



IBO

Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?

April 2017

Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?





Ministerie van Financiën

Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?

Interdepartementaal beleidsonderzoek naar het onderwijsachterstandenbeleid

Datum 4 april 2017

Colofon

Titel	Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?
Bijlagen	3 bijlagen in rapport 2 bijlagen op www.rijksbegroting.nl
Inlichtingen	Ministerie van Financiën Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse

Voorwoord

“Het verborgen leven van vierjarigen” is een even herkenbaar als vertederend televisieprogramma over hoe kleuters in een groep functioneren en welk handelingsrepertoire zij daarbij inzetten. Het laat zien hoe belangrijk het is om al op heel jonge leeftijd vaardigheden te ontwikkelen die in het latere leven onmisbaar zijn om je te ontplooiën en op een positieve manier staande te houden. Iets dat je elk kind gunt.

Omdat sommige kinderen van huis uit niet alles mee krijgen om hun potentieel ten volle te ontwikkelen, kent Nederland het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) – gericht op het bevorderen van een gelijke onderwijsloopbaan van kinderen met hetzelfde potentieel, maar ongunstiger achtergrondkenmerken.

Het belang van het maximaal benutten van de potentie van elk kind, ongeacht zijn of haar achtergrond, kan nauwelijks worden overschat. Maar het is niet eenvoudig om te bepalen welke bijdrage de verschillende regelingen leveren die zijn gericht op het compenseren van deze achterstanden en of zij de juiste doelgroep bereiken. Vastgesteld kan worden dat de beschikbare middelen in de afgelopen vijf jaar zijn afgenomen, zonder dat er een rechtstreeks verband lijkt te zijn met het kleiner worden van de groep die te maken heeft met relatieve onderwijsachterstanden.

Het blijkt uitermate lastig uitspraken te doen over de effectiviteit van diverse regelingen in het funderend onderwijs. Dat heeft te maken met verschillen in bereik, met versnippering van middelen over de verschillende regelingen en actoren en – wellicht het belangrijkste – doordat de indicatoren voor de doelgroepen (en daarmee de verdeelsystematiek) niet aansluiten op de factoren die de hoogte van het risico op onderwijsachterstand bepalen.

De opstellers van dit IBO-rapport onderkennen dat de specifieke kenmerken van ons onderwijsstelsel de sturingsmogelijkheden van het Rijk om onderwijsachterstanden te compenseren, beperken. Niettemin zijn er diverse mogelijkheden om de effectiviteit van het OAB te verbeteren. Naast een drietal beleidsvarianten brengt het rapport een aantal “no regret” en kansrijke maatregelen in beeld die hieraan kunnen bijdragen.

Wij hopen dat dit rapport een bijdrage levert aan het vergroten van de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid. In het belang van alle kinderen wier potentieel als gevolg van ongunstige achtergrondkenmerken niet ten volle kan worden benut. Dat is zowel in het belang van kinderen om wie het gaat als van de Nederlandse samenleving.

Drs. Marjanne Sint

Voorzitter Interdepartementaal Beeldsonderzoek Onderwijsachterstandenbeleid

Inhoud

Samenvatting—7

1 Inleiding—13

- 1.1 Aanleiding, centrale vraagstelling en afbakening IBO—13
- 1.2 Onderzoeksaanpak—14
- 1.3 Begrippen—15
- 1.4 Leeswijzer—15

2 Beschrijving van het huidige onderwijsachterstandenbeleid—16

- 2.1 Aanleiding en doelstelling Onderwijsachterstandenbeleid—16
- 2.2 Regelingen in het onderwijsachterstandenbeleid—19
 - 2.2.1 Verdeelsystematiek—19
 - 2.2.2 Budget OAB regelingen—22
 - 2.2.3 Bereik—23
- 2.3 Sturing onderwijsachterstandenbeleid—26
 - 2.3.1 Algemene kaders sturing onderwijsbeleid—26
 - 2.3.2 Sturing op onderwijsachterstandenbeleid in de voorschoolse fase, po en vo—27
 - 2.3.3 Het toezicht op en de verantwoording van onderwijsachterstandenbeleid—28
- 2.4 Samenvatting—30
 - 2.4.1 Overzicht kenmerken regelingen—30
 - 2.4.2 Constateringen ten aanzien van de inrichting huidige onderwijsachterstandenbeleid—30

3 Bevindingen over de werking van het onderwijsachterstandenbeleid—32

- 3.1 Ambitieuze doelstelling en verschillende doelgroepen—32
- 3.2 Beperkt inzicht in effectiviteit onderwijsachterstandenbeleid—34
- 3.3 Kennis over (kosten)effectiviteit interventies in Nederland beperkt—36
- 3.4 Kwaliteit van professionals—38
- 3.5 Kwetsbare overgangen—41
- 3.6 Verdeelsystematiek—44
- 3.7 Sturing, toezicht en verantwoording—48
- 3.8 Conclusie bevindingen over de werking van het OAB—52

4 Beleidsvarianten—54

- 4.1 No-regret maatregelen—54
- 4.2 Varianten—58

Literatuurlijst—68

Bijlage 1 Taakopdracht—71

Bijlage 2 Samenstelling van de werkgroep—74

Bijlage 3 Lijst met geïnterviewde en geraadpleegde experts—75

Samenvatting

Aanleiding, vraagstelling en aanpak

Het Nederlandse onderwijssysteem is internationaal één van de best presterende stelsels gezien de prestaties van leerlingen en de geringe ongelijkheid in deze prestaties tussen leerlingen. Sinds de jaren '70 is er specifiek onderwijsachterstandenbeleid (OAB) met als doel te bevorderen dat de onderwijsloopbaan voor leerlingen met een minder gunstige achtergrond gelijkwaardig verloopt aan die van leerlingen met dezelfde potentie maar een met gunstigere achtergrond. In het OAB zijn onderwijsachterstanden relatieve achterstanden van kinderen ten opzichte van hun potentie, veroorzaakt door ongunstige achtergrondkenmerken.¹ Doordat potentie lastig te meten is, wordt de doelgroep van OAB bepaald aan de hand van achtergrondkenmerken die een risico op onderwijsachterstanden vergroten. De verschillen in prestaties tussen leerlingen zijn afgenomen, maar in hoeverre het OAB hier aan bijdraagt is niet bekend. In 2016 constateerde de Inspectie van Onderwijs dat er sprake is van een toename in ongelijkheid in kansen die leerlingen krijgen.

In dit IBO staan de volgende vragen centraal:

1. In hoeverre is de huidige inzet van middelen in het funderend onderwijs en zijn stelselkenmerken t.b.v. het creëren van gelijkere kansen voor jongeren uit achterstandsposities en het voorkomen of bestrijden van hun onderwijsachterstanden optimaal?
2. Op welke manieren kan de effectiviteit van het beleid bij gelijke middelen worden verbeterd?
3. Hoe kunnen de publieke middelen doeltreffender en doelmatiger besteed worden? Dit omvat het OAB voor kinderen tussen 2,5 en 18 jaar²; het rijksbeleid omtrent onderwijsachterstanden en het gemeentelijk beleid op voor- en vroegschoolse educatie, schakelklassen po-vo en zomerscholen po;³ en mechanismen en prikkels in het stelsel én bekostiging die van invloed zijn op de onderwijsloopbaankansen van kinderen. Centraal in dit IBO staan de vier regelingen binnen het OAB: het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB), de gewichtenregeling en de impulsregeling in het po, en het leerplusarrangement (LPA) in het vo.

De werkgroep heeft gebruik gemaakt van bestaande informatie en literatuur en aanvullende onderzoeken uitgevoerd: effectonderzoek naar OAB-regelingen in het po en vo (CPB), enquêteonderzoek onder besturen en schoolleiders over de besteding van OAB middelen (Cebeon) en dataonderzoek naar de doelgroep (CBS).⁴ Daarnaast zijn expertsessies en interviews gehouden met mensen uit de voor- en vroegschoolse educatie, het onderwijsveld, gemeenten en wetenschappers. Ook heeft de werkgroep werkbezoeken afgelegd bij vve-instellingen en scholen in het po en vo en een ronde tafelbijeenkomst gehouden met stakeholders.⁵

1 Hiermee richt het OAB zich niet op het voorkomen en bestrijden van absolute taal- en ontwikkelachterstanden, niet op achterstanden als gevolg van lichamelijke of geestelijke beperkingen en niet op leerlingen die aan de onderkant van de vaardigheidsladder presteren.

2 In het beroepsonderwijs zijn geen OAB regelingen.

3 Hierbij wordt niet ingegaan op specifiek gemeentebeleid, maar op het beleid dat voortkomt uit de middelen die gemeenten ontvangen via de specifieke uitkering GOAB. Deze middelen dienen gemeenten in te zetten voor vve, zomerscholen en schakelklassen.

4 De onderzoeken van het CPB en Cebeon zijn als online bijlagen bij dit IBO rapport gepubliceerd; de uitkomsten van het dataonderzoek door CBS zijn opgenomen in het IBO rapport.

5 Zie bijlage 3 voor een volledig overzicht.

Belangrijkste conclusies

Het doel van het onderwijsachterstandenbeleid is ambitieus

Het OAB is één van de instrumenten in de complexe omgeving van kinderen. Het doel van het OAB is niet alleen te bereiken door onderwijs, maar vraagt ook een aanpak gericht op risico's buiten het onderwijs. Daarbij hebben leerlingen gedurende hun hele onderwijsloopbaan te maken met risico's op onderwijsachterstanden. Deze risico's kunnen niet op korte termijn 'opgelost' of 'weggewerkt' worden, omdat de ongunstige achtergrondkenmerken niet wijzigen gedurende de loopbaan. Ook is het lastig om betrouwbaar de potentie bij kinderen te meten, vooral bij jonge kinderen.

De doelgroepdefinities van het OAB verschillen tussen gemeenten en sectoren

De doelgroepdefinities op voorscholen en in het po en vo verschillen waardoor het bereik en de ondersteuning van leerlingen met een risico op relatieve achterstand geen doorlopende lijn is gedurende de leerloopbaan. Gemeenten hanteren voor de voorschool een bredere definitie dan de gewichtenregeling in het po. Door de verschillende indicatoren bij de gewichtenregeling en het leerplusarrangement, richten deze regelingen zich voor een deel op andere groepen leerlingen.

Het budget voor de OAB regelingen is de afgelopen jaren afgenomen en versnipperd

De verschillende wijzigingen in de criteria voor gewichten, de daling van het totaal aantal leerlingen en de stijging van het opleidingsniveau van ouders hebben geleid tot een daling van de inzet van middelen voor OAB in het po en de GOAB middelen. Ook het vo budget is gedaald door een subsidietaakstelling. De middelen zijn versnipperd over de verschillende regelingen en actoren. De voorschool ontvangt de meeste middelen en vo de minste. Vo scholen kunnen met de beschikbare middelen weinig effectieve interventies doen. Door de drempels in de gewichtenregeling, impulsregeling en het LPA ontvangen niet alle scholen en gemeenten met doelgroepleerlingen bekostiging. Kleinere gemeenten ontvangen relatief minder.

De verdelingssystematiek sluit niet aan bij het risico op onderwijsachterstanden

De indicatoren voor de doelgroepen van de regelingen en daarmee de verdeelsystematiek sluiten niet optimaal aan op het risico op onderwijsachterstand. Niet alleen het opleidingsniveau van de ouders is relevant, maar ook andere kenmerken van de gezinssituatie. De meeste schoolbesturen verdelen de OAB middelen zodanig over hun scholen dat de scholen ook de middelen ontvangen op basis van het aantal doelgroepkinderen van de regelingen. In het vo gaan de middelen van het LPA hoofdzakelijk naar het vmbo. In de praktijk zijn OAB middelen op po en vo met name gericht op leerlingen met absolute achterstanden.

De sturing door het Rijk en de verantwoording op OAB is beperkt

Door de inrichting van het onderwijsstelsel, heeft het Rijk enkel formele bevoegdheden en kan het Rijk beïnvloeden. De gemeente is verantwoordelijk voor het vve-beleid en dient aan te tonen dat de GOAB middelen besteed worden aan het OAB. De middelen van de andere drie regelingen ontvangen schoolbesturen via de lumpsum; zij zijn verantwoordelijk voor een goede verdeling over scholen. Scholen en schoolbesturen mogen zelf bepalen aan welke onderwijsactiviteiten zij de middelen besteden en leggen daarover nu geen specifieke verantwoording af.

Het inzicht in de (kosten) effectiviteit van het OAB en interventies is beperkt

Sinds de start zijn de beleidsinzet, doelstellingen en verantwoordelijkheden van het OAB enkele keren veranderd en heeft geen monitoring van resultaten en effectiviteit plaatsgevonden. Door de wijze van sturing, bekostiging en door samenhang met ander beleid is moeilijk te bepalen of de geboekte resultaten op achterstanden te

danken zijn aan de inzet van OAB middelen. Effectenonderzoek naar de impulsregeling laat zien dat scholen rond de drempelwaarde de impulsmiddelen gemiddeld genomen niet effectief besteden. Er blijken wel grote verschillen te zijn in prestaties van gewichtenleerlingen tussen scholen met vergelijkbare aandelen gewichtenleerlingen, ook na controle voor verschillen in samenstelling naar inkomen en etniciteit. Oorzaken liggen waarschijnlijk in kwaliteitsverschillen tussen scholen en in de keuzes omtrent de besteding van hun middelen.

Er is meer kennis nodig over welke interventies onder welke condities werken in Nederland en bestaande en nieuwe kennis moet beter verspreid worden. Dit helpt de besteding van middelen doelmatiger te maken. Scholen in het po en vo lijken OAB middelen te besteden aan relatief dure maatregelen met een middelmatige tot lage impact, zoals klassenverkleining en onderwijsassistenten. Daarbij zijn de interventies vaak gericht op het kind en weinig op de omgeving en ouders van het kind. Ook vraagt een effectief OAB om goede afstemming tussen betrokken partijen.

De overgangen zijn kwetsbaar en kunnen verbeterd worden

Leerlingen ontvangen niet doorlopend ondersteuning op het gebied van onderwijsachterstanden. Eén van de oorzaken is de beperkte afstemming tussen betrokken partners bij de verschillende fases en bij de overgangen van leerlingen naar een volgende fase. De Lokale Educatieve Agenda (LEA) is het instrument voor de afstemming tussen betrokken partners, maar voor po en vo zijn er geen aanwijzingen dat dit werkt. Bij het eindadvies in het po zijn achtergrondkenmerken een grotere rol gaan spelen, vanwege het vroege tijdstip van de selectie pleit dit voor een grotere invloed van een objectieve eindtoets. In de beoordelings-systematiek van de Inspectie zitten prikkels, waardoor scholen geneigd zijn om leerlingen op een lager niveau in te laten stromen en behouden. Een deel hiervan is weggenomen, maar dit is bij veel scholen niet bekend.

De kwaliteit, vooral van professionals, moet verbeterd worden

De kwaliteit van instellingen, scholen en vooral professionals, is bepalend voor het verkleinen van onderwijsachterstanden. Naar aanleiding van ervaringen bij de voorschool in de G37, moet het kwalificatieniveau van personeel omhoog en kan er meer aandacht gegeven worden aan de educatieve kwaliteit, zowel bij de medewerkers als in het toezicht. De kwaliteit van leerkrachten in het po en vo betrokken bij de doelgroep moet ook omhoog. Op scholen met veel OAB kinderen zijn nu relatief veel jonge leerkrachten, is er een hoger ziekte verzuim, is er minder animo om daar te werken en wordt er in het vo meer onbevoegd lesgegeven. In de opleiding van pedagogisch medewerkers en leerkrachten ontbreekt het aan aandacht voor onderwijsachterstanden en benodigde vaardigheden als differentiatie.

Maatregelen en beleidsvarianten

De analyse heeft geleid tot een aantal maatregelen en beleidsvarianten.

No regret	Variant 0: Kansrijke maatregelen binnen huidig OAB	Variant 1: Focus op jonge kind		Variant 2: Focus op doorlopende leerloopbaan	Variant 3: Focus op kwaliteit professionals
2,5 tot 18 jr	2,5 tot 18 jr	2,5 tot 12 jr		2,5 tot 18 jr	2,5 tot 18 jr
		A: Extra investeren in voorschool educatie	B: Extra investeren in po	Bereik van dezelfde doelgroep op po en vo met eenzelfde budget per bekostigde leerling	

No regret maatregelen

Om de effectiviteit van het OAB te vergroten moet een aantal maatregelen genomen worden, ongeacht beleidskeuzes over de richting van het OAB. De no regret maatregelen sluiten aan bij de conclusies dat 1) de doelstellingen niet eenduidig gericht zijn op het terugdringen van onderwijsachterstanden; 2) het nu in beperkte mate mogelijk is om de effectiviteit van het beleid te meten; 3) er beperkt kennis aanwezig is over de effectiviteit van de interventies; en 4) in de praktijk OAB met name gericht is op leerlingen met absolute achterstanden.

1. *Formuleer en communiceer heldere doelstellingen voor het OAB;*
2. *Zorg dat de effectiviteit van het OAB beter gemonitord wordt;*
3. *Zorg dat bestaande kennis over effectiviteit van interventies wordt benut en verder uitgebreid wordt en dat dit toegankelijk is voor en verspreid wordt onder betrokken instanties;*
4. *Vergroot de bewustwording over het doel en de aanwezigheid van onderwijsachterstanden onder betrokken professionals;*
5. *Meer verantwoording door scholen en gemeenten over hun OAB en beter toezicht op de pedagogische en educatieve kwaliteit van vve;*
6. *Betere correctie voor factoren die het risico op onderwijsachterstand vergroten in het onderwijsresultatenmodel en bij openbaar beschikbare kwaliteitsinformatie over scholen.*

Beleidsvarianten

De varianten sluiten aan bij de conclusies dat 1) investeren in het wegwerken van achterstanden vroeg moet beginnen en vooral op jonge leeftijd effectief is; 2) het voortzetten van ondersteuning gedurende de hele leerloopbaan effectief is, omdat de achtergrondkenmerken die achterstanden kunnen veroorzaken gedurende de hele leerloopbaan spelen; en 3) de kans op effectieve interventies het grootst is wanneer schoolleiders, bestuurders en docenten goed zijn onderlegd in wat onderwijsachterstanden inhouden, wat de oorzaken zijn en wat effectieve interventies op onderwijsachterstanden zijn.

Bij het huidige budget, wat een aflopend budget is, is het nodig om te focussen en te kiezen op welke doelstellingen binnen het OAB wordt ingezet. Deze keuzes staan als beleidsvarianten weergegeven. Conform de taakopdracht zijn de varianten budgettair neutraal, en is in variant 3 een 20% besparingsoptie opgenomen, waarbij de middelen zijn geherinvesteerd in het OAB. De budgettaire grondslag voor de beleidsvarianten zijn de vier regelingen onder het onderwijsachterstandenbeleid (GOAB, gewichtenregeling, impulsregeling en LPA) ad € 624 mln.

De redenen voor het verschuiven van budgetten in de varianten om te komen tot een andere verdeling zijn dat: 1) de middelen nu versnipperd zijn over verschillende regelingen en actoren, 2) de regelingen niet goed op elkaar aansluiten en 3) de verdeling voor het vo nu dusdanig is, dat scholen met de beschikbare middelen weinig effectieve interventies kunnen doen. De varianten gaan uit van de huidige indicatoren van de OAB regelingen en schetsen de consequenties van de herschikking van budgetten over de verschillende sectoren, om een indruk te geven van de mogelijke effecten van de verschuivingen. Het is echter per saldo niet bekend wat de effecten zijn van het verschuiven van de budgetten op de effectiviteit van het OAB.

Voordat een definitieve keuze voor de varianten gemaakt kan worden is een keuze nodig welke indicator voor het bepalen van de doelgroep van het OAB gebruikt wordt en is meer kennis nodig over de effecten van interventies en de hoogte van het bedrag dat scholen en gemeenten minimaal en per leerling nodig hebben voor effectieve interventies.

Principes bij herziening OAB

Bij een herziening van het OAB is het raadzaam om de volgende principes te hanteren:

- A) Behoud de huidige bekostigingssystematiek, waarbij schoolbesturen en gemeenten middelen toebedeeld krijgen op basis van het aantal kinderen dat een risico op onderwijsachterstanden heeft.
- B) Hanteer dezelfde indicator voor de verschillende regelingen onder het OAB voor de verdeling van rijksmiddelen, om te borgen dat in de overgangen van de sectoren geen substantieel andere doelgroepen ontstaan.
- C) Aansluitend bij het doel van OAB om relatieve onderwijsachterstanden te verminderen, is een definitie van de doelgroep in de verdeelsystematiek waarbij x% van de kinderen met de grootste cumulatie van ongunstige achtergrondkenmerken in aanmerking komt een logische keuze.
- D) Aansluitend bij het tegengaan van versnippering, kan gekozen worden om drempels toe te passen in de verdeelsystematiek, zodat gemeenten en scholen een substantieel bedrag ontvangen voor effectieve interventies.

Nulvariant: Kansrijke maatregelen binnen het OAB

In deze variant worden drie maatregelen genomen om de effectiviteit van het OAB te verhogen, zonder de verdeling van budgetten tussen de sectoren aan te passen. De maatregelen hebben wel andere consequenties, waaronder herverdeelde effecten binnen sectoren, tussen scholen en tussen gemeenten, wijzigingen in het onderwijsbeleid en financiële consequenties.

1. *Eenzelfde indicator voor verdeling van OAB-middelen voor alle regelingen en sectoren, met als gevolg dat de gewichtenregeling en impulsregeling worden samengevoegd*, op basis van een zo goede mogelijke mix van voorspellende kenmerken voor het risico op onderwijsachterstanden, om de doelgroep van het OAB beter en doorlopend te bereiken.
2. *Het versoepelen van de overgangen tussen en binnen onderwijssectoren voor kinderen met achtergrondkenmerken die het risico op onderwijsachterstanden vergroten*, om de invloed van ongunstige achtergrondkenmerken op (doorstroom) succes te verkleinen. Mogelijke maatregelen zijn een warme overdracht bij overgangen, het versterken van de positie van de eindtoets in de advisering, dubbele adviezen bij de overgang naar het vo, betere opstroommogelijkheden en brede brugklassen.
3. *Het vergroten van ouderbetrokkenheid*, om ouders van kinderen met een risico op onderwijsachterstanden meer te betrekken bij de opleiding van hun kind, zodat zij hun kind meer stimuleren het beste uit zichzelf te halen. Mogelijke maatregelen zijn gezinsgerichte programma's bij de voorschool, het aanleren van ondersteuningsvaardigheden aan ouders en ondersteuning bij schoolkeuze.

Variant 1: Focus op het jonge kind

Vroeg investeren lijkt relatief hoge baten op te leveren. Daarnaast zijn de huidige middelen voor het vo dusdanig laag, dat zij niet effectief ingezet kunnen worden. Daarom is in deze variant gekozen voor het inzetten op het jonge kind op de vve en in het po. Dat kan door een sterkere focus op voorschoolse educatie, of door de middelen in te zetten op het po. Hiermee wordt versnippering van budgetten voorkomen en hogere kwaliteit op vve of po gerealiseerd. Het nadeel van deze variant is dat kinderen met een hoger risico op onderwijsachterstanden geen extra ondersteuning meer krijgen in het vo, waardoor de resultaten van de eerdere interventies op latere leeftijd deels verloren kunnen gaan.

Variant 2: Focus op de doorlopende leerloopbaan

Uitgangspunt van deze variant is dat kinderen met risico's op achterstanden gedurende hun hele leerloopbaan op een effectieve wijze ondersteuning krijgen. Er moeten in elke fase van hun leerloopbaan middelen beschikbaar zijn om effectieve ondersteuning mogelijk te maken. Hiervoor wordt een deel van de middelen van het po ingezet voor het vo, en wordt het deel uit het GOAB-budget gehaald dat gemeenten nu gemiddeld besteden aan schakelklassen en zomerscholen. De consequenties van deze herverdeling zijn mogelijke negatieve gevolgen voor de mate waarin achterstanden kunnen worden bestreden in het po. En doordat vooral kleine gemeenten het volledige GOAB budget gebruiken voor de voorschool, kan een vermindering van dit budget ten koste gaan van de inzet op vve. Ook verliezen gemeenten hiermee een instrument om met scholen om tafel te zitten over het OAB.

Variant 3: Focus op kwaliteit van professionals

In deze herinvesteringsvariant wordt 20% van de budgetten van de regelingen onder het OAB middels een gerichte investering ingezet voor de verbetering van de kwaliteit van professionals betrokken bij het OAB. Onder professionals worden leerkrachten, pedagogisch medewerkers, bestuurders, schoolleiders en managers van voerscholen verstaan. Het restant van de OAB middelen wordt volgens de huidige verdeelsystematiek of die van de varianten verdeeld over de sectoren, welke door de vermindering van middelen mogelijk minder effectief zullen zijn. Door deze verschuiving van budgetten en een andere wijze van bekostiging, bijvoorbeeld via subsidies, krijgt de overheid meer directe sturing op de effectiviteit van het beleid. Dit conflicteert met de uitgangspunten van het algemene onderwijsbeleid, waarbij schoolbesturen vrij zijn te bepalen welk beleid zij voeren en waar zij hun middelen aan besteden.

De kwaliteit van professionals kan in drie stappen verbeterd worden: 1) Meer aandacht voor OAB en daarbij behorende effectieve interventies en soft skills in de opleiding van leraren en pedagogisch medewerkers; 2) extra begeleiding van professionals die te maken hebben met doelgroepopleerlingen door coaches en onderlinge uitwisseling van ervaringen; en 3) behoud en aantrekken van professionals door gunstiger arbeidsvoorwaarden zoals salariering, carrièrepaden en meer voorbereidingstijd voor leraren op scholen met veel achterstandsléerlingen.

1 Inleiding

Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) analyseert de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige beleid ter bevordering van gelijke onderwijsloopbaankansen voor kinderen en jongeren in het onderwijs en formuleert daar beleidsvarianten voor.

Bepaalde groepen kinderen en jongeren in de leerplichtige leeftijd hebben door een ongunstige economische, sociale of culturele achtergrond een groter risico om leerachterstanden op te lopen én een groter risico om een suboptimale leerroute in het onderwijs te doorlopen. Hierdoor ontstaat de kans dat zij hun talent niet benutten (onderpresteren) en minder ontwikkeld en lager opgeleid dan mogelijk naar de arbeidsmarkt uitstromen. Deze kansengelijkheid ontstaat door de inrichting van het onderwijs en door ontwikkelingen buiten het onderwijs zoals demografische ontwikkelingen en de thuissituatie. Ondanks dat de school niet al deze problemen kan oplossen, is het streven dat de school een plek is waar maximaal wordt bijgedragen aan kansengelijkheid. Internationaal gezien is het Nederlandse onderwijssysteem één van de best presterende stelsels als gekeken wordt naar uitkomsten op de prestaties van leerlingen. Zo is er een relatief klein aandeel laagpresteerders en zijn de verschillen tussen de hoogst presterende en laagst presterende leerlingen relatief klein.⁶ In het voorjaar van 2016 constateerde de Inspectie van het Onderwijs dat er een toename is in ongelijkheid in kansen die leerlingen krijgen.⁷ Bij een gelijke cognitieve prestaties van leerlingen, is de achtergrond en herkomst steeds meer van invloed op de schoolloopbaan.

1.1 **Aanleiding, centrale vraagstelling en afbakening IBO**

Nederland kent sinds de jaren '70 van de vorige eeuw specifiek onderwijsachterstandenbeleid (OAB). Doelstelling is dat ieder kind, ongeacht zijn of haar afkomst en thuissituatie, zijn of haar potentie ten volle kan benutten. De afgelopen decennia is het OAB enkele malen herzien, en ook nu speelt de vraag op of de huidige set aan regelingen optimaal is ingericht om met de huidige middelen gelijke onderwijskansen te creëren en zo het maximale uit jongeren met een achterstandspositie te halen.

Volgend uit de taakopdracht (bijlage 1) staan in dit IBO drie vragen centraal:

1. In hoeverre is de huidige inzet van middelen in het funderend onderwijs en stelselkenmerken t.b.v. het creëren van gelijkere kansen voor jongeren uit achterstandsposities en het voorkomen of bestrijden van hun onderwijsachterstanden optimaal?
2. Op welke manieren kan de effectiviteit van het beleid bij gelijke middelen worden verbeterd?
3. Hoe kunnen aldus de publieke middelen doeltreffender en doelmatiger besteed worden?

De werkgroep heeft hierbij in de taakopdracht de vraag gekregen ook te kijken naar overlappend beleid en naar prikkels en mechanismes in het systeem die van invloed zijn op de onderwijsloopbaan van leerlingen met een ongunstige achtergrond.

⁶ OESO, 2016a, 2016b

⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2016

Het IBO omvat hiermee:

- De regelingen onder het onderwijsachterstandenbeleid in de voor- en vroegschoolse educatie (vve), het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo), ofwel het OAB voor kinderen tussen 2,5 en 18 jaar;⁸
- Het rijksbeleid omtrent onderwijsachterstanden en het gemeentelijk beleid op voor- en vroegschoolse educatie, schakelklassen en zomerscholen;⁹
- Mechanismen en prikkels die van invloed zijn op de onderwijsloopbaankansen van kinderen met een ongunstige achtergrond. Dit zijn stelselkenmerken, zoals de relatief vroege selectie op 12-jarige leeftijd, maar ook bepaalde aspecten van lerarenbeleid of prikkels vanuit bekostiging of toezicht.

Dit IBO gaat in op kinderen met een risico op een onderwijsachterstand door een ongunstige achtergrond. Het gaat hierbij niet om achterstanden als gevolg van lichamelijke of geestelijke beperkingen en ook niet alleen om leerlingen die aan de onderkant van de vaardigheidsladder presteren. De regelingen gericht op deze kinderen, behoren niet tot het OAB. Ook wordt er geen aandacht besteed aan ander beleid en factoren die ook van invloed zijn op achterstanden als gevolg van een ongunstige achtergrond zoals het arbeidsmarktbeleid, zorg of schuldhulpverlening.

De budgettaire grondslag voor het IBO zijn de vier regelingen binnen het OAB: gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB), de gewichtenregeling en de impulsregeling in het po en het leerplusarrangement (LPA) in het vo. Deze budgettaire grondslag is het kader voor de beleidsvarianten, waarin de werkgroep op basis van de analyse van de belangrijkste knelpunten opties voor verbetering aandraagt. Zoals gebruikelijk in IBO's, presenteert de werkgroep ook een -20% variant. In de variant in dit IBO wordt, zoals geformuleerd in de taakopdracht, 20% van de middelen op een andere wijze geïnvesteerd in het OAB, met als doel de doeltreffendheid en doelmatigheid van het OAB te vergroten.

1.2

Onderzoeksrapport

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is gebruik gemaakt van de bestaande informatie en literatuur. Daarnaast is een aantal onderzoeken uitgevoerd:¹⁰

- Effectonderzoek naar OAB-regelingen in het po en vo door het CPB;
- Enquêteonderzoek door Cebeon onder besturen en schoolleiders om de besteding van middelen te achterhalen;
- Dataonderzoek door het CBS naar de doelgroep.

De werkgroep heeft expertsessies gehouden met mensen uit het onderwijsveld (bestuurders, schoolleiders), uit de voor- en vroegschoolse opvang (bestuurders en leiders van kinderopvang en peuterspeelzalen, schoolleiders), gemeenten en wetenschappers. Aanvullend zijn er interviews gehouden en heeft de werkgroep werkbezoeken afgelegd bij vve-instellingen en scholen in het po en vo, waar men relatief veel doelgroepkinderen heeft. Tot slot heeft een ronde tafelbijeenkomst plaatsgevonden met stakeholders.¹¹

⁸ In het beroepsonderwijs zijn geen OAB regelingen.

⁹ Hierbij wordt niet ingegaan op specifiek gemeentebeleid, maar op het beleid dat voortkomt uit de middelen die gemeenten ontvangen via de specifieke uitkering Gemeentelijk Onderwijsachterstandsbeleid. Deze middelen dienen gemeenten in te zetten voor vve, zomerscholen en schakelklassen.

¹⁰ De onderzoeken van het CPB en Cebeon zijn als online bijlagen bij dit IBO rapport gepubliceerd; de uitkomsten van het dataonderzoek door CBS zijn opgenomen in het IBO rapport.

¹¹ Zie bijlage 3 voor een volledig overzicht.

1.3

Begrippen

In het beleidsterrein van onderwijsachterstanden zijn een aantal begrippen die in het dagelijks taalgebruik mogelijk anders uitgelegd kunnen worden. Vandaar dat het van belang is deze begrippen hier nader toe te lichten en goed te onderscheiden.

Doelgroep- In dit rapport maken we onderscheid tussen de volgende groepen:

- Kinderen met een risico op een achterstand: dit is de doelgroep van het gehele OAB (zie 2.1), ofwel kinderen met ongunstige achtergrondkenmerken, waaronder een lage sociaaleconomische status en land van herkomst, die het risico op een onderwijsachterstand vergroten. Deze beschrijven we in dit rapport als kinderen met een risico op een onderwijsachterstand.
- Doelgroep van de regelingen onder het OAB: dit zijn de leerlingen die volgens de huidige regelingen de doelgroep vormen. Doordat de regelingen niet dezelfde indicatoren voor verdeling van middelen hanteren en zich daarmee op enigszins verschillende groepen richten, verschilt de doelgroep tussen de voorschool, po en in het vo (zie 2.2.1). Gezien drempels in de bekostiging is de doelgroep bovendien niet per definitie gelijk aan de bekostigde doelgroep, dat is, de groep leerlingen voor wie scholen of gemeenten daadwerkelijk OAB middelen ontvangen.
 - Hiertoe behoren bijvoorbeeld gewichtenleerlingen: dit zijn leerlingen die in het po onder de gewichtenregeling de doelgroep zijn.
 - In het rapport spreken we over bekostigde leerling als het schoolbestuur middelen ontvangt voor deze doelgroepleerlingen.

Achterstand- De term achterstand bij een leerling kan twee dingen betekenen, vandaar dat we het in dit IBO hebben over absolute en relatieve achterstand:

- Absolute achterstand is de achterstand van een leerling ten opzichte van het minimale niveau dat nodig is om mee te komen op school;
- Relatieve achterstand is de achterstand van een leerling ten opzichte van zijn of haar potentie.

In de verdeelsystematiek van de middelen is een onderscheid tussen een absolute definitie van de doelgroep en een relatieve definitie van de doelgroep:

- Een absolute definitie van de doelgroep betekent dat er voor een indicator een duidelijke grens is bepaald, die aangeeft of een kind onder de regeling valt. Zoals nu bij de gewichtenregeling, waarbij kinderen van ouders met maximaal vmbo-k of maximaal 2 leerjaren havo of vwo tot de doelgroep behoren.
- Een relatieve definitie van de doelgroep in de verdeelsystematiek houdt in dat een aandeel of percentage van de kinderen met het grootste risico op achterstanden, bijvoorbeeld door een cumulatie van risicofactoren, als doelgroep van een regeling wordt beschouwd.

1.4

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van de doelen, regelingen, sturing en het toezicht binnen het onderwijsachterstandenbeleid. Hierbij wordt ook ingegaan op het budget en de verdeelsystematiek van de rijksmiddelen en het bereik van de doelgroep door de regelingen. In hoofdstuk 3 staan de belangrijkste bevindingen over het huidige OAB gepresenteerd. De bevindingen staan gepresenteerd naar de onderwerpen van de belangrijkste knelpunten. Het laatste hoofdstuk bevat de belangrijkste aanbevelingen en vier beleidsvarianten om het OAB doeltreffender en doelmatiger te organiseren.

2 Beschrijving van het huidige onderwijsachterstandenbeleid

2.1 **Aanleiding en doelstelling Onderwijsachterstandenbeleid**

De leerloopbanen van kinderen met ongunstige omgevingsfactoren verlopen niet optimaal, zo bleek al uit onderzoek eind jaren '60.¹² Met het Onderwijsverslag¹³ in 2016 vestigde de Inspectie van het Onderwijs hier opnieuw de aandacht op, door te concluderen dat vo leerlingen met laagopgeleide ouders, minder kans hebben op hogere niveaus te komen en minder kans hebben het hoger onderwijs succesvol af te ronden dan kinderen met een gelijk IQ van hoogopgeleide ouders.

Belangrijke constatering over ontwikkelingen van kinderen met een risico op relatieve achterstand als gevolg van ongunstige achtergrondkenmerken zijn:

- Op 2-jarige leeftijd hebben kinderen van ouders met een lage sociaal-economische status een lagere taalontwikkeling en minder goede executieve functies¹⁴ dan kinderen van ouders met een hoge sociaaleconomische status. Kinderen van ouders met een migratie achtergrond scoren nog eens lager.¹⁵
- Gedurende de voorschool en de basisschool lopen doelgroepkinderen de achterstand iets in, maar er blijven verschillen in onderwijsprestaties.¹⁶
- Bij de overgang van de basisschool naar het vo krijgen kinderen van laagopgeleide ouders gemiddeld genomen een lager schooladvies dan kinderen van hoogopgeleide ouders, ook bij gelijke eindtoets-score. Ze komen op een lager vo-niveau terecht en minder vaak in een gemengde brugklas. Kinderen van laagopgeleide ouders met bijvoorbeeld een vmbo-TL-eindtoetscore krijgen dus minder vaak in een vmbo-TL/havo-brugklas advies (en vaker een vmbo advies). Ook eindigen ze minder vaak met een havo-diploma, en dus met directe toegang tot het hoger onderwijs.¹⁷ Van de leerlingen die instromen op havo-niveau, stromen de kinderen met laag opgeleide ouders bijna twee keer zo vaak af als kinderen met hoog opgeleide ouders.¹⁸

Gezien de inrichting van het Nederlandse onderwijsstelsel en historische ontwikkelingen is het onderwijsachterstandenbeleid gespreid over de sectoren voor- en voegschoolse educatie, het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs. Het OAB richt zich hiermee op kinderen van 2,5 tot maximaal 18 jaar.

De regelingen onder het OAB hebben ieder eigen doelstellingen. Overkoepelend blijkt de doelstelling van het OAB te zijn dat ieder kind, ongeacht zijn of haar sociaal economische afkomst, zijn of haar potentie ten volle kan benutten. Deze doelstelling valt in de praktijk uiteen in twee componenten:

- Het voorkomen en bestrijden van absolute leer- en ontwikkelachterstanden (m.n. taalachterstanden) bij kinderen met een achterstandspositie en zo onderpresteren ten opzichte van hun potentie voorkomen.
- Het bevorderen van gelijke onderwijsloopbaanmogelijkheden (naar potentie) voor leerlingen met een minder gunstige achtergrond (relatieve achterstanden).

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

13 Inspectie van het Onderwijs, 2016

14 Executieve functies zijn vaardigheden om doelgericht gedrag te laten zien, ofwel hogere cognitieve functies om activiteiten te plannen en controleren. Hiertoe behoren bijvoorbeeld het onthouden van informatie en in gedachten deze informatie bewerken (werkgeheugen) en het onderdrukken van een automatisch reactie op prikkels in de omgeving (inhibitie) (Veen en Leseman, 2015).

15 Leseman en Veen, 2016; Mulder et al., 2014

16 Kloprogge en De Wit, 2015

17 Inspectie van het Onderwijs, 2016

18 CPB, 2017b

De twee hoofddoelstellingen omvatten het beleid dat is vastgelegd in verschillende wet- en regelgeving (zie tabel 2.1). In deze wet- en regelgeving staat ook een aantal doelen van het onderwijsachterstandenbeleid nader gespecificeerd voor de verschillende sectoren. Voor de bekostiging zijn er 4 regelingen ingesteld: de GOAB voor voorschoolse educatie (een deel van vve) en schakelklassen en zomerscholen in het po, de gewichtenregeling (inclusief vroegschoolse educatie) en impulsregeling (beide po) en het leerplusarrangement (vo). Naast doelstellingen op het verkleinen van onderwijsachterstanden, hebben deze regelingen soms doelstellingen op ander onderwijsbeleid, bijvoorbeeld het verminderen van schooluitval.

Tabel 2.1 Relevante wetgeving per regeling in het OAB

Sectoren	Wet- en regelgeving	OAB-Regelingen
Voorschoolse educatie	<ul style="list-style-type: none"> • Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (wet OKE) • Wet op het Primair Onderwijs (WPO) • Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) • Wet Kinderopvang • Besluit specifieke uitkering gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014 (GOAB) • Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voorschoolse educatie 	GOAB ¹⁹
Vroegschoolse educatie	<ul style="list-style-type: none"> • Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (wet OKE) • Wet op het Primair Onderwijs (WPO) • Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) • Gewichtenregeling 	Gewichtenregeling
Primair onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> • Wet op het Primair Onderwijs (WPO) • Gewichtenregeling • Impulsregeling 	Gewichtenregeling en impulsregeling; aanvullende middelen voor zomerscholen en schakelklassen via gemeenten (GOAB)
Voortgezet onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> • Wet op het Onderwijstoezicht (WOT) • Regeling leerplusarrangement 	Leerplusarrangement

We gaan hier in op de doelstellingen en de doelgroep van het OAB. De verdeelsystematiek, het budget en het bereik van de regelingen zijn nader toegelicht in paragraaf 2.2.

In de formulering van de doelstellingen en het beleid zijn de voor- en vroegschoolse educatie samengenomen, terwijl de vroegschoolse educatie voor 4-6-jarigen onder het po valt, zowel wat betreft verantwoordelijkheid (zie 2.3) als bekostiging (zie 2.2). Het doel van het vve-beleid en van de GOAB regeling is het voorkomen, vroegtijdig opsporen en aanpakken van taal- en onderwijsachterstanden bij jonge kinderen.²⁰ Hiermee is het met name gericht op absolute achterstanden, hetgeen te verklaren is door het feit dat er gezien de jonge leeftijd van de kinderen geen onomstreden toets is om potentie van deze kinderen te meten. Vve moet volgens de wet, zowel in de voorschoolse periode (peuterspeelzalen en kinderdagverblijven) als in het vroegschoolse deel (kleutergroepen in het po) beschikbaar zijn voor alle kinderen die hiervoor in aanmerking komen. Dit zijn in principe kinderen met taal- en/of onderwijsachterstand, waarbij de gemeente zelf de definitie van de doelgroep van de voorschool bepaalt en kinderen indiceert.²¹

¹⁹ Onder de GOAB regeling ontvangen gemeenten, naast middelen voor voorschoolse educatie, ook middelen voor zomerscholen en schakelklassen in het po en andere vormen van achterstandenbeleid. Met de G37 zijn bestuursafspraken gemaakt over de zomerscholen en schakelklassen (zie Kamerstuk II 2011-2012 31 293, nr. 136)

²⁰ Kamerstuk II 2014-2015 34242, nr. 1; Besluit specifieke uitkeringen gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014

²¹ Ledoux en Veen, 2009

Voor het po geldt als doel van het OAB "het terugdringen van taal- en ontwikkelingsachterstanden van doelgroepopleerlingen gedurende de periode in het basisonderwijs".²² De doelen van de regeling voor het po zijn:

- Gewichtenregeling en impulsregeling: het verbeteren van de leerprestaties van doelgroepopleerlingen in het basisonderwijs conform hun talenten en het verhogen van de doorstroom naar hogere vormen van het vo.²³
- Daarnaast geldt specifiek voor schakelklassen: 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 onderwijs.²⁴

Voor het Leerplusarrangement (LPA) zijn de doelen²⁵:

- Het verminderen van voortijdig schoolverlaten
- Het bestrijden van absolute taalachterstanden
- Het bieden van maatwerk
- Het maximaliseren van de leerprestaties
- Evenredige doorstroming van doelgroepopleerlingen aan niet-doelgroepopleerlingen naar verschillende vormen van secundair en tertiair onderwijs

De doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid

De doelgroep van de regelingen onder het OAB wordt vastgesteld op basis van achtergrondkenmerken. Voordat te meten valt of een kind 'onderpresteert' ten opzichte van zijn potentie, is het al een eind in de onderwijs carrière gevorderd. Om deze achterstanden al op jonge leeftijd aan te kunnen pakken, richt het OAB zich op kinderen en jongeren met een risico op een onderwijsachterstand, welke samenhangt met ongunstige achtergrondkenmerken. Het gaat om ongunstige kenmerken door *afkomst*, en dus *niet* om zorgleerlingen met lichamelijke of geestelijke beperkingen en ook *niet* (per se) om de leerlingen die het slechtst presteren op de vaardigheidsladder.

De volgende kenmerken blijken het risico op relatieve achterstand te vergroten:²⁶

- Gezinskenmerken:
 - de sociaal economische achtergrond (laag opleidingsniveau en lage beroepsstatus van het beroep van de ouders),
 - opvoedprincipes en ouder-kind interactie,
 - land van herkomst, verblijfsduur in Nederland en thuistaal
 - overige gezinskenmerken (stabiliteit, multiproblematiek e.d.)
- Kenmerken van de buurt waarin het kind opgroeit:
 - weinig stimulerende buurt of omgeving (aanwezigheid van veel mensen met lage sociaaleconomische status en onveiligheid, bijvoorbeeld armoedeprobleemcumulatiegebied (APCG))
- Kenmerken van de school waarop het kind onderwijs volgt:
 - (lage) verwachtingen van leraren,
 - een hoge concentratie van allochtone leerlingen.

22 Kamerstuk II 2010-2011 32 500 VIII, nr 173

23 Ledoux e.a., 2011

24 Ledoux en Veen, 2009

25 Regioplan, 2010

26 Naar aanleiding van de motie Yucel heeft het CBS onderzoek uitgevoerd naar de indicator voor de verdeelsystematiek van de middelen van de regeling gemeentelijke onderwijsachterstandsbeleid (GOAB) en de gewichtenregeling in het primair onderwijs.

Vooraf de gezinskenmerken en een accumulatie van meerdere risicofactoren zorgt voor een hoger risico op een onderwijsachterstand.²⁷ Het huidige beleid neemt niet alle kenmerken mee in het bepalen van de doelgroep en de doelgroepen van de regelingen verschillen, zie hiervoor paragraaf 2.2.

2.2 Regelingen in het onderwijsachterstandenbeleid

Door de jaren heen is de leeftijd van de kinderen waarop het OAB zich richt, alsmede de indicator voor de doelgroepen van de regelingen enkele malen gewijzigd. In eerste instantie was het beleid gericht op kinderen in het po. Vanaf eind jaren '90 kwam er OAB voor het vo, en vanaf 2000 werd het zwaartepunt van het OAB verlegd naar de voor- en vroegschoolse leeftijd.

De bekostiging van gemeenten en scholen vindt plaats op basis van het aantal leerlingen in een gemeente of op een school, met achtergrondkenmerken die het risico op een onderwijsachterstand vergroten. Ook de kenmerken die worden meegenomen in de indicator voor ongunstige achtergrondkenmerken zij door de tijd heen enkele malen gewijzigd. Mede vanwege deze historische ontwikkelingen verschillen de regelingen van elkaar in verdeelsystematiek, in de grootte van het budget en in het bereik. Aanpassingen gebeurden soms op basis van wetenschappelijke inzichten, soms op basis van beschikbaarheid van data, en soms ook op basis van politieke overtuigingen of financiële mogelijkheden.²⁸

2.2.1 *Verdeelsystematiek*

Voorschoolse periode: Gemeentelijk Onderwijsachterstanden beleid (GOAB)

Het merendeel van de middelen uit de GOAB besteden gemeenten aan de voorschool voor kinderen van 2,5 tot 4 jaar. Voorschool is de benaming voor kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen waar voorschoolse educatie wordt aangeboden. Vanaf 4 jaar gaan kinderen naar een vroegschool, ofwel een kleuterklas waarin vroegschoolse educatie wordt aangeboden. De middelen voor de vroegschool (4-6 jaar) ontvangen de scholen via de lumpsum en worden uitgekeerd op basis van de gewichtenregeling.

Ouders zijn tot de leeftijd van 5 jaar niet verplicht om hun kind naar een voor- en of vroegschoolse instelling te laten gaan; ook als de kinderen van de gemeente (via het consultatiebureau) een indicatie hebben gekregen voor de voorschool staat het de ouders vrij hier een keuze in te maken.²⁹ Toch gaat 78% van de 2,5-4-jarige kinderen met een vve-indicatie in de 37 grootste gemeenten (G37) naar de voorschool.³⁰ Vanaf 5 jaar geldt de leerplicht. De Inspectie van het Onderwijs geeft aan dat vrijwel alle kinderen met 4 jaar naar school gaan.

De rijksmiddelen worden verstrekt aan de gemeenten via een specifieke uitkering. Deze wordt toegekend op basis van het totaal van de schoolgewichten in 2009, zoals die zijn vastgesteld op basis van de gewichtenregeling in het po inclusief de daar geldende drempel van 6%. Gemeenten worden bekostigd om voorschool aan te bieden op basis van het aantal 4 en 5 jarige kinderen die onder de definitie van de gewichten vallen (zie box 2.1).³¹ Gemeenten hebben de vrijheid om de definitie voor

27 Zie voor een overzicht van de literatuur hierover: CBS (2016)

28 Ledoux en Veen, 2009

29 Veen et al., 2014

30 Van kleinere gemeenten is niet bekend hoeveel kinderen naar de voorschool gaan (Inspectie van het Onderwijs, 2017)

31 De Inspectie berekent het aantal peuters met een gewicht door 75% van het aantal kleuters met een gewicht te nemen. Dit omdat de voorschool 1 ½ duurt, tegenover de 2 jaar durende kleuterklas/vroegschool.

de voorschool nader uit te breiden en doen dat vaak met indicatoren die verwijzen naar een risico op taal- en ontwikkelachterstand, zoals etniciteit, een taalarme omgeving, een daadwerkelijke taalachterstand (vastgesteld door consultatiebureau of na een wenperiode op de voorschool), thuistaal, sociaal emotionele ontwikkelingsstoornissen of problematische opvoedsituaties.³² Door de uitbreiding van de definitie van de (gemeentelijke) doelgroep op de voorschool, is de doelgroep vaak ruimer dan de doelgroep van de vroegschool. Hierdoor kan het zijn dat een leerling op de vroegschool niet meer tot de doelgroep behoort (zie ook 2.2.3).

Gemeenten mogen de middelen ook besteden aan ander onderwijsachterstandenbeleid, zoals schakelklassen en zomerscholen. Gemiddeld besteden gemeenten circa 80% van de middelen aan vve en 20% aan zomerscholen/schakelklassen.³³

Box 2.1 Gewichten voor Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid-middelen (GOAB) en de gewichtenregeling

De verdeling van de Rijksmiddelen voor het GOAB vindt plaats op basis van het totaal van de schoolgewichten per school in de gemeenten op basis van 2009. Deze basis is sindsdien niet meer geactualiseerd. De schoolgewichten zijn berekend op basis van de gewichten die ook gelden in de gewichtenregeling op het po:

- *Het gewicht 1,2 geldt voor kinderen van wie beide ouders maximaal basisonderwijs of één van de ouders maximaal basisonderwijs en de ander maximaal vmbo-k heeft afgerond.*
- *Het gewicht 0,3 wordt toegekend aan kinderen wiens ouders beide maximaal een diploma op onderwijsniveau vmbo-k-niveau hebben.*
- *Voor de overige kinderen geldt het gewicht 0 en zij zijn geen doelgroepkinderen.*

Er geldt bij de vaststelling van schoolgewichten een drempel van 6% gewichtenleerlingen op scholen. Deze wordt toegepast door 6% van het aantal leerlingen te nemen en dit getal in mindering te brengen op het totaal van alle gewichten op de school (of de vestiging).

PO: Gewichtenregeling en impulsregeling

Voor groep 1 tot en met 8 ontvangen schoolbesturen op basis van 2 regelingen middelen voor OAB op de onder het bestuur ressorterende scholen. De eerste betreft de gewichtenregeling (zie ook box 2.1). Schoolbesturen ontvangen middelen voor scholen met gewichtenleerlingen op basis van de gewichten, minus 6% van het aantal leerlingen van de school gemaximeerd tot 80% van het aantal leerlingen op vestigingsniveau van een school, dit is het schoolgewicht.³⁴ Dit betekent dat een school redelijk veel leerlingen met 0,3-gewicht moet hebben voor het de drempelwaarde behaalt. De reden voor invoering van de drempel is het voorkomen van verwatering van het beschikbare budget. Filosofie achter de drempel is, naast budgettaire inpasbaarheid, dat scholen met relatief minder gewichtenkinderen deze kunnen opvangen in de normale onderwijssystemen en hier dus geen extra middelen voor nodig hebben.

32 Inspectie van het Onderwijs, 2013; Ledoux e.a., 2015; Veen et al., 2014; Leseman en Veen, 2016; en op basis van gesprekken ten behoeve van dit IBO met verschillende gemeenten

33 Cebeon, 2015

34 Het schoolgewicht is het gewicht van een schoolvestiging, gebaseerd op het aantal leerlingen met een gewicht uit de gewichtenregeling basisonderwijs. Berekening volgens artikel 27 van het Besluit bekostiging WPO: het schoolgewicht wordt per schoolvestiging berekend. Eerst wordt het totaal van het aantal leerlingen met een gewicht berekend: (het aantal leerlingen met gewicht 0.3 x gewicht 0.3) + (aantal leerlingen met gewicht 1.2 x gewicht 1.2). Deze uitkomst wordt verminderd met 0.06 x het totaal aantal leerlingen op die vestiging. Deze uitkomst wordt afgerond op een heel getal. Als deze uitkomst -1 of lager is, dan wordt het schoolgewicht 0. Er wordt een bovengrens gehanteerd: als de uitkomst hoger is dan 0,8 x het aantal leerlingen krijgt de vestiging een schoolgewicht gelijk aan 0,8 x het aantal leerlingen op de vestiging, afgerond op een heel getal.

Sinds 2009 geldt daarnaast de impulsregeling. De reden voor de invoering van deze regeling was om met additionele factoren (lage inkomens en afhankelijkheid van uitkeringen) die een risico op een onderwijsachterstand vergroten, rekening te houden. Schoolbesturen ontvangen voor scholen met gewichtenleerlingen een toeslag wanneer de school in een impulsgebied staat.³⁵ Impulsgebieden zijn postcodegebieden met veel inwoners met lage inkomens en/of veel uitkeringen,³⁶ vanuit de gedachte dat een omgeving met een lage sociaal economische status het risico op relatieve achterstand vergroot. Met de start van de regeling zijn de gebieden op basis van onderzoek door het SCP en het CBS vastgesteld, en sindsdien niet meer gewijzigd. Bij de impulsregeling is geen drempel van toepassing. Alle scholen in een impulsgebied met gewichtenleerlingen ontvangen voor ieder kind met een gewicht impulsmiddelen.³⁷ Een school kan dus uit beide bronnen middelen krijgen voor gewichtenleerlingen.

VO: Leerplusarrangement

In het vo worden de middelen van het OAB via het leerplusarrangement (LPA) verdeeld op basis van APC-gebieden. Deels lijkt die systematiek overeen te komen met de systematiek voor de impulsgebiedentoeslag in het po, maar op belangrijke aspecten verschillen ze:

- Voor APCG weegt de factor 'herkomst' wel mee, waar dit voor impulsgebieden niet het geval is. Bij APCG gaat het om postcodegebieden waar een relatief groot aandeel van de huishoudens een laag inkomen, een uitkering, en een niet-westerse achtergrond heeft.³⁸
- Om voor extra bekostiging in aanmerking te komen, gaat het bij het leerplusarrangement om het APCG van *de leerling* (diens woonadres), waar het bij de impulsgebiedentoeslag gaat om de locatie van *de school*.
- Het LPA is een vast bedrag en de verdeling wordt jaarlijks geactualiseerd. Ieder jaar wordt vastgesteld hoeveel leerlingen in een APCG wonen en wat het bedrag per leerling is dat scholen ontvangen.

Om versnippering tegen te gaan, zijn ook bij de invoering van het LPA drempels in de bekostiging ingevoerd. In 2007 lagen die voor alle onderwijsniveaus in het vo op 30% doelgroepkinderen. De reden hiervoor was dat de praktijkervaring leerde dat bij een aandeel doelgroepleerlingen van een derde op een school een omslagpunt lag en er dermate extra inspanning van scholen nodig was, dat extra middelen hiervoor gewenst waren.³⁹ Vanaf 2009 is de regeling gedifferentieerd naar onderwijssoort: praktijkonderwijs en alle vmbo-niveaus (en gemengde onderbouw vmbo/havo) hebben een drempel van minimaal 30% APCG-leerlingen, havo (en gemengde onderbouw havo/vwo) een drempel van 50%, en het vwo en gymnasium een drempel van 65%. Deze differentiatie in drempels is ontstaan omdat de APCG systematiek ertoe leidde dat bijvoorbeeld gymnasia hoge LPA bekostiging kregen doordat veel van de leerlingen in een APCG woonden, maar geen verhoogd risico op achterstanden hadden.⁴⁰

35 Ledoux en Veen, 2009, p. 21; Kamerstuk II 2010-2011 32 500 VIII, nr. 173

36 4-cijferige postcodegebieden waarbij meer dan 11,3% van de huishoudens een uitkering of laag inkomensbron is, of waar meer dan 11,5% een laag inkomen heeft.

37 Onderwijsraad, 2013

38 Een APCG is gedefinieerd als 'een postcodegebied met een bovenmatige vertegenwoordiging van lage inkomens, uitkeringsontvangers en niet-westerse allochtonen'. De drempelwaarden voor een APCG liggen bij 15% lage inkomens, 13% uitkeringen en 7% niet-westerse allochtonen. Van alle postcodegebieden in Nederland waren er in 2005 306 (8%) die aan deze door SCP en CBS opgestelde criteria voldeden. Hier woont ca. 20% van de bevolking en zijn voornamelijk gelegen in de grote steden (Claassen e.a., 2005).

39 Zie Kamerstuk II 2005-2006 27020 nr. 54

40 Het zogenoemde 'Barlaeus-effect', Kamerstuk II 2007-2008 27020, nr. 58

2.2.2 Budget OAB regelingen

De budgetten per regeling laten zien dat het totaalbedrag voor OAB in het vo substantieel lager is dan in het po en voor de voorscholen. Het budget voor het GOAB is sinds de invoering van de wet Oke in 2010 toegenomen. Een groot deel van de toename zit in de bestuursafspraken die de minister van OCW gemaakt heeft met de G37 over de kwaliteitsverhoging van de vve. Naar aanleiding van een motie besloot het kabinet in 2011 om extra geld in te zetten op het terugdringen van taalachterstanden bij kinderen tot vier jaar in de 37 grootste gemeenten. In deze gemeenten wonen verhoudingsgewijs meer gewichtenleerlingen en deze leerlingen hebben verhoudingsgewijs zwaardere gewichten dan in de kleinere gemeenten. Het kabinet beoogde het geld in te zetten "...daar waar de nood het hoogste is", en verwatering van de middelen tegen te gaan.⁴¹ Deze middelen zijn voornamelijk ingezet om het taalniveau van medewerkers op voorscholen te verbeteren en om de doelgroep uit te breiden.

Tabel 2.2 Gerealiseerde en begrootte uitgaven OAB (x €1.000)

	2012	2013	2014	2015	2016 ^a	2017 ^a	2018 ^a	2019 ^a	2020 ^a
GOAB	260.987	261.542	261.009	261.750	261.750	261.750	316.750	326.750	316.750
- Aanvulling GOA convenant G37	70.000	95.000	95.000	95.000	95.000	95.000			
- Verhoging taalniveau pedag. medewerkers KG ^b	0	4.700	4.700	4.700	4.700	4.700	4.700		
- Tenminste één groep VVE ook in kleine gemeenten ^c						5.000	5.000		
- Implementatie en kwaliteitsverbetering VVE ^d		300	300	300	300	300	300		
Totaal GOAB	330.987	361.542	361.009	361.750	361.750	366.750	326.750	326.750	316.750
PO									
- gewichten- en impulsregeling	409.600	385.000	358.000	326.000	300.000	280.000	280.000	270.000	260.000
Totaal PO^f	409.600	385.000	358.000	326.000	300.000	280.000	280.000	270.000	260.000
VO									
- LPA	51.700	50.728	50.728	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700
Totaal VO	51.700	50.728	50.728	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700	46.700
Totaal budget OAB	792.287	797.270	769.737	734.450	708.450	693.450	653.450	643.450	623.450

Bron: Begrotingen en Jaarverslagen ministerie van OCW 2013-2017

a. De bedragen vanaf 2016 e.v. betreffen de begrote bedragen

b. Tot en met 2016 zijn er middelen beschikbaar gesteld voor de G86. Voor 2017 en 2018 zijn de middelen bestemd voor de kleine gemeenten.

c. Vanaf 2017 is er 5 mln. beschikbaar om het ook in kleine gemeenten mogelijk te maken dat er tenminste één vve-groep gerealiseerd kan worden.

d. Er is 3 ton beschikbaar voor implementatie en kwaliteitsverbetering vve.

e. In 2015 is er geld voor zomerscholen toegevoegd aan de lumpsum van het po.

f. Gegevens tot en met 2015 zijn grotendeels gebaseerd op jaarverslagen van OCW.

g. Dit bedrag wordt in 2015, 2016 en 2017 als aparte subsidie verstrekt. Daarna zal worden gezien of het beschikbare budget vanaf 2018 wordt bekostigd via de prestatiebox of de lumpsum.

41 Zo had destijds 18% van de leerlingen een gewicht in de grote steden versus 10% in de kleinere gemeenten.

In de periode 2013-2016 is er daarnaast geld beschikbaar gesteld voor de G86, om ook in deze gemeenten het taalniveau van medewerkers op voorscholen te verbeteren. Voor 2017 en 2018 is 5 mln euro beschikbaar voor kleine gemeenten, zodat zij beter vve kunnen aanbieden.

De verdeling van de GOAB-middelen over de gemeenten is in 2011 vastgesteld, op basis van de schoolgewichten in 2009. Doordat de verdeling sindsdien niet meer is aangepast, en doordat er bestuursafspraken zijn gemaakt met de G37 over de kwaliteit voorschool, zomerscholen en schakelklassen, ontvangen grotere gemeenten verhoudingsgewijs meer middelen.⁴² Als gevolg van de stijging van het opleidingsniveau van ouders en de daling van het aantal leerlingen heeft een ramingsbijstelling op het GOAB budget plaatsgevonden.

Het budget voor de gewichtenregeling en impulsregeling is in de afgelopen jaren afgenomen en neemt in de komende jaren nog verder af. Een belangrijke oorzaak ligt in de daling van het aantal kinderen dat een gewicht toegekend krijgt, waardoor er minder budget benodigd is. Deze daling komt door de stijging van het opleidingsniveau van ouders, de daling van het aantal kinderen in de basisschoolleeftijd en de strengere controles op de aanmeldformulieren van ouders.⁴³ In 2015 is daarom een ramingsbijstelling gedaan. Het bedrag per leerling is hierdoor niet veranderd, maar wel het totale budget van de gewichtenregeling. Voor 2017 is de verdeling van middelen tussen de gewichten- en impulsregeling ongeveer 60-40.

Het budget voor de LPA is iets afgenomen en daarna gestabiliseerd. In 2012 is er op het LPA gekort in het kader van een subsidietaakstelling, waarbij ook het bedrag per LPA-leerling naar beneden is bijgesteld.

2.2.3

Bereik

In tabel 2.3 is weergegeven hoe groot de doelgroep is in aantallen en welk deel van de doelgroep daadwerkelijk bereikt wordt. Het bereik laat de consequenties van de verschillende gehanteerde definities zien:

- Gemeenten breiden vaak de definitie voor doelgroepkinderen voor de voorschool uit. Dit blijkt uit het verschil tussen de minimale definitie (DUO) en het aantal doelgroepeuters volgens gemeentelijke definities. Hierdoor kunnen kinderen in gemeente A wel een indicatie voor de voorschool krijgen en in gemeente B niet.
- Alleen voor de G37 zijn gegevens bekend over het bereik van doelgroepeuters voor de voorschool. Het bereik in deze gemeenten is toegenomen van 71% in 2013 tot 78% in 2014, op basis van de gemeentelijke definitie.⁴⁴ Dit bereik is redelijk hoog, gezien de vrijwillige deelname aan voorscholen. Het is niet bekend wat de samenstelling is van de groep die gemeenten niet bereiken, dus of dit wellicht de kinderen met de grootste achterstanden zijn. Het ontbreken van de bereikgegevens voor de andere gemeenten komt doordat de gegevens niet centraal en niet altijd goed worden bijgehouden en doordat er veel wisseling van aanbieders is het voorschoolse veld is.

42 Cebeon, 2015

43 Scholen zijn zelf verantwoordelijk voor het verzamelen van gegevens over het opleidingsniveau van de ouders. Dit leidt tot administratieve druk en fouten in de registratie. Onder andere door de Inspectie van het Onderwijs (2012) en de Algemene Rekenkamer (2013) werd deze kwetsbaarheid geconstateerd, waarna controles zijn ingevoerd.

44 Inspectie van het Onderwijs, 2017

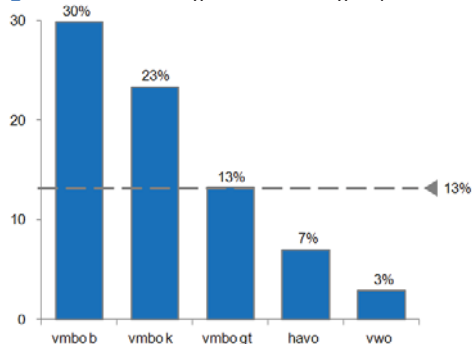
Tabel 2.3 Aantal doelgroep leerlingen en bereik van de verschillende regelingen in het OAB

	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16
Voorschoolse opvang^a							
Doelgroepkinderen alle gemeenten				20.801	19.414		
Gemeente definitie				45.160	44.511		
Bereik alle gemeenten is onbekend							
Aantal doelgroepkinderen kleine gemeenten				4.082	5.326		
Gemeente definitie				5.326	5.450		
Bereik is onbekend							
- Aantal doelgroepkinderen G86				4.959	4.671		
Gemeente definitie				7.563	8.024		
Bereik is onbekend							
- Aantal doelgroepkinderen G37				11.760	10.890		
Gemeente definitie				32.271	31.037		
Bereik volgens gemeentelijke definities				71%	78%		
PO^b							
Alle leerlingen totaal	1.548.419	1.534.929	1.517.497	1.498.008	1.476.722	1.457.578	
Gewichtenleeringen	207.027	196.402	186.547	173.951	159.969	147.090	133.898
Aandeel gewichtenleeringen van het totaal	13.37%	12.80%	12.29%	11.61%	10.83%	10.09%	
Aantal gewichtenleeringen op school bekostigd onder gewichtenregeling	153.667	144.465	136.739	126.038	114.699	103.928	93.235
Aandeel gewichtenleeringen op school bekostigd onder gewichtenregeling	74.22%	73.56%	73.30%	72.46%	71.70%	70.66%	69.6%
Aandeel bekostigde gewichtenleeringen op totaal aantal leerlingen	9.92%	9.41%	9.01%	8.41%	7.77%	7.13%	
VO^b							
Alle leerlingen	934.043	941.078	948.543	957.000	971.469	981.992	998.380
Aantal APCG-leeringen	129.832	132.692	120.465	122.496	155.435	126.677	128.791
Percentage APCG-leeringen van het totaal aantal leerlingen	13.90%	14.10%	12.70%	12.80%	16.00%	12.90%	12.90%
Aantal APCG-leeringen met op een school met LPA	88.659	91.859	83.153	84.704	111.251	87.416	88.369
Aandeel APCG-leeringen op school bekostigd met LPA	68.29%	69.23%	69.03%	69.15%	71.57%	69.01%	68.61%
Aandeel APCG-leeringen met LPA tov alle leerlingen	9.49%	9.76%	8.77%	8.85%	11.45%	8.90%	8.85%

^a Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2016, 2017^b Bron: Berekeningen door CBS

- Ander gevolg van het uitbreiden van de definitie voor de voorschool door gemeenten is dat deze breder is dan de definitie van de gewichtenregeling. Een deel van de doelgroep leerlingen behoort na de overgang naar de vroegschool dus niet meer tot de doelgroep op het po.
- De hoeveelheid kinderen met een gewicht in het po daalt, van ongeveer 45% van alle basisschoolkinderen in 1991, naar ongeveer 18% in 2007, tot 10% in 2016. Oorzaken hiervoor zijn de toename in hoogopgeleide ouders en aanpassing van de indicatoren en gewichten in 1993 en 2006.⁴⁵
- 10% van de po-leerlingen behoort tot de doelgroep van de gewichtenregeling. De omvang van de doelgroep van het LPA is vergelijkbaar: 13% van de vo-leerlingen behoort tot de doelgroep. Het aandeel gewichtenleerlingen per onderwijsniveau in het vo verschilt echter substantieel (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1 Aandeel gewichtsleerlingen per onderwijsniveau in het vo (%)



- Door de 6% drempel werd in 2015/2016 69,6% van alle gewichtenleerlingen in het po bekostigd, een daling ten opzichte van eerdere jaren.⁴⁶ Dit bereik is vergelijkbaar met het vo, waar 68,6% van de APCG leerlingen op een school zit met LPA middelen.
- In 2015/2016 waren er 66.226 leerlingen die bekostigd werden in de impulsregeling, dit is 49,4% van het aantal gewichtenleerlingen.⁴⁷
- Ondanks dat de doelgroepomvang in het po en vo vergelijkbaar is, blijkt in de praktijk dat po en vo verschillende doelgroepen hebben door het verschil in indicatoren (opleidingsniveau ouders en APCG). Een meerderheid van de gewichtenleerlingen (ongeveer 60%) blijkt niet in een APCG te wonen en komt (via school) dus niet in aanmerking voor LPA middelen op het vo.⁴⁸
- In het vo gaan de LPA middelen hoofdzakelijk naar het vmbo. Hier gaan ook de meeste gewichtenleerlingen naar toe en is het aandeel gewichtenleerlingen in de totale populatie ook het hoogste (zie figuur 2.1 en 2.2). 83% van de gewichtenleerlingen op het po komen uiteindelijk op het vmbo terecht. Als gekeken wordt naar alle leerlingen op het vo (dus zowel de gewichten als niet gewichten leerlingen) komt 54% op het vmbo terecht. Doordat er drempels in de bekostiging zitten, en deze op de havo (50%) en vwo (65%) hoger zijn dan op het vmbo (30%), is de kans als ex-gewichtenleerling in havo/vwo profijt op LPA-bekostiging nog kleiner.⁴⁹

⁴⁵ Minne, Webbink en Van der Wiel, 2009

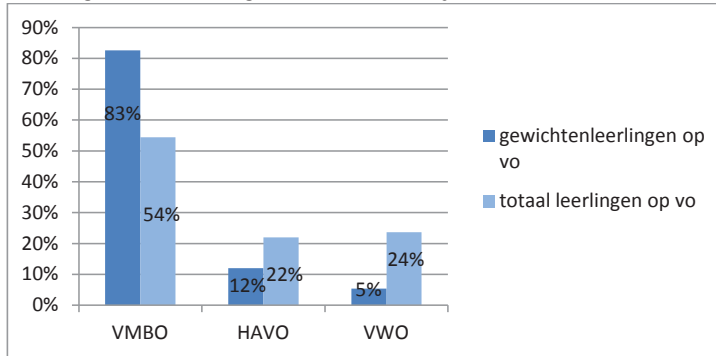
⁴⁶ Eigen berekeningen op CBS-data

⁴⁷ Schooljaar 2015/2016: eigen berekeningen op CBS-data

⁴⁸ CPB, 2017b

⁴⁹ CPB, 2017b

Figuur 2.2 Spreiding (gewichten) leerlingen over niveaus ten opzichte van de verdeling van alle leerlingen over de onderwijsniveaus in het vo (%)⁵⁰



2.3 Sturing onderwijsachterstandenbeleid

2.3.1 Algemene kaders sturing onderwijsbeleid

Het sturingsinstrumentarium van het Rijk, ofwel de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, op het onderwijs bestaat uit formele bevoegdheden, zoals wetgeving, bekostiging, inspectietoezicht en het maken van bestuurlijke afspraken. Daarnaast heeft de minister van OCW nog mogelijkheden tot beïnvloeding, zoals de nadruk op transparantie van prestaties, gebruik van benchmarks, ondersteuning van specifieke doelen, bijvoorbeeld door een task force of 'management by speech'.

De sturing in het Nederlandse onderwijs wordt voor een groot deel bepaald door artikel 23 van de grondwet, de vrijheid van onderwijs en de lumpsumsystematiek. Deze algemene kaders staan in dit IBO niet ter discussie, maar zijn van belang om de sturingsmogelijkheden van het Rijk in kaart te brengen.

Volgens artikel 23 van de grondwet is de overheid stelselverantwoordelijk voor goed onderwijs en stelt zij zich terughoudend op naar de inrichting van scholen. Deze vrijheid van onderwijs geeft ouders en leerlingen vrijheid in de schoolkeuze. Het Rijk is norm- en kaderstellend, terwijl de instellingen autonoom beleids- en investeringsbeslissingen mogen nemen. Zo is de maximale klassengrootte niet formeel vastgelegd en wordt er geen compleet curriculum voorgeschreven. Er gelden wel eisen m.b.t. bekwaamheid en opleidingsniveaus van leerkrachten en medewerkers, eindtermen en landelijke regelgeving over het schooladvies. Op de vastgelegde eisen houdt de Inspectie van het Onderwijs toezicht.

Door lumpsumbekostiging is er voor het Rijk ook via de middelen weinig sturing mogelijk. Schoolbesturen mogen zelf bepalen hoe zij deze middelen verdelen over de scholen die onder hun bestuur vallen en scholen bepalen zelf de inzet van de middelen. Bij de introductie van de lumpsumbekostiging is sturing op input vervangen door sturing op resultaten en opbrengsten, om te komen tot minder bureaucratie, grotere doelmatigheid en betere kwaliteit. Besturen en scholen hoeven geen (uitgebreide) verantwoording af te leggen over de besteding van de middelen in de lumpsum zolang het geld een onderwijsbestemming heeft. Verbonden aan de

⁵⁰ Dit gaat om de posities van leerlingen in 2013/2014, zij zaten in 2010/2011 op het po

lumpsum kunnen wel een prestatiebox of prestatieafspraken⁵¹ meer sturing, transparantie en verantwoording mogelijk maken.⁵²

2.3.2

Sturing op onderwijsachterstandenbeleid in de voorschoolse fase, po en vo

De sturing van het Rijk ten aanzien van de voorschoolse educatie is anders ingericht dan de sturing in het po en vo. In het po en vo stuurt het Rijk aan de hand van rendementen en onderwijskwaliteit van de hele populatie leerlingen. Een dergelijke sturing op resultaten en rendement van voor- en voerschoolse educatie is niet mogelijk, door het ontbreken van een objectieve en onomstreden toets aan het einde van de vve-periode en door de grote verschillen in ontwikkeling tussen kinderen in deze periode. De sturing vanuit het Rijk vindt daardoor plaats aan de voorkant en op randvoorwaarden, bijvoorbeeld door regels en kwaliteitseisen omtrent medewerker-kind ratio, opleidingsniveau medewerkers, veilige omgeving en het gebruik van erkende VVE-programma's.

Het vve-beleid valt uiteen in de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de voorschoolse periode (2,5- 4 jaar), en de verantwoordelijkheid van scholen en schoolbesturen voor de voerschool (4-6 jaar). De voerschool heeft hierdoor dezelfde sturingsrelaties en –mogelijkheden als de andere leeftijdsgroepen in het po.

De gemeente is verantwoordelijk voor de definitie van de doelgroep voor de voerschool, de indicatie van de doelgroep, een voldoende en gespreid aanbod waarbij aan basisvoorwaarden wordt voldaan⁵³ en toeleiding naar het aanbod. De gemeente dient hier als regievoerder afspraken over te maken met de GGD, locatiewhouders van peuterspeelzalen en kinderopvang, schoolbesturen en welzijnswerk. De afspraken hierover landen in principe in de Lokale Educatieve Agenda (LEA), de agenda waarin betrokken partners onder leiding van de gemeente afspraken vastleggen over de uitvoering en toezicht op het hele onderwijs- en jeugdbeleid. De gemeente heeft ten aanzien van het vve-beleid ook doorzettingsmacht, vastgelegd in de wet OKE. Als de partijen er gezamenlijk niet uitkomen of meewerken en dit wel nodig is voor samenhangend OAB, dan kan de gemeente besluiten dat afspraken wel voor alle partijen gelden. In de LEA landen idealiter ook afspraken met betrokkenen over het OAB op het po en het vo, maar hier heeft de gemeente geen doorzettingsmacht. Doordat gemeenten de GOAB middelen via een specifieke uitkering ontvangen, dienen zij de middelen aan OAB te besteden.

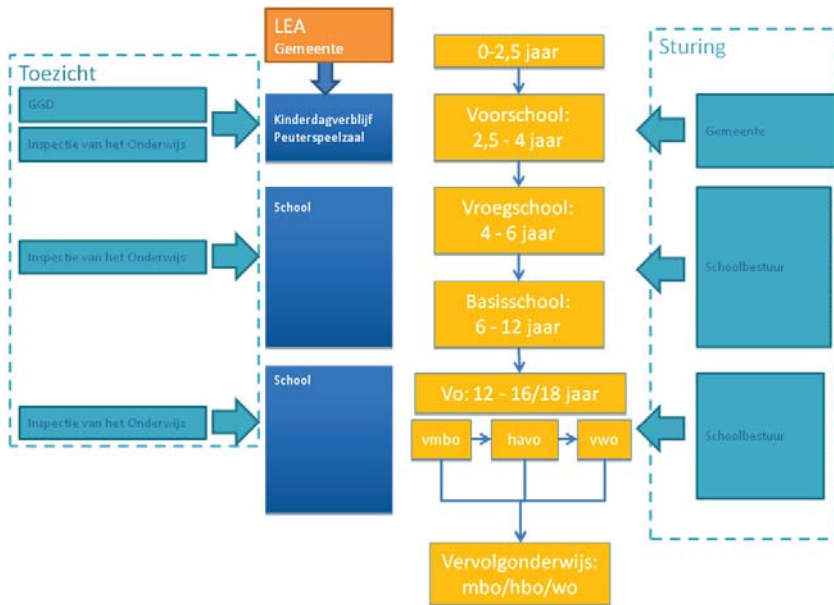
51 Via de prestatiebox kunnen schoolbesturen in het po en vo extra middelen uitgekeerd krijgen voor specifieke doelen of afspraken. Het is aan de schoolbesturen hoe zij de middelen verdelen onder scholen. De verantwoording over de prestatieboxmiddelen loopt mee in de reguliere jaarverslaglegging. Separate verantwoording of de middelen zijn besteed aan doelen uit een sectorakkoord is niet nodig. Ook zijn besturen niet verplicht om specifiek te rapporteren over wat zij doen aan de doelen uit het sectorakkoord. Wel moeten zij desgevraagd een overzicht kunnen laten zien van de gepleegde inspanningen op landelijke streefdoelen. In het vervolgonderwijs worden ook resultaatafspraken gemaakt, waarbij instellingen bij het niet behalen van doelstellingen middelen af staan ten gunste van instellingen die wel de doelen halen.

52 In de brief die de bewindspersonen van OCW in mei 2016 aan de Tweede Kamer hebben gestuurd, kondigen zij aanin overleg te treden met het veld over een goede manier om hier bij volgende sectorakkoorden wel meer specifieke verantwoording over te vragen. Een nieuw kabinet kan dan bijvoorbeeld samen met de sector een aantal prioriteiten bepalen, en daar voor die regeerperiode extra middelen voor beschikbaar stellen en in ruil daarvoor ook extra verantwoording vragen, bijv via de jaarverslagen. Zie Kamerstuk II 2015-2016 34 300, nr. 143

53 De basisvoorwaarden voor voerschoolse educatie zijn of er een vve programma gebruikt wordt, of er ten minste vier dagdelen van ten minste 2,5 uur per week of ten minste 10 uur aan activiteiten gericht op stimuleren van de ontwikkelingsdomeinen aangeboden wordt, door minimaal twee beroepskrachten op pw-3 niveau (minimaal 1 beroepskracht per 8 leerlingen), aan groepen van maximaal 16 peuters en of de medewerkers voldoende geschoold zijn in voerschoolse educatie (Besluit van 7 juli 2010, houdende vaststelling van basisvoorwaarden voor de kwaliteit van voerschoolse educatie (Besluit basisvoorwaarden kwaliteit voerschoolse educatie)).

Sinds de invoering van de lumpsum is het aan de schoolbesturen om het geld te verdelen over de scholen. Door de vrijheid die de lumpsum bekostiging met zich meebrengt, bepalen scholen zelf voor welke doelen en voor welke kinderen zij de middelen inzetten. Dit kan aan interventies omtrent onderwijsachterstanden zijn, maar ook aan andere onderwijsactiviteiten. De gedachte achter deze wijze van bekostiging is dat schoolbesturen en scholen het beste in staat zijn te bepalen en organiseren wat nodig is op het gebied van onderwijsachterstanden en zelf maatwerk kunnen bieden.

Figuur 2.3 Overzicht betrokken partijen in het OAB



2.3.3

Het toezicht op en de verantwoording van onderwijsachterstandenbeleid

Wettelijk gezien dienen gemeenten aan te tonen dat de middelen aan het OAB zijn besteed (er is dus geen wettelijke verplichting om aan te geven *hoe* de middelen zijn besteed) en leggen schoolbesturen verantwoording af over de besteding van de lumpsum in jaarverslagen. Schoolbesturen zijn hierbij niet verplicht om in te gaan op de besteding van middelen aan OAB.

De GGD en de Inspectie houden toezicht op de voorschoolse educatie. De GGD houdt, in aanvulling op het reguliere toezicht op alle locaties, jaarlijks toezicht op de basisvoorwaarden voorschoolse educatie bij de kinderopvanginstellingen en peuterspeelzalen met gesubsidieerde voorschoolse educatie. Onder basisvoorwaarden vallen de volgende onderwerpen: de pedagogische praktijk (hier wordt getoetst of de voorschool een pedagogisch beleidsplan heeft waarin minimaal is opgenomen hoe de emotionele veiligheid gewaarborgd wordt, hoe de ontwikkeling van persoonlijke en sociale competenties bevorderd wordt, en hoe de overdracht van waarden en normen plaatsvindt), de beroepskracht-kindratio, de groepsgrootte, de beroepskwalificaties, en de aanwezigheid van verklaringen omtrent gedrag

(vog's). De Inspectie van het Onderwijs houdt alleen signaal gestuurd toezicht op de educatieve kwaliteit, de zorg en begeleiding, de ouderbetrokkenheid, de kwaliteitszorg en de doorgaande lijn naar de vroegschoolse educatie. De Inspectie houdt daarnaast toezicht op de naleving van de afspraken over OAB op gemeentelijk niveau, te weten de doelgroepdefinitie, het bereik, de toeleiding naar de voorschool, de doorgaande leerlijn en op de resultaten van vroegschoolse educatie.

In het po en vo houdt de Inspectie op een meer indirecte wijze toezicht op het OAB. Het overleg over OAB tussen gemeenten en onderwijs is wettelijk verankerd en de Inspectie rapporteert jaarlijks over de mate waarin de doelen afgesproken tussen gemeenten en onderwijs worden bereikt. In de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) en de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) staat wat scholen in hun schoolplan moeten opnemen, maar hierin staat niets vastgelegd over OAB-doelen en ook de vrijheid van de invulling van de LEA biedt hier weinig houvast voor de Inspectie.

In het vo en po houdt de inspectie toezicht op de opbrengsten op basis van gemiddelde prestaties. Binnen het inspectiekader corrigeert de inspectie het oordeel over de onderwijsopbrengsten en kijkt naar wat er verwacht mag worden van scholen op basis van de verschillen in leerlingpopulaties.⁵⁴ Op basis van de resultaten kan de inspectie gemeenten en schoolbesturen aanspreken op het OAB, als de opbrengsten tegenvallen. Scholen kunnen het predicaat 'zwak' krijgen als de schoolresultaten over het geheel achterblijven.

Daarnaast bekijkt de inspectie bij de beoordeling van zowel onderbouwrendement als bovenbouwrendement in het vo, met welk niveau leerlingen de school zijn binnengekomen en of de school de leerling op dat niveau weet te houden, laat opstromen, of laat afstromen. Onlangs is hiervoor de wegging voor 'afstroom' aangepast, waardoor de inspectie scholen niet meer negatief beoordeelt als leerlingen die met een meervoudig advies binnenkomen (bijvoorbeeld vmbo-t/havo) op het laagste van de twee niveaus worden gediplomeerd. Daarnaast krijgen leerlingen die op het hoogste niveau van het dubbeladvies zitten een positieve wegging. De reden van deze aanpassingen is om scholen extra te stimuleren om leerlingen kansen te bieden en de prikkel bij scholen weg te nemen om risicomijdend gedrag te vertonen of po scholen te vragen om enkelvoudige adviezen.

⁵⁴ In het po corrigeert de Inspectie naar schoolgewicht; zo varieert de beoordeling van de ondergrens van CITO-scores van 535,2 (bij 0% gewichtenleerlingen) tot 526,7 (bij 70-100 gewichtenleerlingen). In het vo wordt gecorrigeerd naar APCG (ook vanwege niet-beschikbaarheid van gegevens over sociaaleconomische achtergrond).

2.4 Samenvatting

2.4.1 Overzicht kenmerken regelingen

	GOAB (Voorschool)	Gewichtenregeling (PO)	Impulsregeling (PO)	Leerplusarrangement (VO)
Indicator verdeelsystematiek	Opleiding ouders	Opleiding ouders	Postcode school	Postcode leerling
Toekenning van de middelen	Rijk aan gemeenten; gemeenten aan instellingen, na indicatie door consultatiebureau	Rijk aan schoolbesturen; schoolbesturen aan scholen	Rijk aan schoolbesturen; schoolbesturen aan scholen	Rijk aan schoolbesturen; schoolbesturen aan scholen
Doelgroep omvang	DUO: ca 20.000 Gemeente: ca. 45.000 (2013/2014)	Ca. 133.898 (2015/2016)	Ca. 66.000 (2015/2016); dat is 49,5% van de gewichten leerlingen	Ca 129.000 (2014/2015)
Doelgroep bereikt door regelingen	78% ⁵⁵	69,6% (2015/2016)	64,7% van de bekostigde gewichtenleerlingen wordt ook via impulsregeling bekostigd	68,6% (2015/2016)
Budget regeling	317 mln in 2020	260 mln in 2020, waarvan ca. 60% gewichtenregeling en 40% impulsregeling		46,7 mln in 2020
Budget per eenheid (bekostigde leerling of schoolgewicht)	Gemeenten ontvangen middelen op basis van gewichten 2009; hierdoor verschilt het bedrag per kind per gemeente sterk. Gemiddeld (2014): € 4.467 per schoolgewicht	Schoolbesturen worden bekostigd per schoolgewicht (optelling gewichten van leerlingen, waarbij drempel van 6% geldt). Gemiddeld €3.045,- per schoolgewicht. Schooljaar 2015/2016	Schoolbesturen ontvangen €1.780,- per gewichtenleerling die op scholen zitten in een impulsgebied (geen drempel) schooljaar 2015/2016	Het vaste budget wordt ieder jaar verdeeld over aantal APCG leerlingen, ca. €730,- per LPA-leerling Bekostigingsdrempels: vmbo: 30%; havo en gemengde onderbouw havo/vwo: 50%; vwo: 65%
Toezicht	GGD en Inspectie	Inspectie	Inspectie	Inspectie

2.4.2 Constateringen ten aanzien van de inrichting huidige onderwijsachterstandenbeleid

Er zijn in de praktijk verschillen in doelgroepdefinitie tussen gemeenten en scholen.

- De doelgroepdefinitie en budgetomvang verschillen in vve, po en vo. Het bereik en de ondersteuning van leerlingen is geen doorlopende lijn gedurende de gehele leerloopbaan.
- Veel gemeenten hanteren voor de voorschool een bredere definitie dan de gewichtenregeling. Met de beschikbare rijksmiddelen voor de voorschool creëren gemeente – al dan niet met eigen middelen - veelal naar verhouding meer plaatsen. Er is geen nauwkeurige data beschikbaar hoeveel kinderen met een risico op onderwijsachterstanden naar de voorschool gaan en dus over in hoeverre alle gemeenten de doelgroep bereiken.

⁵⁵ Inspectie van het Onderwijs, 2017

Het budget voor de OAB regelingen is de afgelopen jaren afgenomen.

- De verschillende wijzigingen in de criteria voor gewichten, de daling van het aantal leerlingen en de stijging van het opleidingsniveau van ouders hebben geleid tot een geleidelijke daling van de inzet van middelen voor OAB in het po.
- Over de sectoren heen bezien, ontvangt de vve gemiddeld de meeste middelen en vo de minste.
- Sinds 2009 is de verdeelsleutel en dus de verdeling van de GOAB-middelen niet meer aangepast.

De omvang van de doelgroepen in het po en vo is ongeveer gelijk, maar de groepen die de regelingen bereiken verschillen.

- Circa 10% van de leerlingen in het po is momenteel gewichtenleerling en behoort tot de doelgroep van de regeling. Door de drempels in de gewichtenregeling, impulsregeling en het leerplusarrangement ontvangen niet alle scholen met doelgroep leerlingen nu bekostiging.
- Door het verschil in indicatoren richten het leerplusarrangement en de gewichtenregeling zich voor een deel op andere groepen leerlingen.

Er gaan op het vo meer OAB middelen naar het vmbo.

- In het vo gaan de leerplusregelingmiddelen hoofdzakelijk naar het vmbo. Naar verhouding komen de meeste gewichtenleerlingen hier terecht. Door de drempels in de bekostiging kom naar verhouding een beperkt deel van de middelen terecht op de havo en het vwo, waardoor gewichtenleerlingen die naar de havo of het vwo gaan een kleine kans hebben dat de school ondersteuning via het LPA voor hen ontvangt.

De sturing door het Rijk en de verantwoording op OAB is beperkt.

- Door de inrichting van het onderwijsstelsel, heeft het Rijk formele bevoegdheden, zoals wetgeving, bekostiging, inspectietoezicht en het maken van bestuurlijke afspraken. Op het gebied van OAB is de sturing vanuit het rijk echter beperkt, o.a. doordat scholen niet verplicht zijn om verantwoording af te leggen over de wijze van besteding van de OAB middelen.
- De gemeente is verantwoordelijk voor het vve-beleid en dient aan te tonen dat de GOAB middelen besteed worden aan het onderwijsachterstandenbeleid. Schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor een goede verdeling over scholen van de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid die zij via de lumpsum ontvangen. Scholen en schoolbesturen mogen zelf bepalen aan welke onderwijsactiviteiten zij de middelen besteden. Over OAB wordt geen specifieke verantwoording afgelegd.

3 Bevindingen over de werking van het onderwijsachterstandenbeleid

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de bevindingen ten aanzien van de werking van het OAB en zijn mogelijke maatregelen beschreven welke in de varianten (hoofdstuk 4) terecht kunnen komen. De analyse is gebaseerd op beschikbare literatuur, interviews, expertsessies en werkbezoeken (zie bijlage 3).

3.1 **Ambitieuze doelstelling en verschillende doelgroepen**

Ambitieuze doel

Het doel van het OAB, dat ieder kind zijn/haar potentie bereikt ongeacht achtergrondkenmerken, is een ambitieus doel. Het OAB is één van de instrumenten in de complexe omgeving van kinderen. Het doel van het OAB is niet alleen te bereiken door onderwijs, maar vraagt ook om een aanpak gericht op risico's buiten het onderwijs. Daarbij hebben leerlingen gedurende hun hele onderwijsloopbaan te maken met risico's op onderwijsachterstanden. Deze risico's kunnen niet op korte termijn 'opgelost' of 'weggewerkt' worden, omdat de ongunstige thuissituatie niet wijzigt gedurende de leerloopbaan.

Het OAB is gericht op het benutten van potentie, maar het is moeilijk de potentie van met name jonge kinderen te meten. Vandaar dat de doelgroep bepaald wordt middels factoren die het risico op een onderwijsachterstand vergroten. Voor uitkomsten kunnen onder andere vergelijkingen gemaakt worden tussen prestaties van verschillende subgroepen.⁵⁶

De aandacht is in de praktijk vaak gericht op absolute achterstanden

Ondanks de relatieve definitie van het OAB, hebben veel van de regelingen ook absolute doelen, zoals het aanpakken van taal- en onderwijsachterstanden (vve en po), het bestrijden van taalachterstand (LPA) en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten (LPA). Uit gesprekken ten behoeve van dit IBO kwam naar voren dat er ook in de praktijk beperkt tijd wordt besteed aan leerlingen die gemiddeld scoren, maar niet hun potentie ten volle benutten terwijl er wel aandacht is voor de kinderen die slecht presteren.

Verschillende indicatoren gedurende de leerloopbaan, die niet aansluiten bij praktijk

De huidige bekostigingsmethodiek op het po en vo, op basis van een groepsbenadering waarbij scholen middelen ontvangen voor kinderen met risico op onderwijsachterstanden is een logische benadering. Dit omdat het op individueel niveau lastig is om vast te stellen wat de potentie van een kind is.⁵⁷

De huidige indicatoren van de regelingen sluiten niet goed aan bij de praktijk van onderwijsachterstanden. Bij de verdeling van de middelen van de GOAB en gewichtenregeling geldt een absolute grens voor wie wel en niet tot de doelgroep behoort van een regeling. Deze grens is in de afgelopen jaren niet aangepast, waardoor er bijvoorbeeld bij de gewichtenregeling leerlingen met een even groot risico op achterstanden niet onder een regeling vallen. Daarnaast komt uit een analyse van CBS-cijfers naar voren dat de grens van opleidingsniveau van ouders

⁵⁶ Dit blijft conceptueel een lastige methodiek hetgeen ook blijkt uit de formulering die onder andere de Algemene Rekenkamer (2013) gebruikt om de doelstelling van OAB te beschrijven: "Een onderwijsachterstand van een leerling wordt wel gedefinieerd als een relatieve achterstand ten opzichte van gemiddelde prestaties op Nederlandse taal en rekenen (de basisvakken) van een landelijke vergelijkingsgroep."

⁵⁷ Van Schooten, Smeets en Driessen, 2007

niet meer goed aansluit bij het risico op achterstanden.⁵⁸ Onderzoek van het CBS laat zien dat naast opleidingsniveau, het land van herkomst, verblijfsduur, of de ouders in de schuldsanering zitten en het gemiddelde opleidingsniveau van moeders van kinderen op een school betere voorspellers zijn voor het risico op een onderwijsachterstand bij kinderen. Ook is de groep die wel onder een regeling valt, steeds kleiner is geworden door het hanteren van een absolute grens. Doordat scholen zelf de gegevens over opleidingsniveaus van ouders moeten verzamelen zijn de administratieve lasten hoog, ontbreken er registraties en zijn er onrechtmatig toebedeelde middelen aan schoolbesturen geconstateerd.⁵⁹ Ouders geven uit schaamte of sociale wenselijkheid soms een onjuist of geen opleidingsniveau op.⁶⁰

Wat betreft de impulsregeling kwamen in de interviews verschillende voorbeelden naar voren van po scholen met relatief veel achterstandsleerlingen die net buiten een impulsgebied staan en dus geen impulsmiddelen ontvangen.

Naast de conclusie dat de indicatoren niet goed meer aansluiten bij de praktijk, zorgen de verschillende doelgroepdefinities en indicatoren er voor dat kinderen met een risico op een achterstand wisselend bereikt worden via de regelingen.

Mogelijke maatregelen

Een relatieve definitie van onderwijsachterstanden in het beleid, de regelingen en de uitvoering

De relatieve doelstelling van het OAB vraagt ook om een relatieve definitie van onderwijsachterstanden, waarbij achterstanden gedefinieerd zijn als de achterstand ten opzichte van de potentie. Dit geldt ook voor de regelingen, die nu veelal definities hebben die absoluut zijn gedefinieerd.

In aansluiting bij de relatieve definitie van onderwijsachterstanden in de doelstelling, lijkt het ook logisch om een relatieve definitie in de uitvoering te kiezen. Dit betekent dat de onderste x% van de kinderen met de grootste cumulatie van ongunstige achtergrondkenmerken in de nieuwe indicator voor de verdeling van de middelen in aanmerking komen voor extra ondersteuning via de bekostiging van de scholen (zie ook 3.6).

Één indicator voor de hele leerloopbaan

Het bereiken van de kinderen met een risico op een onderwijsachterstand gedurende de hele leerloopbaan is mogelijk door eenzelfde doelgroepdefinitie en bijpassende indicator te definiëren voor de voorschool, het po en vo. De afweging hierbij is dat verschillende kenmerken in verschillende fases van de leerloopbaan een andere voorspellende kracht hebben. Zo heeft etniciteit voor kinderen in de voorschoolse leeftijd waarschijnlijk een grotere voorspellende kracht dan in latere levensfasen.⁶¹ Hier kan rekening mee gehouden worden door de gewichten van de factoren die risico's op onderwijsachterstanden voorspellen aan te passen per sector. Een nadeel hiervan is dat, als de weging tussen de sectoren sterk verschilt, de doorlopende ondersteuning vermindert.

⁵⁸ Achterstanden van kinderen van MBO-2 opgeleide ouders zitten op veel aspecten dicht in de buurt van de achterstanden van kinderen van lager opgeleide ouders, veel dichter dan bij die van kinderen van MBO-3 of hoger opgeleide ouders (berekeningen door CBS).

⁵⁹ Onrechtmatig bevonden gewichtenmiddelen van de gewichtenregeling is tussen 2008 en 2013 toegenomen van €15 miljoen naar € 73 miljoen. Zie verantwoordingsonderzoek door de Algemene Rekenkamer 2013.

⁶⁰ Zie o.a Algemene Rekenkamer, 2013

⁶¹ Roeleveld, Mooij, Fettelaar en Ledoux, 2011

Recent heeft het CBS een indicator ontwikkeld voor de verdeling van OAB middelen in het po op basis van een mix aan kenmerken. Een indicator op basis van deze gegevens betekent dat de middelen terecht komen bij scholen en gemeenten waar de achterstanden het grootste zijn. De door het CBS ontwikkelde indicator lijkt een goed startpunt als doelgroepdefinitie en indicator voor de regelingen onder het OAB. Het gebruik van een dergelijke indicator op basis van administratieve data betekent tevens een vermindering van foutgevoeligheid en administratieve lasten voor scholen. Scholen hoeven immers zelf niet meer het opleidingsniveau van ouders te achterhalen en door te geven. Het is niet bekend in hoeverre de door CBS geïdentificeerde kenmerken de risico's op voorscholen en in het vo voorspellen. Voor verdere aandachtspunten ten aanzien van de verdeelsystematiek van een nieuwe indicator, zie paragraaf 3.6.

3.2

Beperkt inzicht in effectiviteit onderwijsachterstandenbeleid

In de afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar het Nederlandse onderwijsachterstandenbeleid.⁶² Ondanks deze onderzoeken, is er weinig inzicht in de (kosten)effectiviteit van de verschillende regelingen en laten de onderzoeken soms tegenstrijdige resultaten zien.⁶³ Dit hangt samen met factoren zoals de doelstelling (zie 3.1), de beperkte mogelijkheden tot sturing door het Rijk en de beperkte verantwoording (zie 3.7). De belangrijkste conclusies over de effectiviteit van OAB regelingen zijn:

Voorschoolse educatie

- Achterstanden van kinderen met ongunstige achtergrondkenmerken nemen in de voorschoolse periode af ten opzichte van kinderen zonder deze ongunstige achtergrondkenmerken. Deze inhaalslag wordt geconstateerd op woordenschat en aandachtfunctie, maar niet op rekenen.⁶⁴
- De extra financiële impuls sinds 2012 voor voorschoolse educatie in de G37 heeft geleid tot significant minder verlengd kleuteren, een hogere kwaliteit van de voorschoolse opvang, meer monitoring door de Inspectie en meer kindplaatsen.⁶⁵

Primair onderwijs

- Van de gewichtenregeling in het po is niet goed vast te stellen of en in welke mate deze doeltreffend is. Geconstateerde verschillen in gemiddelde CITO-scores tussen scholen met vergelijkbare leerling-populaties (o.a. naar aandeel gewichtenleerlingen, inkomen ouders, etniciteit) suggereren dat er grote verschillen zijn in de mate waarin scholen deze middelen doeltreffend en doelmatig inzetten.⁶⁶ Het CPB constateert dat een groep scholen zeer goed scoort op de CITO eindtoets, ondanks soms zeer uitdagende leerlingenpopulaties. Dit suggereert volgens het CPB dat succesvol OAB niet alleen gaat om de hoeveelheid extra middelen maar vooral om de manier waarop de OAB-middelen worden ingezet.⁶⁷
- De impulsregeling in het po leidt niet tot zichtbare effecten op CITO eindtoetsscores voor scholen die zich wat betreft het aantal gewichtenleerlingen

62 Driessen, 2013a, 2013b; Doolaard en Leseman, 2008; Guldemond & Bosker, 2006; Ledoux en Veen, 2009; Leuven, Lindahl, Oosterbeek & Webbink, 2007; Mulder en Meijnen, 2013; Roeleveld, Driessen, Ledoux, Cuppen en Meijer 2011; ; Kamerstuk II 27 020, nr. 22

63 Tegenstrijdigheid is bijvoorbeeld te zien in de onderzoeken naar de werking van de vve (Leseman en Veen, 2016; Fukkink et al., 2015; Driessen, Veen en Van Daalen, 2015)

64 zie o.a. Leseman en Veen, 2016

65 Akgunduz en Heijnen, 2016; Inspectie van het Onderwijs, 2017

66 CPB, 2017b; Inspectie van het Onderwijs, 2016

67 CPB, 2017b

rond de drempel bevinden van het wel of niet ontvangen van impulsmiddelen.⁶⁸ In hoeverre dit ook geldt voor scholen die ver boven de drempelwaarde zitten en dus veel meer impulsmiddelen ontvangen is niet bekend (zie ook 3.4).⁶⁹ Gegeven het verschil in financiële mogelijkheden voor scholen tussen deze twee groepen kan bij veelontvangers wel een effect optreden.⁷⁰

- Kinderen met ongunstige achtergrondkenmerken krijgen bij gelijke prestaties een lager schooladvies, wat een toename in ongelijkheid van kansen betekent.⁷¹
- Over een langere periode bezien is er een positieve ontwikkeling te zien in de taal- en rekenprestaties van allochtone doelgroepeleringen, al hebben zij nog steeds een substantiële relatieve achterstand. Autochtone doelgroepkinderen hadden een minder grote onderwijsachterstand dan kinderen met een niet-westerse achtergrond, maar zijn in de afgelopen jaren niet beter gaan presteren.⁷² Dit inhaaleffect onder allochtone leerlingen kan komen door de inspanningen van de basisscholen, door de toenemende ervaringen van basisscholen met deze leerlingen.⁷³ Een andere mogelijke oorzaak is een veranderde samenstelling van de groep allochtone leerlingen. Het is hiermee niet zeker of het inhaaleffect kan worden toegeschreven aan de middelen die de scholen hebben ontvangen uit de gewichtenregeling.

Voortgezet onderwijs

- Van het leerplusarrangement in het vo is geen effectstudie gedaan. Wel constateert het CPB dat op basis van de empirische literatuur geen substantiële leerwinsten te verwachten zijn van de beperkte hoeveelheid OAB middelen (ruim 700 euro per doelgroepelering). Het CPB zegt daarbij dat het ook met meer middelen een uitdaging is om de OAB middelen effectief en gericht in adequate ondersteuning te vertalen (zie ook 3.3).⁷⁴
- Door de jaren heen zijn doelgroepeleringen vaker op havo/vwo terecht gekomen, maar niet-doelgroepeleringen ook, en zelfs vaker, waardoor de verschillen tussen doelgroepeleringen en niet-doelgroepeleringen iets zijn toegenomen.⁷⁵

Mogelijke maatregelen

Meer inzicht in de effectiviteit van de regelingen door beter te meten

Om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de OAB regelingen, is een evaluatieplan nodig, waarin bepaald wordt hoe in de komende jaren de effectiviteit en doelmatigheid van de regelingen onderzocht worden. Dit zorgt er tevens voor dat aanpassingen gedaan kunnen worden in het beleid, indien dit nodig blijkt. Een eerste stap voor dit evaluatieplan, is het herformuleren van de doelstellingen, zodat deze aansluiten bij het doel van het OAB en meetbaar zijn (zie 3.1).

68 Rond de drempelwaarde houdt in dat scholen net wel of net niet in postcodegebied staan met voldoende huishoudens met een laag inkomen of uitkering om in aanmerking te komen voor de impulsmiddelen, zie ook paragraaf 2.2.1.

69 CPB, 2017b

70 Ter illustratie, bij scholen die 50 procent extra bekostiging krijgen uit de gewichten- en/of impulsregeling gaat het om 6 extra FTE onderwijsgevend personeel op een gemiddelde school van 225 leerlingen, tegenover een kleine 2-3 extra FTE extra onderwijsondersteunend personeel.

71 Inspectie van het Onderwijs, 2016

72 Driessen, 2013a,2013b; Guldemond en Bosker,2006; Roeleveld, Driessen, Ledoux, Cuppen en Meijer, 2011.

73 Ledoux en Veen, 2009

74 CPB, 2017b

75 Eigen analyses op basis van DUO-data en CBS-data.

3.3

Kennis over (kosten)effectiviteit interventies in Nederland beperkt

Ook naar de (kosten)effectiviteit van de verschillende interventies die met OAB middelen worden uitgevoerd, is in de afgelopen jaren in Nederland en in het buitenland veel onderzoek gedaan.⁷⁶ Als we de buitenlandse literatuur matchen met de Nederlandse onderzoeken naar de inzet van verschillende interventies ontstaat een beeld van een suboptimale inzet van middelen. Scholen kunnen winst behalen door de keuze van een betere mix van interventies.

Zo constateert het CPB grote verschillen in prestaties van gewichtenleerlingen tussen scholen met vergelijkbare aandelen gewichtenleerlingen, ook na controle voor verschillen in samenstelling naar inkomen en etniciteit.⁷⁷ Oorzaken liggen waarschijnlijk in kwaliteitverschillen tussen scholen en in de verschillende keuzes omtrent de besteding van hun middelen. Deze tweede oorzaak wordt ondersteund door het Cebeon onderzoek dat een grote variatie laat zien in het type en de hoeveelheid interventies, en de hoeveelheid fte's die daarmee gemoeid zijn.

Nederlandse scholen zetten vooral in op klassenverkleining en onderwijsassistenten, gevolgd door een tweede leerkracht op de groep als interventie tegen onderwijsachterstanden.⁷⁸ Van deze interventies zijn in Nederland beperkt effectstudies gedaan. Uit de buitenlandse literatuur blijkt dat dit niet de interventies zijn die het hoogste scores op kosteneffectiviteit. De Teaching and Learning Toolkit⁷⁹ (tabel 3.1) van de Britse Education Endowment Foundation laat zien dat klassenverkleining beschouwd wordt als moderate impact for very high cost en dat voor de inzet van onderwijsassistenten een low impact for high cost geldt.

Nederlandse scholen zetten gemiddeld minder in op interventies als pre-teaching (apart nemen van een groep zwakke leerlingen om hen alvast instructie te geven), ouderbetrokkenheid en remedial teaching. Terwijl deze interventies relatief gunstig zijn in de Britse toolkit (moderate impact for moderate cost). Voor ouderbetrokkenheid bij jonge kinderen geldt dat gezinsgerichte programma's voor jonge kinderen (tussen 0-5 jaar) kunnen werken, waarbij ouders ondersteund worden bij activiteiten gericht op cognitieve ontwikkeling. Kanttekening is dat evaluaties van Nederlandse pilots op dit gebied niet altijd eenduidig zijn over de effecten voor het reduceren van onderwijsachterstanden, door de opzet van het onderzoek vaak geen goede conclusies getrokken kunnen worden en ze vaak stoppen na de pilotfase.⁸⁰ In het vo lijkt het aanleren van ondersteuningsvaardigheden aan ouders, het informeren over het dagelijks gedrag van hun kinderen en ouderbetrokkenheid bij een goede schoolkeuze effectief.⁸¹ Zo maken ouders met een hoge sociaaleconomische status vaker bewuster een keuze voor de vo school voor hun kinderen.⁸²

76 Zie o.a. de Precool onderzoeken (bv. Leseman en Veen, 2016), CPB (2017), evaluaties van experimenten en programma's

77 CPB, 2017b

78 CPB, 2017b; Cebeon, 2016

79 De Education Endowment Foundation richt zich op het verkleinen van de link tussen inkomen van ouders en schoolprestaties, om te zorgen dat kinderen hun potentie kunnen bereiken, ongeacht hun achtergrond. De toolkit is ontwikkeld op basis van overzichtsstudies per interventie van overwegend overtuigend experimenteel en quasi-experimenteel effectonderzoek. De onderzoeken naar de interventies zijn niet altijd direct gericht op onderwijsachterstandleerlingen, maar bij de effecten is hier wel aandacht voor: <http://educationendowmentfoundation.org.uk/resources/teaching-learning-toolkit/>

80 Zie het IBO effectieve leerroutes (Rijksoverheid, 2015) en evaluaties van programma's als Instapje, 'Opstapje en Opstap' (o.a. Van Tuijl, 2004; Van Tuijl en Siebes, 2006; Risken-Walraven, 1994)

81 Avvisati, Gurgand, Guyon en Maurin, 2013; Kraft en Rogers, 2015; Bergman, 2015; zie ook de Teaching and Learning Toolkit van Education Endowment Foundation.

82 Inspectie van het Onderwijs, 2016

Tabel 3.1 Predikaten effectiviteit en kosten voor verschillende OA-interventies

Type maatregel	Effectiviteit	Kosten
Meta-cognitie en zelf-regulatie	8 maanden leerwinst (high impact)	Erg lage kosten
Extra individuele begeleiding (1-op-1)	5 maanden leerwinst (moderate impact)	Hoge kosten
VVE	5 maanden leerwinst (moderate impact)	Erg hoge kosten
Extra begeleiding aan kleine groepjes (door een docent)	4 maanden leerwinst (moderate impact)	Gemiddelde kosten
Ouderbetrokkenheid	3 maanden leerwinst (moderate impact)	Gemiddelde kosten
Klassenverkleining^a	3 maanden leerwinst (moderate impact)	Erg hoge kosten
Verlengde schooltijd	2 maanden leerwinst (low impact)	Gemiddelde kosten
Zomerscholen	2 maanden leerwinst (low impact)	Gemiddelde kosten
Onderwijsassistenten	1 maand leerwinst (low impact)	Hoge kosten
Zittenblijven	-4 maanden leerwinst (negative impact)	Erg hoge kosten

Bron: Teaching and Learning Toolkit van Education Endowment Foundation

^a Het gaat hierbij om een klassenverkleining van 7 leerlingen

Uit het Cebeon onderzoek blijkt ook dat verlengde onderwijstijd en zomerscholen maatregelen zijn die Nederlandse scholen met meer gewichtenleerlingen nemen. Voor de effecten van speciale klassen of andere vormen van extra onderwijstijd voor kinderen met taalachterstanden is in Nederland geen overtuigend bewijs gevonden. Uit internationaal onderzoek komen bescheiden effecten naar voren, maar het is niet duidelijk wat deze effecten nu veroorzaakt.⁸³ In de Toolkit hebben verlengde schooltijd en zomerscholen het predikaat low impact for moderate cost.

Interventies in de toolkit met een hogere kosteneffectiviteit zijn: inzet op meta-cognitieve vaardigheden en zelfregulatievaardigheden (high impact for very low cost) en extra begeleiding door (extra) docenten aan kleine groepjes lage presteerders (moderate impact for moderate cost). De studie Kansrijk Onderwijsbeleid van het CPB laat zien dat (intensieve) begeleiding van startende leraren en vooral herhaalde observatie en coaching van leerkrachten door een (bij voorkeur externe) coach zeer kosteneffectieve interventies zijn.⁸⁴ Hier kiezen weinig scholen voor.⁸⁵

Voor het vo concludeert Haelermans⁸⁶ dat scholen met veel apcg-leerlingen hogere investeringen moeten doen om hun kwaliteit te verhogen in vergelijking met scholen zonder apcg leerlingen. Het CPB concludeert daarnaast dat met de beperkte hoeveelheid extra financiering uit de leerplusmiddelen weinig effectieve maatregelen te financieren zijn, maar dat tegelijkertijd extra middelen geen garantie vormen voor een doelmatige besteding.

⁸³ Mulder e.a., 2015; Faber, Timmerman en Kievitsbosch, 2014; CPB, 2016

⁸⁴ CPB, 2016.

⁸⁵ Cebeon, 2016

⁸⁶ Zo blijkt dat op de onderzochte 412 middelbare scholen in Nederland de minimale kosten per leerling om een bepaalde prestatie standaard te halen lager zijn dan de kosten die scholen nu gemiddeld maken (Haelermans, 2015).

Mogelijke maatregelen

Het vergaren van kennis over kosteneffectiviteit maatregelen en laagdrempelige verspreiding van deze kennis

Kennis over doeltreffendheid en doelmatigheid van interventies vraagt goede experimenten met controlegroepen, die zorgvuldig worden geëvalueerd. Dit is, in combinatie met het laagdrempelig verspreiden van deze kennis, een effectieve manier om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet van OAB middelen te vergroten. Nederland kan hiervoor inspiratie op doen bij de in de VS (What Works Clearinghouse) en het VK (Teaching and Learning Toolkit) ontwikkelde toolkits voor schoolleiders en leraren waarmee men snel en eenvoudig kan worden geïnformeerd over de kosten-baten verhouding van verschillende type interventies. De Britse toolkit wordt gevuld en geactualiseerd door grote aantallen gerandomiseerde experimenten en gedegen evaluaties.

Uitwisselen van kennis door opbouw van netwerken en ondersteuningstrajecten

Middels een ondersteuningstraject voor scholen en gemeenten, gebaseerd op de kennis over de kosteneffectiviteit van interventies, kunnen zij geholpen worden met de vormgeving OAB en interventies. Ook het uitwisselen van kennis en expertise tussen scholen met veel achterstandsleerlingen draagt bij aan meer en breder verspreide kennis over een doeltreffende en doelmatige inzet van middelen, bijvoorbeeld in netwerken van scholen of in 1-op-1 verband, zoals in het VK met programma's als National Leaders of Governance en Local Leaders of Education (zie ook 3.4).

Inzet op effectieve maatregelen, zoals het vergroten van ouderbetrokkenheid

Van een aantal maatregelen zijn in Nederland positieve resultaten gevonden, waaronder ouderbetrokkenheid. Om goede keuzes te maken voor de inzet van de middelen is meer informatie nodig.⁸⁷ Mogelijkheden om de ouderbetrokkenheid te vergroten zijn gezinsgerichte programma's voor kinderen jonge ouders. Met de inzet van gedragsinzichten en betere informatieverstrekking over de kwaliteit van scholen de schoolkeuze door deze ouders meer bewust gemaakt worden. Het ministerie van OCW heeft al het programma 'Ouders en school samen', om ouderbetrokkenheid in het po, vo en mbo te vergroten.

3.4

Kwaliteit van professionals

De kwaliteit van medewerkers en leerkrachten is één van de meest bepalende factoren voor de kwaliteit van instellingen en scholen en voor het terugdringen van onderwijsachterstanden. Uit onderzoek blijkt dat het twee jaar op rij hebben van een slechte versus een goede leraar een heel niveau verschil kan uitmaken in het vervolgonderwijs.⁸⁸ Het onderwijzen van leerlingen met risico op onderwijsachterstanden vraagt daarnaast om specialistische kennis en expertise. Uit de gesprekken ten behoeve van dit IBO en uit onderzoek blijkt dat deze specialistische kennis onvoldoende aanwezig is bij de professionals op instanties waar deze leerlingen naar toe gaan.

Voor- en vroegschoolse educatie: kwalificatieniveau personeel moet omhoog

Maatregelen, zoals meer hbo-ers en een hoger taalniveau, om het kwalificatieniveau van de medewerkers te verhogen, hebben in de G37 tot positieve resultaten geleid, zoals minder verlengd kleuteren.⁸⁹ Deze bevindingen laten zien dat de extra impuls heeft geleid tot meer kwantiteit en kwaliteit. Het is echter niet bekend in welke mate

87 Zie onder andere CPB (2016) en <https://www.gelijke-kansen.nl/onderzoek/>

88 Van der Steeg en Gerritsen, 2013; Leseman en Veen, 2016

89 Akgunduz en Heijnen, 2016; Inspectie van het Onderwijs, 2017

de hogere kwaliteit, meer kindplaatsen en intensievere monitoring hebben bijgedragen aan de afname in het verlengd kleuteren.

De minimum opleidingseisen in Nederland zijn laag vergeleken met de Nordics, Nieuw-Zeeland en het VK.⁹⁰ Ook bestaat in Nederland geen specifieke opleiding voor vve.⁹¹ De OESO beveelt aan de educatieve kwaliteit van vve te verbeteren door het verbeteren en standaardiseren van de kwalificatie-eisen en training van vve-medewerkers met een sterkere focus in het curriculum op vve en door een harmonisatie van de talrijke opleidingsprogramma's die toegang geven tot werken in de vve-sector.⁹²

PO en VO: zwakkere leerkrachten op en lagere aantrekkelijkheid van OA scholen

Er bestaan aanwijzingen dat de kwaliteit van leraren op po en vo scholen met veel achterstandskinderen lager is en dat het minder aantrekkelijk gevonden wordt om op scholen met veel achterstandsleerlingen te werken :

- Scholen met meer gewichtenleerlingen en scholen met meer niet-westerse allochtonen hebben significant meer jonge leraren.⁹³ Dat kan problematisch zijn, omdat verschillende studies laten zien dat vooral (zeer) onervaren leraren significant minder leerwinst genereren bij hun leerlingen.⁹⁴
- De beheersing van complexe vaardigheden door docenten is minder goed op scholen met een hoger schoolgewicht, meer niet-westerse allochtone leerlingen en een lagere buurtscore van hun leerlingen.⁹⁵
- Het ziekteverzuim van leraren is significant hoger op scholen met meer leerlingen met een lage sociaaleconomische status.⁹⁶ Een hoog ziekteverzuim kan een negatieve invloed hebben op de onderwijskwaliteit als de vervangers van mindere kwaliteit zijn dan de leerkrachten die ze moeten vervangen en door verminderde continuïteit.
- Nederlandse leraren in het basisonderwijs hebben over het algemeen een voorkeur om niet op scholen met veel gewichtenleerlingen te werken. Ook hebben ze een sterke voorkeur voor kleinere klassen (een lagere leerling-leraar ratio). Alhoewel de leerling-leraar ratio (en klassengroote) op scholen met veel gewichtenleerlingen lager is dan op scholen met weinig gewichtenleerlingen,⁹⁷ weegt dit niet op tegen de voorkeur die leraren hebben om niet op deze scholen te werken.⁹⁸
- De kwaliteit van het HRM-beleid op po scholen met meer achterstandsleerlingen is slechter.⁹⁹ Hoe hoger het schoolgewicht, hoe minder leerkrachten een autonomie vergrotende leiderschapstijl ervaren bij hun schooldirecteur en hoe minder HRM-activiteiten zij ervaren.

90 OESO, 2016a

91 CPB, 2016

92 OESO, 2016a

93 Als afkapgrens voor jonge leraar is gekozen 30 jaar. Overigens blijkt uit hetzelfde onderzoek dat het verschil in de *gemiddelde* leeftijd van leraren tussen scholen met veel en weinig achterstandsleerlingen (naar etniciteit, aandeel gewichtenleerlingen en buurtkenmerken) beperkt is (Lachmansingh, 2016).

94 Zie o.a. overzichtsstudies van Harris en Sass, 2011; Hanushek en Rivkin, 2006

95 Lachmansingh, 2016

96 Het voorspelde ziekteverzuim ligt 3.1 procentpunt hoger op een school met een leerlinggewicht van 100 ten opzichte van een school met een leerlinggewicht van 0. Dat is een groot verschil bij een gemiddeld verzuim van 6.6 procent, namelijk een bijna 50 procent hoger verzuim.

97 CPB, 2017b

98 Uit onderzoek van Bonhomme e.a. (2015) volgt dat om te compenseren voor 10%-punt meer hoge gewichtenleerlingen de leerling-leraar ratio met 4 leerlingen zou moeten dalen. Ze berekenen op basis van deze resultaten dat de feitelijke daling van de leerling-ratio tussen scholen met 0 en 100 procent hoge gewichtenleerlingen van 23 naar 12 slechts compenseert voor een stijging van 0 naar 25 procent hoge gewichtenleerlingen. Deze berekening laat volgens de auteurs zien waarom scholen in achterstandsgebieden moeite hebben om hun leraren te behouden.

99 Janssen, 2016

- In het vo worden op scholen met meer APCG-leerlingen significant meer lessen onbevoegd gegeven.¹⁰⁰ Buitenlandse literatuur laat zien dat onbevoegdheid voor het vak in het vo gepaard gaat met significante lagere leerprestaties van leerlingen.¹⁰¹ Voor Nederland is nog weinig van dergelijk onderzoek voorhanden, maar ook hier zijn aanwijzingen voor een negatief verband tussen het aandeel onbevoegd gegeven lessen en verschillende indicatoren van kwaliteit van onderwijs.¹⁰²
- Vo scholen met veel kinderen met een risico op onderwijsachterstanden hebben internationaal gezien relatief meer onderwijsgevend personeel in relatie tot scholen met weinig achterstandsleerlingen. Het personeel op de scholen met meer achterstandsleerlingen is in Nederland echter lager gekwalificeerd, zowel in vergelijking met scholen met minder achterstandsleerlingen als internationaal gezien.¹⁰³
- Uit interviews die de werkgroep heeft gevoerd bleek dat professionals op de opleiding onvoldoende worden toegerust om goed om te kunnen gaan met leerlingen met een onderwijsachterstand. Het ontbreekt bijvoorbeeld aan kennis over onderwijsachterstanden en tijdens docentenopleidingen is er gebrekkige aandacht voor differentiatievaardigheden.

De lagere kwaliteit van professionals kan de (mogelijke) positieve effecten van de inzet van de OAB middelen die deze scholen krijgen teniet doen, al is niet bekend hoe groot de beide effecten precies zijn. In een steeds krappere wordende arbeidsmarkt met voorspelde toenemende lerarentekorten, vooral in het basisonderwijs en daarbinnen in de Randstad, bestaat bovendien het risico dat deze kwaliteitsverschillen in de nabije toekomst verder gaan toenemen.

Mogelijke maatregelen

Het verbeteren van de kwaliteit van nieuwe en bestaande leraren en schoolleiders op scholen met veel doelgroep leerlingen

Besteed in de opleiding van professionals specifiek aandacht aan het thema onderwijsachterstanden en aan de benodigde vaardigheden zoals differentiëren in de klas. Een andere mogelijkheid betreft intervisie en training gedurende de loopbaan: het gaat dan om observatie, feedback en coaching van leerkrachten op deze scholen door een externe coach en onderling ter verbetering van leerkrachtvaardigheden.¹⁰⁴ Ook advisering door schoolleiders en bestuurders van goed presterende scholen aan

¹⁰⁰ In de groep scholen met meer dan 20% apcg-leerlingen is het aandeel niet-bevoegd gegeven lessen bijvoorbeeld 4 procentpunt hoger dan in de groep met maximaal 1 procent APCG-leerlingen: 27 versus 23 procent. Dit komt overeen met 17 procent meer niet-bevoegd gegeven lessen. Daarnaast blijkt uit een regressie-analyse dat het aandeel niet-bevoegd gegeven lessen toeneemt met 1 procentpunt per 10 procentpunt meer APCG-leerlingen (Van der Steeg e.a., 2016).

¹⁰¹ Zie voor een literatuuroverzicht CPB (2014). Clotfelter e.a. (2010) laten zien dat een leraar die onbevoegd is voor het vak wiskunde 0.10 standaarddeviatie lagere toetscores genereert dan een leraar die bevoegd is voor dit vak.

¹⁰² Uit onderzoek in opdracht van RTL blijkt dat 11,2 procent van de afdelingen van scholen met weinig bevoegd gegeven lessen een onvoldoende scoort voor hun opbrengsten, tegenover 5,9 procent bij de scholen met meer bevoegde leraren. Daarnaast is 7,1 procent van afdelingen van scholen met weinig bevoegd gegeven lessen volgens de Inspectie zwak of zeer zwak. Bij de scholen met meer bevoegde leraren is dat iets meer dan de helft (4,1 procent). Scholen met weinig bevoegd gegeven lessen scoren gemiddeld een 7,0 voor hun prestaties bij de eindexamens. Bij de scholen met veel bevoegd gegeven lessen is dat een 7,6. Bron: <http://www.rtlnieuws.nl/nieuws/binnenland/scholen-zetten-te-veel-leraren-zonder-diploma-voor-de-klas>

¹⁰³ De gemeten leerling-leraar ratio is in Nederland 14.1 bij disadvantaged schools tegenover 18.1 bij advantaged schools, maar het percentage universitair geschoolede leraren is substantieel lager bij disadvantaged schools, namelijk 14.3 procent tegenover 51.6 procent bij advantaged schools. In goed presterende landen als Finland, Korea, Japan en Singapore zijn deze verschillen in aandeel universitair geschoolede leraren te verwaarlozen (OESO, 2013, p.96).

¹⁰⁴ Herhaalde observatie, feedback en coaching van leerkrachten blijkt zeer effectief te zijn, vooral als dit gedaan wordt door externe coaches en voor zwakke leerkrachten (CPB, 2016).

(zwakkere) scholen met veel achterstandsleerlingen kan bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit.¹⁰⁵

Het behouden van kwalitatief goede leraren op scholen met doelgroepeleringen

Mogelijkheden om leraren op scholen met veel achterstandsleerlingen te behouden zijn een hogere beloning, een bonus voor scholen voor het behoud van leerkrachten op achterstandsscholen en in tekortvakken en het geven van meer voorbereidingstijd. In de VS heeft dit geleid tot meer behoud van leraren op deze scholen.¹⁰⁶ Het effect is dat er minder nieuwe en onervaren leerkrachten nodig zijn.

Vergroten bewustwording van onderwijsachterstanden onder professionals

Door kennisuitwisseling, inzicht in de doelgroep van het OAB en reflectie op behaalde resultaten wordt de bewustwording groter waarmee de effectiviteit van het OAB vergroot wordt. Mogelijke maatregelen zijn het toevoegen van een verplichte paragraaf over onderwijsachterstandenbeleid aan schoolplannen en toegankelijke periodieke schoolrapportages aanbieden aan scholen, waarin op basis van benchmarkdata de prestaties van leerlingen worden vergeleken met andere scholen. Hiertoe kan aangesloten worden bij een voornemen vanuit het Nationaal Cohort Onderzoek (NCO). Daarnaast vraagt het meer aandacht in verticale verantwoording van schoolbestuurders richting de Inspectie, bijvoorbeeld in het bestuursgesprek.

3.5

Kwetsbare overgangen

Door de versnippering in sturing en verantwoordelijkheden en door beperkte samenwerking tussen partijen ontbreekt continue ondersteuning gedurende de leerloopbaan. Vooral de overgangen tussen de verschillende fases (overgang naar voorschool, van voorschool naar po, van po naar vo, en van vo naar vervolgonderwijs) zijn kwetsbaar. Er is dan sprake van verandering in betrokken partijen, andere doelgroepdefinities en verkeerde prikkels in het systeem.

Starten met vve

Gemeenten variëren in de leeftijd waarop zij kinderen indiceren en waarop kinderen starten op de voorschool.¹⁰⁷ In de wet- en regelgeving is niet vastgelegd wat de beginleeftijd is, maar dat gemeenten kindplaatsen voor de leeftijd van 2,5 tot 4 jaar moeten creëren. Geïnterviewden geven aan dat 2,5 jaar laat is als het gaat om achterstanden wegwerken. Dit wordt ook ondersteund door onderzoek dat aantoont dat vroeg starten met interventies, als kinderen zich nog moeten ontwikkelen, bijdraagt aan de effectiviteit.¹⁰⁸

Uit de gesprekken ten behoeve van het IBO bleek dat de indicatiestelling sterk afhangt van de duidelijkheid van de afspraken tussen gemeenten en indicatiestellers over de doelgroep en de daarbij gehanteerde kaders of screeningsinstrumenten.¹⁰⁹ Dit vraagt heldere kaders vanuit de gemeente en afspraken tussen de betrokken partners om te komen tot gelijke en goede indicaties voor alle kinderen, een vermindering van de subjectieve inschatting en goede toeleiding naar de

¹⁰⁵ In Engeland bestaan de programma's 'National leaders of Governance' en 'Local leaders of Education', waarbij excellente schoolleiders en bestuurders worden geselecteerd en getraind om zich voor een bepaalde periode voor een deel van hun tijd in te zetten ten behoeve van schoolverbetering op scholen in moeilijke buurten.

¹⁰⁶ Clotfelter et al., 2008

¹⁰⁷ Inspectie van het Onderwijs, 2013 en uit gesprekken ten behoeve van dit IBO.

¹⁰⁸ Zie o.a. Heckman e.a., 2010; Hart en Risdley, 1995; Snow e.a., 1991; Duncan en Magnuson, 2013.

¹⁰⁹ Driessen ea. (2015) stellen daarbij dat hiervoor vaak bestaande screeningsinstrumenten worden gebruikt, waarvan het de vraag is in hoeverre deze aansluiten bij het indiceren van onderwijsachterstanden. De JGZ staf heeft wel vaak veel ervaring.

voorschool.¹¹⁰ Doelgroepkinderen gaan vaak wel naar instellingen met een gemiddeld hogere kwaliteit dan niet-doelgroepkinderen.¹¹¹

Overgang van de voorschool naar de vroegschool en het primair onderwijs

De overgang van voorschool naar de vroegschool en po vraagt aandacht en samenwerking van betrokken partijen, zeker omdat de overgang op 4-jarige leeftijd vroeg is. Door de indicatiestelling door het consultatiebureau zijn peuterspeelzalen en kinderdagverblijven op de hoogte welke kinderen tot de doelgroep behoren. Met de overgang naar de vroegschool (po) vermindert deze zichtbaarheid. Dit komt mede doordat de bekostiging plaatsvindt via de lumpsum en de soms beperkte overdracht van voorschoolse instellingen aan scholen. Uit gesprekken en onderzoeken naar leerlingstromen¹¹² blijkt dat scholen van meerdere voorscholen kinderen kunnen krijgen, waarbij niet altijd een goede overdracht plaats vindt. Binnen enkele gemeenten wordt gewerkt aan het verbeteren van de overgang voor alle kinderen, onder andere door samenwerking tussen betrokken partijen en het gebruik van dezelfde leerlingvolgsystemen door scholen en de voorschool.

Overgang van primair onderwijs naar voortgezet onderwijs

Bij de overgang van po naar vo zijn drie aandachtspunten in relatie tot OAB. Ten eerste vindt bij de overgang een selectie plaats, doordat kinderen op het vo op een niveau (vmbo, havo, vwo) geplaatst worden. In vergelijking met andere landen vindt deze selectie op vroege leeftijd plaats.¹¹³ Niet alle kinderen hebben op twaalfjarige leeftijd al hun potentie kunnen bereiken die zij op die leeftijd zouden kunnen bereiken. Doordat sinds 2015 het advies van de leerkracht grotere invloed heeft op de plaatsing, kunnen subjectieve oordelen worden toegevoegd die de inschatting op basis van een objectieve toets kunnen ondermijnen. Zo laat de Inspectie een toename voor 2015 een toename zien van de invloed van achtergrondkenmerken op het schooladvies, waarbij leerlingen met een lage sociaaleconomische achtergrond vaker onder-geadviseerd worden bij de overgang naar het vo.¹¹⁴ Internationaal onderzoek suggereert dat standaardisatie door centrale eindtermen en centrale eindtoetsen ongelijkheid verkleint.¹¹⁵ De OESO adviseert in haar review van het Nederlandse onderwijs om de eindtoets weer een sterkere basis voor het advies te geven.¹¹⁶ Dat creëert een objectief gegeven dat meegewogen kan worden bij de bepaling van het advies.¹¹⁷ De recent ingevoerde marktwerking van de toetsen zorgt voor moeilijkere vergelijkbaarheid over de tijd en kwaliteit.¹¹⁸

Ten tweede heeft de Inspectie het beoordelingskader recent aangepast, maar dit is niet bij alle scholen bekend. Hiermee is de negatieve weging van afstroom bij een meervoudig advies, die ervoor zorgde dat scholen leerlingen vaak lager plaatsten en po scholen vroegen om lagere en enkelvoudige adviezen verdwenen. Uit de gesprekken ten behoeve van dit IBO bleek dat scholen vaak niet goed op de hoogte

110 Distelbrink, De Gruijter en Pels, 2014

111 Slot, Broekhuizen, Leseman en Veen, 2015; Leseman en Slot, 2013

112 Bij de overgang naar een gemiddelde basisschool kinderen komen gemiddeld 5,4 kinderen van een KDV, gemiddeld 2,3 van een gastouder (totaal 50% kinderen), en nog eens 28% van de peuterspeelzaal (onbekend hoeveel). CPB 2017a

113 OESO, 2016a

114 Zie Inspectie van het Onderwijs, 2016, p. 24.

115 Voor een overzicht, zie Van de Werfhorst en Mijs, 2010

116 OESO, 2016a

117 Hiermee is niet gezegd dat in dat geval de invloed van sociaaleconomische achtergrond van het kind op het advies verdwijnt. Deze kan aanwezig blijven voor zover over ouders met een hoge sociaaleconomische achtergrond vaker het advies naar boven proberen bij te sturen of vaker investeren in toetstraining en andere vormen van schaduwonderwijs.

118 <https://implicit.harvard.edu/implicit/education.html>;

zijn op welke de factoren de Inspectie scholen beoordeelt en dat zij nog steeds acteren op de negatieve weging van afstroom en meervoudige adviezen.

Ten derde is de zichtbaarheid van en aandacht voor de doelgroepkinderen in het vo beperkter dan in het po. Een eerste belangrijke oorzaak is dat het leerplusarrangement een deels andere doelgroep heeft dan de gewichtenregeling (zie paragraaf 3.1), waardoor een deel van de leerlingen na de overgang niet meer tot de doelgroep behoort. Een tweede oorzaak is dat veel scholen geen duidelijk of specifiek beleid op onderwijsachterstanden voeren. Scholen met meer gewichtenleerlingen lijken wel vaker specifiek beleid te hebben dan scholen met weinig gewichtenleerlingen.¹¹⁹

Overgang van voortgezet onderwijs naar vervolgonderwijs

De focus van het huidige OAB ligt vooral op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden in het begin van de schoolloopbaan. Het realiseren van de potentie en een succesvolle onderwijsloopbaan wordt ook bepaald door de juiste school- en studiekeuzes. Dit geldt voor de overgang van po naar vo, maar ook voor de overgang van vo naar een vervolgopleiding. Een groot deel van de voortijdige schooluitval wordt bepaald door een verkeerde studiekeuze. Ook de Onderwijsraad concludeert dat de keuzes die leerlingen zelf maken, niet altijd goed uitpakken. Te veel leerlingen en studenten vallen uit of doen te lang over de opleiding.

Mogelijke maatregelen

De volgende mogelijke maatregelen kunnen getroffen worden om de overdracht tussen de verschillende fases in de leerloopbaan te verbeteren:

Het verbeteren van de samenwerking tussen actoren bij de overgangen.

Het verbeteren van de informatie-uitwisseling over leerlingen bij hun overgang en het beter samenwerken tussen vve-instellingen, po en vo verbetert de zichtbaarheid van en aandacht voor onderwijsachterstandleerlingen. Zo geeft het CPB aan dat een warme overdracht van voorschool naar het po kostenefficiënt is, al zijn kinderen meer gebaat bij de verbetering van de kwaliteit van opvang en onderwijs dan met alleen een goede overdracht.¹²⁰ De toegevoegde waarde van betere informatie-uitwisseling geldt ook op langere termijn. Het is voor instellingen en scholen immers leerzaam om ook na verloop van tijd te bekijken hoe het leerlingen vergaat en welke aspecten meer ondersteuning vragen vanuit het vo en het po.

Het aanpassen van de advisering bij de overgang van po naar vo

De toename in de invloed van sociaaleconomische achtergrondkenmerken bij de advisering op de overgang naar het vo, vraagt om een sterkere second opinion functie van de eindtoets bij deze advisering. De evaluatie van de eindtoets kan uitwijzen of daarvoor nodig is de toets op een vroeger moment in het schooljaar af te nemen.¹²¹ Daarnaast is bij dubbele adviezen de invloed van de achtergrond van de leerling op de advisering minder.¹²² Het aanpassen van het advies bij een hoge toetsresultaat en opvolging door de vo school van dit hogere advies, bevordert de cultuur van hoge verwachtingen. Dit ter bestrijding van de vaak lage verwachtingen die gelden voor kinderen met ongunstige achtergrondkenmerken. Dit pakt naar

¹¹⁹ Cebeon, 2016

¹²⁰ CPB, 2017a

¹²¹ In de WPO is in artikel 188b een evaluatiebepaling opgenomen. Op basis hiervan worden de doeltreffendheid en effecten van deze wijzigingen in de praktijk nauwgezet gevolgd met een vierjarige evaluatie. De eindrapportage van de evaluatie als bedoeld in de wet verschijnt in december 2018.

¹²² De afname van het aandeel dubbele adviezen in de afgelopen jaren is namelijk gepaard gegaan met een stijging van het verschil in advisering tussen leerlingen met een lage en met een hoge sociaaleconomische status (Inspectie van het Onderwijs, 2016).

verwachting met name positief uit voor leerlingen die een vmbo-havo advisering krijgen.

Het stimuleren van brede brugklassen

Door brede brugklassen en brede scholen hebben leerlingen meer mogelijkheden tot het opstromen naar een hoger niveau, of afstromen naar een lager niveau als dit beter blijkt te passen bij hun ontwikkeling. Vooral voor leerlingen met een vmbo-advies die in een brede brugklas terecht komen, blijkt dit positief uit te pakken, terwijl het geen negatieve effecten voor havo-leerlingen in deze brugklassen heeft.¹²³ Brede brugklassen pakken net als latere selectie niet positief uit voor alle leerlingen, zo blijkt een brede havo-vwo brugklas negatief uit te pakken voor leerlingen met een vwo-advies. Zij hebben er meer baat bij om gelijk in een vwo-brugklas in te stromen.¹²⁴ Een meer diverse samenstelling van de klas vraagt van de docent ook meer differentiatievaardigheden (zie 3.4).

Bewustwording onder scholen van het beoordelingskader van de Inspectie vergroten

Niet alle po en vo scholen zijn goed op de hoogte van recente aanpassingen van het beoordelingskader van de Inspectie van het Onderwijs. Door bewustwording van de criteria in het beoordelingskader onder scholen te vergroten wordt het handelen naar een niet meer bestaande negatieve prikkel in het beoordelingskader voorkomen, bijvoorbeeld omtrent doorstromen van leerlingen naar het lagere van de twee niveaus in geval van meervoudige adviezen.

Mogelijkheden tot stapelen en opstroom verbeteren

Het verbeteren van de mogelijkheid tot stapelen leidt ertoe dat leerlingen, met een kleine omweg, toch het hogere niveau kunnen bereiken.¹²⁵ Dit betekent dat het voor scholen niet nadelig of onaantrekkelijk moet zijn om hierin te voorzien. Dit vraagt om een betere aansluiting van de curricula en beter corrigeren voor stapelaars in het bovenbouwrendement en het afschaffen van de negatieve prikkel op het toelaten van opstomers vanuit het opbrengstenmodel van de inspectie.

Overgang naar vervolgonderwijs

Er is, in het kader van Loopbaan oriëntatie en begeleiding (LOB), aandacht voor begeleiding bij het maken van een goede school- en studiekeuze. Hierbij wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden en de overige leerlingen. Gezien de impact die de keuze voor een vervolgopleiding kan hebben op het realiseren van de eigen potentie, maar ook op voortijdig schoolverlaten, zou bij leerlingen die behoren tot de OAB doelgroep extra aandacht besteed kunnen worden aan deze begeleiding en de vaardigheden die nodig zijn voor een soepele overgang naar het vervolgonderwijs.

3.6

Verdeelsystematiek

In de bekostiging van OAB ligt het accent nu meer op vve en po dan op vo. Zoals geconstateerd in 3.1, kan de verdeelsystematiek van de regelingen verbeterd worden, door de indicatoren binnen de verdeelsystematiek aan te passen en te actualiseren zodat de middelen meer terecht komen bij kinderen die een risico op een achterstand hebben op grond van hun achtergrondkenmerken.

¹²³ Van Elk, Van der Steeg en Webbink, 2011

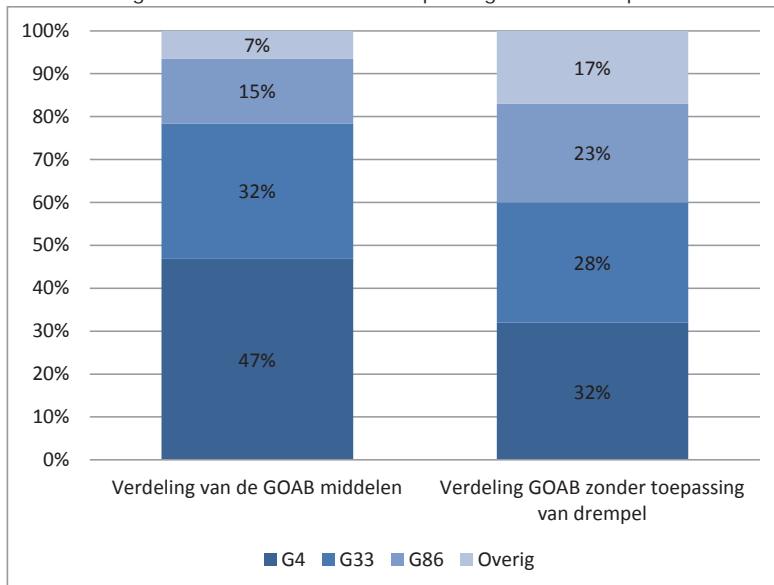
¹²⁴ CPB, 2011

¹²⁵ In principe komt een dergelijke maatregel alle leerlingen ten goede, maar vanwege lagere adviezen en plaatsing bij gelijke cognitieve prestatie en het in algemene zin oververtegenwoordigd zijn van lage SES leerlingen in de lagere onderwijsniveaus binnen het voortgezet onderwijs zijn goede opstroommogelijkheden voor lage SES leerlingen extra belangrijk.

Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB)

Doordat de GOAB middelen verdeeld worden op basis van het aantal schoolgewichten per gemeente in 2009, doet de huidige verdeling van de middelen geen recht meer aan de actuele situatie. Op basis van een actueel aantal schoolgewichten volgens de huidige indicator van de gewichtenregeling opleidingsniveau, zouden grote gemeenten grosso modo en verhoudingsgewijs te veel ontvangen en kleine gemeenten te weinig.¹²⁶ Daarnaast werkt de drempel van 6% nadelig voor gemeenten waar de achterstandsproblematiek op schoolniveau gelijk is verdeeld, waardoor scholen in die gemeenten minder snel boven de drempel uitkomen.¹²⁷ In de praktijk blijken dit de kleinere gemeenten te zijn. Dit is weergegeven in figuur 3.1, waarin duidelijk wordt dat grote gemeenten minder middelen en kleine gemeenten meer middelen ontvangen bij een verdeling van middelen zonder toepassing van de drempel.

Figuur 3.1 De verdeling van de GOAB middelen in 2017 op basis van het aantal schoolgewichten in 2009, en de verdeling van de GOAB middelen op basis van het aantal schoolgewichten in 2009 zonder toepassing van de drempel.^{a 128}



^a De verdeling van de GOAB middelen is nog iets schever, door de bestuursafspraken met de G37 (verschil betreft 44% op basis van de schoolgewichten met toepassing van de drempel, versus 47% in de verdeling in 2017). De aanvullende middelen voor de kleine gemeenten compenseren hierin nauwelijks (6% versus 7%).

De huidige verdeling van budgetten over gemeentes op basis van de schoolgewichten per gemeente in 2009 leidt tot verschillen in het budget per gemeente (zie figuur 3.2). Toepassing van de drempels op schoolniveau in plaats van op gemeente niveau gaat versnippering in met name de kleine gemeenten

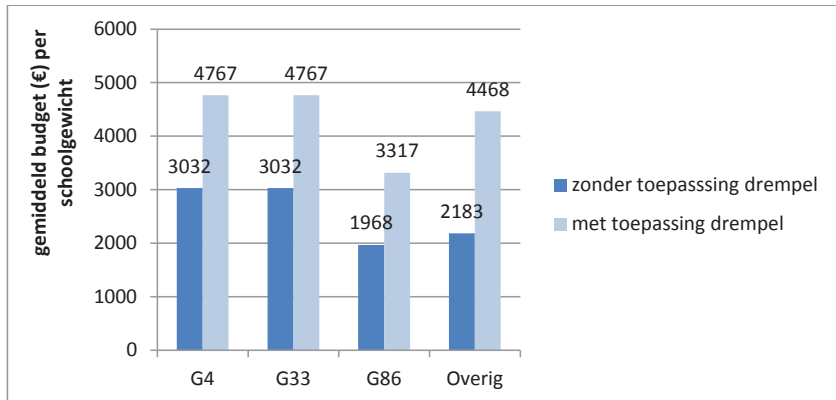
¹²⁶ Zie onderzoek van Cebeon (2015) en meer recent onderzoek van het CBS (2016, 2017). De door het CBS ontwikkelde indicator geeft een goed beeld van de relatieve verdeling van achterstanden. Als deze verdeling rechtstreeks wordt vertaald naar de middelen dan blijkt hieruit eenzelfde scheve verdeling.

¹²⁷ Het schoolgewicht is het totaal aantal gewichten op een school na aftrek van 6% van het totaal aantal leerlingen. Op gemeente niveau worden alle schoolgewichten op geteld.

¹²⁸ Eigen figuur op basis van gegevens OCW-DUO

tegen, maar verschillen tussen gemeenten blijven in stand. Hier valt met name het lagere bedrag per schoolgewicht voor de G86 (zonder de G37) op.

Figuur 3.2 De gemiddelde uitkering (€) per schoolgewicht met en zonder toepassing van de drempel per gemeente voor 2017 gebaseerd op schoolgewichten 2009.¹²⁹



De scheefheid tussen gemeenten is naast het effect van schoolgewichten veroorzaakt door de bestuurlijke afspraken met de G37. De extra middelen voor kleine gemeenten om vve beter aan kunnen bieden is een maatregel om de scheve verdeelsystematiek te compenseren en ter ondersteuning voor kleine gemeenten om de voorschool georganiseerd te krijgen. Onbekend is hoeveel van de GOAB middelen terecht komen bij de doelgroepkinderen. De staatssecretaris van Onderwijs gaf recentelijk aan dat het brede aanbod in de G37 de vraag oproept of de beschikbare middelen wel voornamelijk besteed worden aan het beoogde doel, namelijk aan peuters met een (risico op) onderwijsachterstand.¹³⁰

Uit de gesprekken ten behoeve van dit IBO blijkt dat gemeenten, scholen en vve-instellingen de systematiek van de specifieke uitkering als prettig ervaren, omdat de middelen dan besteed dienen te worden aan onderwijsachterstandenbeleid en niet onder politieke druk verschoven kunnen worden naar andere terreinen. Specifieke uitkeringen binnen het gemeentefonds hebben wel als bedoeling om uiteindelijk als ongemarkeerde middelen te worden toegevoegd aan de algemene uitkering. Daarnaast ervaren zowel gemeenten als scholen het als prettig dat de geldstromen weinig variëren over de jaren, zodat zij financiële zekerheid hebben en plannen voor de lange termijn kunnen maken. De financiële zekerheid voor gemeenten draagt bij aan het ontwikkelen van een lange termijn visie op OAB, maar dit staat op gespannen voet met het periodiek herijken van de verdeling over scholen en gemeenten om goed aan te sluiten bij de verdeling van de onderwijsachterstanden in de praktijk.

De GOAB middelen zijn ook bedoeld voor zomerscholen en schakelklassen in het po en vo. In interviews gaf een aantal gemeenten aan dat deze middelen bijdragen aan de betrokkenheid van gemeenten bij basisscholen, zeker sinds met de invoering van de lumpsum in 2006 de bekostiging van scholen niet meer via de gemeenten

¹²⁹ Eigen figuur op basis van gegevens OCW-DUO

¹³⁰ Kamerstuk II 2016-2017 31 322/ 27 O20, nr. 327

verloopt (zie ook 3.7). Een nadeel van deze wijze van bekostiging is dat het bijdraagt aan de versnippering van middelen.

PO: verdeelsystematiek binnen de gewichtenregeling en impulsregeling

Zoals gezegd, sluiten de indicatoren voor de gewichtenregeling (opleidingsniveau) en impulsregeling (impulsgebieden) niet goed aan bij het risico op onderwijsachterstanden. Binnen de gewichtenregeling geldt een drempel van 6% gewichtenleerlingen voor scholen die middelen ontvangen uit de gewichtenregeling, waardoor niet alle gewichtenleerlingen op scholen zitten die bekostiging onder de gewichtenregeling ontvangen. Dergelijke drempels dragen wel bij aan het tegengaan van versnippering en verwatering van de middelen.

De onderzoeken door Cebeon en CPB laten zien dat schoolbesturen de onder de gewichten- en impulsregeling ontvangen middelen vrijwel in het geheel doorzetten naar de betreffende scholen.¹³¹ Dit betekent enerzijds dat scholen die hier recht op hebben, de middelen ook daadwerkelijk ontvangen. Anderzijds kan dit een aanwijzing zijn dat schoolbesturen weinig tot geen eigen visie hebben op onderwijsachterstanden en niet sturen op de ontwikkeling van OAB op hun scholen en een hierbij passende doelmatige inzet van de middelen.

VO: verdeelsystematiek binnen het leerplusarrangement

Ook de indicator (postcode; APCG) voor het leerplusarrangement sluit niet aan bij de het risico op onderwijsachterstanden. Daarnaast gelden binnen het leerplusarrangement verschillende drempels voor de schoolniveaus, waarbij scholen sneller middelen ontvangen voor leerlingen op het vmbo dan op de havo en het vwo. Het doel van de drempelwaarden is het tegengaan van verwatering en versnippering van de middelen. Bij een beperkt budget lijkt een focus op het vmbo voor de hand te liggen, omdat daar de achterstanden en multiproblematiek het grootst is. Het inzetten van de middelen op vooral vmbo past echter niet bij de doelstelling van OAB, om elk kind, ongeacht de afkomst, gelijke kans te bieden zijn of haar potentie ten volle te benutten. Daarbij halen leerlingen met minder gunstige afkomst minder vaak succesvol de eindstreep en stromen zij minder vaak door naar hoger onderwijs, zo stromen achterstandskinderen op havo bijna twee keer zo vaak af naar vmbo als niet-gewichtenleerlingen.¹³²

Maatregelen ten aanzien van de verdeelsystematiek

Er zijn verschillende aanpassingen mogelijk in de verdeelsystematiek van alle vier de regelingen. Hierbij wordt gezocht naar één doelgroepdefinitie en eenzelfde indicator voor onderwijsachterstanden in de verschillende sectoren. Een nieuwe indicator leidt tot ook een nieuwe verdeelsystematiek. Er zijn daarbij de volgende aandachtspunten, welke strijdig met elkaar kunnen zijn en afwegingen vragen. Meest belangrijk hierbij is de afweging van een relatieve of absolute definitie van de doelgroep in de uitvoering van de regelingen onder het OAB:

Relatieve versus absolute doelgroep

In de uitvoering kan gekozen worden voor een absolute definitie van de doelgroep, waarbij een duidelijke grens op 1 of meerdere indicatoren aangeeft of een kind onder de regeling bekostigd wordt. Zoals nu het geval bij de gewichtenregeling is, waarbij kinderen van ouders met maximaal vmbo-k tot de doelgroep behoren. Een relatieve definitie van de doelgroep in de verdeelsystematiek houdt in dat een aandeel of percentage van de kinderen met het grootste risico op achterstanden,

¹³¹ Cebeon, 2016; CPB, 2017b

¹³² Inspectie van het Onderwijs, 2016; CPB, 2017

bijvoorbeeld door een cumulatie van risicofactoren, als doelgroep van een regeling wordt beschouwd.

Een relatieve definitie van onderwijsachterstanden rechtvaardigt een stabiel budget, een absolute beschouwing in principe niet. Beide definities vragen om periodieke herijking of de gekozen indicatoren nog aansluiten bij de onderwijsachterstanden in de praktijk.

Het tegengaan van versnippering en verwatering van de middelen

Het verminderen van het aantal regelingen en geldstromen binnen het OAB te verminderen vergroot de effectiviteit van de middelen. Het tegengaan van versnippering en verwatering van de middelen kan ook door de middelen daar in te zetten waar het risico op achterstanden het grootste is. Dit sluit aan bij de huidige systematiek, die er vanuit gaat dat scholen met een beperkte hoeveelheid achterstandsleerlingen de zorg vanuit de reguliere lumpsum moeten kunnen organiseren en dat scholen met een grote populatie van leerlingen met een risico op achterstanden en/of leerlingen met grote achterstanden (accumulatie van risicofactoren) meer ondersteuning nodig hebben. Dit vraagt om differentiatie, zoals nu het geval is met gewichten, of om drempels in de bekostiging, zoals de vier regelingen nu hebben. Voor welke differentiatie en drempels het beste gekozen kan worden, vraagt nader onderzoek en een afweging waar men met het OAB op in wil zetten (zie ook hoofdstuk 4).

Het omgaan met herverdeeffecten

Bij het gebruik van een andere indicator voor de verdeling van de OAB-middelen treden herverdeeffecten op. Het ligt voor de hand om een overgangsregeling te creëren, zodat schoolbesturen en gemeenten die met (forse) negatieve herverdeeffecten worden geconfronteerd zich hierop kunnen aanpassen. Het minimaliseren van herverdeeffecten zou echter geen doel op zich moeten zijn. Het doel van het nieuwe model is immers om de extra middelen beter te laten neerslaan daar waar de daadwerkelijk voorspelde achterstanden het grootst zijn.

De balans tussen financiële zekerheid en de aansluiting bij de daadwerkelijke verdeling van leerlingen met een risico op achterstanden

Scholen en gemeenten zijn gebaat bij een mate van financiële zekerheid om een lange termijn plan ten uitvoering te kunnen brengen. Dit kan op gespannen voet staan met het laten aansluiten van de verdeling van de OAB-middelen bij de grootste risico's op onderwijsachterstanden, en vraagt een goede afweging bij het vaststellen van de herijking van de gebruikte indicator(en). Een goede overgangsregeling kan bijdragen aan financiële zekerheid bij de aanpassing van verdeelsystematiek.

3.7 Sturing, toezicht en verantwoording

De partijen betrokken bij het OAB zijn vooral bezig zijn met het eigen stukje in de keten. Leerlingen zijn gebaat bij een betere onderlinge afstemming. Daarnaast ontbreekt het aan eenduidig toezicht gedurende de gehele leerloopbaan en is de verantwoording over het bereiken van doelen en de besteding van de middelen beperkt.

Grote verschillen in sturing op voorscholen en verantwoording is beperkt

Gemeenten pakken de regierol op het vve-beleid steeds beter op, maar dit geldt niet voor alle gemeenten. Zie voor voorbeelden de aanpak van de gemeenten Deventer en Zeist (box 3.1 en box 3.2). Verschillen komen ten eerste doordat de plaatselijke 'goodwill' van de lokale politiek en schoolbestuurders van invloed zijn op de wijze

van sturing op OAB doelen. Ten tweede zijn gemeenten wel verantwoordelijk voor afspraken over vve beleid, maar hebben zij geen zeggenschappen over de wijze waarop scholen omgaan met achterstanden in de vroegschool. Wettelijk is geregeld dat er op gemeentelijk niveau afspraken moeten worden gemaakt over het onderwijsachterstandenbeleid, die worden vastgelegd in de LEA (lokaal educatieve agenda).¹³³ Er zijn aanwijzingen dat dit instrument voor afspraken over het voor- en vroegschoolse beleid in de praktijk niet overal goed werkt. De gemeenten hebben daarnaast wettelijk doorzettingsmacht in het sturen op het vve-beleid, maar in de praktijk gebruiken zij deze niet.¹³⁴

Ten derde zijn er alleen bestuursafspraken met de G37 over de kwaliteit en de aanpak van taalachterstanden bij jonge kinderen en niet met de overige gemeenten. De Inspectie constateert dat de meeste G37 gemeenten voldoen aan de wettelijke kwaliteitseisen en dat zij beter zijn gaan sturen op de kwaliteit en resultaatafspraken. Bij een aantal van deze gemeenten zijn nog verbeteringen nodig op de aanpak van de ouderbetrokkenheid, het maken van heldere afspraken met de voor- en vroegscholen over het verbeteren, evalueren en borgen van de kwaliteit van vve.¹³⁵ De kleinere gemeenten hebben meer moeite om te voldoen aan de wettelijke eisen en goed te sturen op het beleid. Zij hebben vaak geen zicht op de effecten en effectiviteit van vve en het bereik.

Verder hebben gemeenten wel zicht op het aantal plekken dat zij creëren, maar weten niet alle gemeenten in hoeverre doelgroepkinderen deelnemen aan de voorschool.¹³⁶ Zo is het niet bekend of de kinderen met het grootste risico op een achterstand ook worden bereikt via het vve-beleid.

Het toezicht op de kwaliteit van de voorscholen kan versterkt worden. De basisvoorwaarden op basis waarvan de GGD toezicht houdt, zijn randvoorwaarden voor kwaliteit en doeltreffend beleid.¹³⁷ Dit toetst de GGD bij elke instelling. Het toezicht van de Inspectie richt zich op de pedagogische en educatieve kwaliteit van vve-programma's. Dit toezicht vindt pas plaats na signalen, waardoor er in de praktijk weinig toezicht is op de pedagogische en educatieve kwaliteit en kwaliteitszorg op voorscholen. De randvoorwaarden betekenen immers niet dat er ook sprake is van een hoge kwaliteit. Zo leidt het gebruiken van een vve programma en de aanwezigheid van gekwalificeerde medewerkers niet automatisch tot het aanbieden van activiteiten die achterstanden verkleinen. Ook wordt de informatie in hoeverre instellingen en locaties aan de basisvoorwaarden voldoen, niet centraal bijgehouden en hierover bestaat geen volledig en recent landelijk beeld.¹³⁸

De wijze van bekostiging betekent dat gemeenten beleidsmatig en financieel moeten verantwoorden dat zij de ontvangen GOAB middelen zijn besteed aan OAB, maar de verantwoording op de besteding is verder beperkt.

133 Inspectie van het Onderwijs, 2013

134 Cebeon (2015) en uit de expertmeetings.

135 Inspectie van het Onderwijs, 2017

136 Zie hiervoor Inspectie van het Onderwijs, 2017 en Kamerstuk II 31322/27020, nr. 327

137 Zoals eerder aangegeven vallen hieronder: de pedagogische praktijk, de beroepskracht-kindratio, de groepsgrootte, de beroepskwalificaties, en de aanwezigheid van verklaringen omtrent gedrag.

138 Alleen voor de G37 heeft de inspectie de bestuurlijke afspraken gemonitord (Inspectie van het Onderwijs, 2017).

Box 3.1 Twee voorbeelden van de organisatie van voor- en vroegschoolse educatie

Deventer

In Deventer bestaat sinds 2012 een stuurgroep, waarin betrokken organisaties regelmatig met elkaar spreken over de doorgaande leerlijn, het vve-beleid en de uitvoering. De betrokken partijen zijn het samenwerkingsverband passend onderwijs po en het kenniscentrum jonge kind dat onderdeel is van het samenwerkingsverband, de gemeente Deventer, de GGD en de kinderopvangorganisaties en schoolbesturen met meeste doelgroepkinderen.

In Deventer worden kinderen met 18 maanden geïndiceerd, zodat zij al op 2-jarige leeftijd naar de voorschool kunnen gaan. Ouders met doelgroepkinderen worden toe geleid naar de voorschool van hun eigen keuze. Betrokken instanties geven terugkoppeling over de plaatsing en de prestaties van de kinderen en deze gegevens worden centraal verzameld. Hierdoor is het voor de stuurgroep onder andere mogelijk om het bereik en de participatie van vve te monitoren en feedback te geven aan betrokken organisaties. Via het samenwerkingsverband en het kenniscentrum jonge kind kunnen instellingen en scholen ondersteuning en scholing ontvangen. De ouderbijdrage aan de vve is vervangen door wederkerigheid; ouders doen iets terug voor de samenleving. Dit kan door vrijwilligerswerk of door andere vormen van participatie in de samenleving. Bij de overgang van kinderen naar de vroegschool vindt een warme overdracht plaats.

Zeist

In Zeist vindt afstemming van het beleid plaats in de Lokale Educatie Agenda Zeist (LEAZ). De aanpak omtrent de vve is onderdeel van een wijkgerichte aanpak door de lokale welzijnsorganisatie, vanuit de gedachte dat opvoedingsondersteuningsprogramma's een belangrijke basis vormen voor de samenlevingsopbouw in de wijken en buurten. Door de collectieve aanpak van de opvoedingsondersteuning en de begeleiding van oudercommissies op wijkniveau komen ouders met professionals en met elkaar in contact. Vanuit het LEAZ een werkgroep Taal en Ontwikkeling gevormd die zich specifiek bezig houdt met de praktische uitwerking van het GOAB.

De indicering vindt plaats door de lokale welzijnsorganisatie en het consultatiebureau. Kinderen met een indicatie kunnen vanaf 2,5 jaar terecht bij voorscholen. De welzijnsorganisatie monitort de toeleiding en onderneemt actie indien deze kinderen geen gebruik maken van de voorschool. Naast de voorschool bestaat er een observatie-diagnostiegroep voor kinderen die meer aandacht nodig hebben of opvallend gedrag vertonen en voor kinderen die op 4-jarige leeftijd nog niet toe zijn aan de overstap naar de vroegschool. De warme overdracht naar het po wordt in Zeist georganiseerd door een gesprek en een formulier. Ook stelt de gemeenten geld beschikbaar aan po scholen voor aanvullende taalondersteuning aan kinderen op latere leeftijd.

Po en vo

Een belangrijk instrument van het Rijk voor sturing in het po en vo is de transparantie van resultaten. Scholen en schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor het doeltreffend en doelmatig besteden van de middelen en verwacht mag worden dat dit zichtbaar is in de resultaten.

Uit gesprekken ten behoeve van het IBO bleek dat scholen zich weinig genoodzaakt voelen om met andere partners afspraken over doelen en resultaten op onderwijsachterstandenbeleid te maken en zich hier aan te houden. Ook bleek dat het in gemeenten soms ontbreekt aan een gezamenlijke visie, ambities en doelen en aan commitment van schoolbesturen en scholen aan deze afspraken. De sturingskracht van de LEA in het po en vo lijkt niet te werken en gemeenten lijken er niet goed in te slagen om regie te voeren op het maken en nakomen afspraken over het OAB in het po en vo. De extra middelen uit het GOAB voor schakelklassen en zomerscholen kunnen wel bijdragen aan enige sturing, maar dit is beperkt.

Door de bekostiging via de lumpsum, is de verantwoording op het OAB in het po en vo niet verplicht en is het zicht op een doeltreffende en doelmatige besteding beperkt. In het onderzoek van Cebeon geven de ondervraagde schoolleiders en –besturen aan zich te verantwoorden, maar deze verantwoording is niet terug te zien in openbare documenten als het jaarverslag. Voor de bekostigingswijze is gekozen om de verantwoordingslast voor scholen en besturen te verminderen.

Ander punt is de correctie in het onderwijsresultatenmodel van de inspectie. Voor het po en het vo corrigeert de Inspectie voor bepaalde ongunstige achtergrondkenmerken die het risico op onderwijsachterstanden vergroten. Deze indicatoren sluiten echter niet goed aan bij het risico op onderwijsachterstanden, waardoor scholen met veel doelgroep leerlingen benadeeld worden in de uitkomsten van het model. Zo wordt in het po gecontroleerd voor leerlinggewicht (sec gebaseerd op laag vs niet laag opleidingsniveau ouders), terwijl de recent ontwikkelde samengestelde CBS-indicator beter achterstanden voorspelt. In het vo wordt voor het onderbouwrendement helemaal niet gecontroleerd voor SES (maar alleen voor het advies), terwijl voor het bovenbouwrendement en het gemiddeld eindexamencijfer alleen gecontroleerd wordt voor het aandeel leerlingen afkomstig uit APC-gebieden, wat een weinig nauwkeurige voorspelling geeft van het risico op achterstanden ten opzichte van de recent ontwikkelde CBS indicator.

Mogelijke maatregelen

Versterken toezicht op de educatieve kwaliteit op voorscholen

Door een wettelijke basis te creëren voor minimale eisen aan en regulier toezicht op de educatieve kwaliteit, naast die voor toezicht op structurele kwaliteit (zoals de maximale medewerker-kind ratio).

Meer verantwoording over het OA-beleid

Verantwoording door gemeenten en schoolbesturen over resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid draagt bij aan het agenderen van onderwijsachterstanden en daarmee aan betere keuzes en een hogere kwaliteit. Maatregelen die genomen kunnen worden, zijn:

- In het schoolplan een aparte paragraaf opnemen over het OAB, met daarin de interventies van de school op dit gebied en de beoogde resultaten.
- Verantwoording op het onderwijsachterstandenbeleid opnemen als vast onderdeel in het jaarverslag van het bestuur. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van indicatoren uit benchmarkrapportages en passages over het onderwijsachterstandenbeleid uit het schoolplan.
- Verantwoording over de resultaten van het OAB en de resultaten kan onderdeel worden gemaakt van het bestuursgesprek met de Inspectie.¹³⁹

Betere correctie in het onderwijsresultatenmodel van de Inspectie en bij openbaar beschikbare kwaliteitsinformatie over scholen

Door te corrigeren voor de factoren die het beste het risico op onderwijsachterstanden voorspellen, ontstaat er beter inzicht in de resultaten van scholen waarmee ook beter de effectiviteit van interventies beoordeeld kan worden. Deze gecorrigeerde data kan ook gebruikt worden om scholen onderling te benchmarken. Dit geeft scholen inzicht in de prestaties gecorrigeerd voor de samenstelling van de leerlingpopulatie, biedt ouders en leerlingen betere informatie

¹³⁹ De Inspectie kan in het bestuursgesprek in gesprek gaan over door scholen/besturen zelf geformuleerde doelen en in hoeverre deze doelen worden bereikt. De Inspectie kan echter geen uitspraken doen over mogelijk suboptimale bestedingsrichtingen van OAB-middelen door besturen.

voor schoolkeuzes en kan bijdragen aan een effectievere werking van het interne toezicht binnen schoolbesturen en scholen en voor de medezeggenschap.¹⁴⁰

3.8 Conclusie bevindingen over de werking van het OAB

Internationaal gezien is het Nederlandse onderwijssysteem één van de best presterende stelsel gezien de prestaties van leerlingen en de ongelijkheid in deze prestaties tussen leerlingen. In de afgelopen decennia lijkt er een afname te zijn in verschillen tussen leerlingen met verschillende achtergronden, maar in hoeverre het OAB hier aan bijdraagt is niet bekend. In 2016 constateerde de Inspectie dat er sprake is van een toename in ongelijkheid in kansen die leerlingen krijgen.

Op basis van een analyse van het OAB, zijn de volgende conclusies getrokken:

Het doel van het onderwijsachterstandenbeleid is ambitieus

- Achterstanden veroorzaakt door ongunstige achtergrondkenmerken van kinderen kunnen niet gemakkelijk en niet alleen binnen het onderwijs weggewerkt worden. Daarnaast is het lastig om betrouwbaar de potentie bij kinderen te meten, vooral bij jonge kinderen.
- Leerlingen met ongunstige kenmerken als ongunstige gezinssituatie en laagopgeleide ouders hebben hier meestal gedurende de hele onderwijsloopbaan mee te maken. Achterstanden ten gevolge van ongunstige achtergrondkenmerken kunnen niet gezien worden als iets dat op korte termijn 'opgelost' of 'weggewerkt' kan worden, omdat de ongunstige kenmerken meestal niet wijzigen.

De verdelingssystematiek sluit niet aan bij de praktijk

- Het Rijk verstrekt de OAB middelen aan de gemeenten (GOAB- gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, voor voorscholen, schakelklassen en zomerscholen) en aan besturen van basisscholen (voor de gewichtenregeling en de impulsregeling) en van middelbare scholen (voor het leerplusarrangement). Scholen en gemeenten hebben zelf de vrijheid om de middelen daar in te zetten waar zij nodig achten. Er zijn grote verschillen te zien in prestaties tussen scholen en gemeenten met dezelfde omstandigheden en middelen.
- De meeste schoolbesturen volgen bij de verdeling van de OAB middelen over scholen overwegend de verdeelsystematiek van de regelingen onder het OAB. Dit betekent dat scholen de middelen ontvangen op basis van het aantal doelgroepkinderen.
- De indicatoren voor onderwijsachterstanden sluiten niet optimaal aan op het grootste risico voor een onderwijsachterstand. Dit leidt ertoe dat het geld niet altijd terecht komt waar het risico op een achterstand het grootste is.

Het inzicht in de (kosten) effectiviteit van het OAB is beperkt

- Sinds de start van het OAB zijn de beleidsinzet, de doelstellingen en verantwoordelijkheden van het OAB enkele keren veranderd en heeft geen monitoring van resultaten en beleidseffectiviteit plaatsgevonden.
- Effectenonderzoek naar de impulsregeling laat zien dat scholen rond de drempelwaarde (gemiddeld genomen 16% gewichtenleerlingen) de OAB middelen gemiddeld genomen niet effectief besteden. Er blijken wel grote verschillen te zijn tussen scholen met vergelijkbare aandelen

¹⁴⁰ Het voornemen vanuit het NCO om toegankelijke schoolrapportages te maken en te verspreiden onder scholen, waarin de resultaten van de eigen school kunnen worden afgezet tegen die van scholen met vergelijkbare leerlingpopulaties, is hier een voorbeeld van.

gewichtenleerlingen in prestaties van gewichtenleerlingen, ook na controle voor verschillen in samenstelling naar inkomen en etniciteit. Oorzaken liggen waarschijnlijk in kwaliteitsverschillen tussen scholen en in de verschillende keuzes omtrent de besteding van hun middelen.

- Door de wijze van sturing en bekostiging en door de samenhang met ander beleid, moeilijk te bepalen of de geboekte resultaten op onderwijsachterstanden te danken zijn aan de inzet van OAB middelen.
- Er is meer kennis en een betere verspreiding van de kennis nodig over welke interventies onder welke condities werken in Nederland. Scholen in het po en vo lijken de middelen te besteden aan maatregelen die relatief duur zijn en een middelmatige, tot lage impact hebben, zoals klassenverkleining en onderwijsassistenten. Daarbij zijn de interventies vaak gericht op het kind en te weinig op de omgeving en ouders van het kind. Het verspreiden van de kennis die beschikbaar is over effectiviteit van verschillende interventies kan helpen om de besteding van middelen doelmatiger te maken. Ook vraagt een effectief OAB om goede afstemming tussen betrokken partijen.

De overgangen zijn kwetsbaar en kunnen verbeterd worden

- Het bereik en de ondersteuning van leerlingen is geen doorlopende lijn gedurende de gehele leerbaan, terwijl geconstateerd is dat dit wel nodig is. Dit wordt veroorzaakt door verschillen in verdeelsystematiek en sturing.
- Er vindt weinig afstemming plaats tussen betrokken partners bij de verschillende fases en bij de overgangen van leerlingen naar een volgende fase (voorschool naar vroegschool en po; po naar vo; van vo naar vervolgopleiding). De Lokale Educatieve Agenda (LEA) zou een instrument moeten zijn voor de afstemming tussen betrokken partners, maar voor het po en vo zijn er geen aanwijzingen dat dit werkt.
- Achtergrondkenmerken van leerlingen hebben een grotere rol gekregen op het eindadvies in het po. Bovendien vindt de selectie aan het einde van het po op een vroege leeftijd plaats. Dat pleit voor een grotere invloed van een objectieve eindtoets..
- In de beoordelingssystematiek van scholen door de Inspectie zitten prikkels, waardoor scholen geneigd zijn om leerlingen op een lager niveau in te laten stromen en te behouden. Een deel van de prikkels is weggenomen, maar bij veel scholen is dit niet bekend.

De kwaliteit, vooral van professionals, moet verbeterd worden

- De kwaliteit van instellingen en scholen is bepalend voor het verkleinen van onderwijsachterstanden bij kinderen. Hierbij is vooral de kwaliteit van professionals van belang.
- Mede naar aanleiding van ervaringen bij het vve in de G37 kan het kwalificatieniveau van personeel omhoog, en kan er meer aandacht gegeven worden aan de educatieve kwaliteit van voorscholen, zowel bij de medewerkers als in het toezicht.
- De kwaliteit van leerkrachten in het po en vo en vooral op scholen met veel doelgroepkinderen kan omhoog. Zo zijn er op deze scholen veel jonge leerkrachten, is er minder animo, een hoger ziekteverzuim en wordt er in het vo op deze scholen meer onbevoegd les gegeven.
- In de opleiding van pedagogisch medewerkers en leerkrachten kan meer aandacht worden besteed aan onderwijsachterstanden en benodigde vaardigheden als differentiatie.

4 Beleidsvarianten

De analyse in hoofdstukken 2 en 3 leidt tot de conclusie dat er mogelijkheden zijn om de effectiviteit van het OAB te vergroten. Een aantal no-regret maatregelen hiertoe kunnen ongeacht beleidskeuzes over de richting van het OAB geïmplementeerd worden. Andere maatregelen vergen een duidelijke keuze over de focus van het OAB en zijn in de vorm van beleidsvarianten weergegeven. Het uitgangspunt van dit rapport is dat deze budgettair neutraal moeten zijn.¹⁴¹ Conform taakopdracht is in variant 3 een 20% besparingsoptie opgenomen, waarbij de middelen zijn geherinvesteerd in het OAB.

Tabel 4.1 Overzicht van beleidsvarianten IBO onderwijsachterstandenbeleid

No regret	Variant 0: Kansrijke maatregelen binnen huidig OAB	Variant 1: Focus op jonge kind		Variant 2: Focus op doorlopende leerloopbaan	Variant 3: Direct sturen op kwaliteit professionals
2,5 tot 18 jr	2,5 tot 18 jr	2,5 tot 12 jr		2,5 tot 18 jr	2,5 tot 18 jr
		A: Extra investeren in voorschool educatie	B: Extra investeren in po	Bereik van dezelfde doelgroep op po en vo met eenzelfde budget per bekostigde leerling	

4.1 No-regret maatregelen

In de analyse is onder andere geconstateerd dat: 1) de doelstellingen van het OAB niet eenduidig zijn; 2) het nu in beperkte mate mogelijk is om de effectiviteit van het beleid te meten; 3) er beperkt kennis aanwezig is over de effectiviteit van de interventies; en 4) in de praktijk OAB met name gericht is op leerlingen met absolute achterstanden. Dit kan met een aantal no-regret maatregelen weggenomen worden. Deze maatregelen kunnen genomen worden ongeacht de mogelijke keuzes die in de beleidsvarianten gemaakt worden en welke richting gekozen wordt voor het OAB en gelden daarmee voor alle beleidsvarianten.

Constatering	No regret maatregel
De doelstellingen zijn niet eenduidig	(1) <i>Formuleer en communiceer heldere doelstellingen voor het OAB</i>
Het is in beperkte mate mogelijk om de effectiviteit van beleid te meten	(2) <i>Zorg dat de effectiviteit van het OAB beter gemonitord wordt</i>
Er is beperkt kennis aanwezig is de effectiviteit van de interventies	(3) <i>Zorg dat bestaande kennis over effectiviteit van interventies wordt benut en verder uitgebreid wordt, toegankelijk is voor en verspreid wordt onder betrokken instanties</i>
In de praktijk is OAB met name gericht op leerlingen met absolute achterstanden	(4) <i>Vergroot de bewustwording van onderwijsachterstanden onder betrokken professionals</i> (5) <i>Meer verantwoording door scholen en gemeenten over hun onderwijsachterstandenbeleid en beter toezicht op de pedagogische en educatieve kwaliteit van vve.</i> (6) <i>Betere correctie voor factoren die het risico op onderwijsachterstand vergroten in het onderwijsresultatenmodel en bij openbaar beschikbare kwaliteitsinformatie over scholen</i>

¹⁴¹ Het totale structurele budget voor onderwijsachterstandsbeleid is bij ongewijzigd beleid 624 miljoen euro (317 mln GOAB-middelen, 260 miljoen euro gewichtenregeling en impulsregeling en 47 miljoen euro vo leerplusregeling. (jaar: 2020)

(1) Formuleer en communiceer heldere doelstellingen voor het OAB

Beoogd doel: Het helder definiëren en consequent uitdragen aan alle betrokkenen bij het OAB dat het doel is om alle kinderen, ongeacht hun achtergrondkenmerken, hun potentie te laten benutten.

Het doel van het OAB is bereikt als alle leerlingen met een risico op onderwijsachterstanden als gevolg van ongunstige achtergrondkenmerken met dezelfde potentie eenzelfde leerloopbaan hebben. Dit vraagt om aanpassing van de doelstellingen van de regelingen, zodat deze aansluiten bij het doel van het OAB. Zoals in hoofdstuk 2 geconstateerd richten de OAB regelingen zich nu ook op het wegwerken van absolute onderwijsachterstanden. Daarnaast betekent het dat het Rijk consequent deze doelstelling uitdraagt en communiceert.

(2) Zorg dat de effectiviteit van het OAB beter gemonitord wordt

Beoogd doel: Sturen op de effectiviteit van de regelingen vallend onder het OAB, om tot verdere optimalisaties in het beleid te kunnen komen.

Door doelstellingen van de regelingen helder te definiëren, kan beter bepaald worden of de regelingen en het beleid ook doeltreffend en doelmatig zijn. Dit vraagt nader onderzoek en uitwerking met betrokken partijen. Een neveneffect ontstaat door de mogelijke invoering van een nieuwe indicator op basis van administratieve data, waarmee de zichtbaarheid van individuele doelgroepkinderen verder vermindert wordt, omdat niet langer bij de school bekend is welke leerlingen een gewicht hebben. Voor uitkomsten en doelbereik dienen onderwijsachterstanden op de volgende niveaus bekeken te worden:

- Op macro niveau onder verantwoordelijkheid van OCW de uitkomsten vergelijken van de doelgroepkinderen met niet-doelgroepkinderen;
- Op gemeentelijk niveau dienen gemeenten te rapporteren over de uitkomsten van hun OAB beleid (zie ook maatregel 5);
- Op schoolniveau en niveau van schoolbesturen dienen scholen en besturen op groepsniveau te rapporteren over de uitkomsten van het beleid (zie ook maatregel 4) en kan de Inspectie door een betere correctie in het onderwijsresultatenmodel de verschillen in uitkomsten tussen scholen beter in kaart brengen (zie ook maatregel 6).

Om te bezien of het beleid en de regelingen doeltreffend en doelmatig zijn, is onderzoek nodig waarbij de uitkomsten van het beleid onderzocht worden. Een mogelijkheid is, als er drempels in de bekostiging worden toegevoegd, om scholen rondom de drempel met elkaar te vergelijken.¹⁴² Vervolgens kunnen er aanpassingen gedaan worden in het beleid of regelingen als dit nodig blijkt te zijn.¹⁴³

(3) Zorg dat bestaande kennis over effectiviteit van interventies wordt benut en verder uitgebreid wordt, toegankelijk is voor en verspreid wordt onder betrokken instanties

Beoogd doel: Doeltreffendere en doelmatigere besteding van OAB middelen.

¹⁴² Zie bijvoorbeeld de wijze waarop het CPB (2017) de impulsregeling heeft onderzocht. Een nadeel van een indicator voor de verdeelsystematiek op basis van registratiedata is dat niet meer exact bekend is voor welke kinderen schoolbesturen extra middelen ontvangen. Het regelmatig aanpassen van een dergelijke indicator zorgt er tevens voor dat de samenstelling van de groep verandert. Tezamen maakt dit het meten van het effect van het beleid lastiger.

¹⁴³ Hierbij moet wel in acht genomen worden dat een meting van gering effect niet per definitie betekent dat het beleid niet werkt: het kan immers eveneens betekenen dat de effectiviteit nog niet voldoende geborgd is in de uitvoering, of dat de beschikbare middelen niet voldoende zijn om tot een effect te leiden.

De OAB middelen worden effectiever besteed door deze te richten op effectieve interventies. Hiervoor is het noodzakelijk dat er voor de betrokken instanties op een centraal punt, op een toegankelijke manier kennis beschikbaar komt over de effectiviteit van interventies. Daar zouden die interventies moeten worden ontsloten, die, volgens een onafhankelijke, interdisciplinaire review ook daadwerkelijk effectief zijn gebleken. Het centrale punt adviseert daarbij over de opbouw van ontbrekende kennis middels pilots en experimenten en het toetsen van internationaal beschikbare kennis voor Nederland. Er is wel veel onderzoek in Nederland, maar door het gebrek aan goede evaluaties van pilots en experimenten is weinig bekend over de effectiviteit van de onderzochte interventies. Door verschillen in de inrichting van het onderwijs, zijn resultaten uit het buitenland niet zonder meer te vertalen naar Nederland.

De beschikbare kennis over effectieve interventies moet actief verspreid worden bijvoorbeeld door het ontwikkelen van een toolkit en het aanbieden van een ondersteuningstraject voor scholen. De in het Verenigd Koninkrijk gehanteerde aanpak kan hierbij als voorbeeld dienen.¹⁴⁴

Afhankelijk van de wijze waarop en mate waarin het opbouwen van kennis gebeurt, zijn hier wel kosten aan verbonden.

(4) Vergroot de bewustwording over het doel en de aanwezigheid van onderwijsachterstanden onder betrokken professionals

Beoogd doel: Betrokken professionals hebben in de praktijk aandacht voor alle kinderen met een risico op een onderwijsachterstand. Zo wordt ook het doel van het OAB, het bereiken van hun potentie door *alle* kinderen met risico op onderwijsachterstand, nagestreefd.

Doordat bestuurders, schoolleiders en docenten beter weten (1) dat en voor welke soort achterstanden hun school OAB middelen ontvangt, (2) wat het doel van het OAB is en (3) met welke reden de school bepaalde interventies met de OAB middelen pleegt, worden zij zich eerder bewust van de aanwezigheid van kinderen met een risico op relatieve achterstand en zullen zij hun begeleiding hier meer op richten. Deze bewustwording kan bereikt worden door een aantal maatregelen:

- In het schoolplan verplicht een paragraaf OAB-beleid laten opnemen met daarin de voorgenomen interventies van de school en de daarmee beoogde resultaten.
- Actief communiceren aan schoolbesturen, scholen en docenten hoeveel OAB middelen zij in de lumpsum ontvangen.
- Effectieve communicatie richting bestuurders, schoolleiders en docenten over de systematiek van het onderwijsresultatenmodel van de Inspectie en recente aanpassingen hierin (bv. aangepaste indicator onderbouwrendement waarbij scholen geen minnetje meer krijgen als leerling met dubbel advies op laagste van de twee niveaus uitkomt).
- Toegankelijke periodieke schoolrapportages opstellen en aanbieden aan scholen met benchmarking op het vlak van prestaties van leerlingen op hun school en in de vervolgloopbaan vergeleken met scholen met vergelijkbare leerlingpopulaties. Niet alleen over het totaal aantal leerlingen, maar ook over de doelgroep leerlingen.

¹⁴⁴ <http://educationendowmentfoundation.org.uk>

(5) Meer verantwoording door scholen en gemeenten over hun OAB en beter toezicht op de pedagogische en educatieve kwaliteit van vve.

Beoogd doel: Stimuleer schoolleiders, schoolbesturen en gemeenten om de kwaliteit van het OAB te verbeteren.

Naast het vooraf nadenken over de beoogde resultaten, kan de aandacht ook vergroot worden door verantwoording over en toezicht op het OAB door scholen en gemeenten. Dit draagt er aan bij dat OAB hoger op de agenda komt en stimuleert betrokkenen om de effectiviteit te verbeteren.

- Horizontale verantwoording scholen: OAB wordt een onderdeel van het jaarverslag van het schoolbestuur. Maak daarbij gebruik van de passages over OAB uit het schoolplan en de benchmarkrapportages (zie maatregel 4).
- Horizontale verantwoording gemeenten: het is aan de gemeenteraad om toe te zien op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. De zichtbaarheid van de effectiviteit van het gemeentelijk beleid kan vergroot worden door gegevens over de resultaten van het beleid te publiceren. De website www.waarstaatjegemeente.nl bevat nu al informatie over het percentage achterstandsl leerlingen volgens de regelingen. Het is voor een gemeenteraad daarboven interessanter om te zien wat de uitkomsten van het beleid zijn in vergelijking met andere gemeenten.
- Verticale verantwoording: De verantwoording door schoolbesturen over de wijze waarop OAB middelen ingezet worden en de resultaten van het OAB kan onderdeel worden van het bestuursgesprek met de Inspectie.¹⁴⁵

Toezicht op de pedagogische en educatieve kwaliteit van vroeg- en voorschoolse educatie versterken door een wettelijke basis te creëren voor minimale eisen aan en regulier toezicht op de educatieve kwaliteit van vroeg- en voorschoolse educatie, naast die voor toezicht op structurele kwaliteit (zoals de maximale medewerker-kind ratio). Het heeft de voorkeur het toezicht op zowel de educatieve en pedagogische kwaliteit als op de structurele kwaliteit bij 1 toezichthouder per instelling te leggen. Voorwaarde is wel dat deze toezichthouder hiervoor voldoende kennis heeft. Deze maatregel kan kostenconsequenties hebben.

(6) Beter correctie voor factoren die het risico op onderwijsachterstand vergroten in het onderwijsresultatenmodel en bij openbaar beschikbare kwaliteitsinformatie over scholen

Beoogd doel: Het wegnemen van prikkels in het systeem om bepaalde leerlingen anders te beoordelen door prestaties van scholen beter vergelijkbaar maken.

Scholen met kinderen met risico op onderwijsachterstanden staan voor een grotere opgave om die kinderen te laten presteren naar hun potentie dan scholen zonder doelgroepkinderen. Om de resultaten van verschillende scholen beter vergelijkbaar te maken moeten de resultaten van de school beter gecorrigeerd worden zodat die recht doet aan de zwaarte van de populatie leerlingen waar de school mee te maken heeft. Deze correctie vindt momenteel al plaats in het opbrengstenmodel van de Inspectie voor het po en ten dele voor uitkomsten op het vo, maar deze correctie op basis van gewichten (po) en APCG (vo) sluit niet optimaal aan bij de factoren die het risico op een onderwijsachterstand vergroten. Deze wijziging in correctiemethode zal samenhangen met een mogelijke aanpassing van de indicator voor de doelgroep.

¹⁴⁵ De Inspectie kan in het bestuursgesprek in gesprek gaan over door scholen/besturen zelf geformuleerde doelen en in hoeverre deze doelen worden bereikt. De Inspectie kan echter geen uitspraken doen over mogelijk suboptimale bestedingsrichtingen van OAB-middelen door besturen.

4.2 Varianten

Uit de analyse in hoofdstuk 2 en 3 blijkt dat: 1) investeren in het wegwerken van achterstanden vroeg moet beginnen en vooral op jonge leeftijd effectief is; 2) het voortzetten van ondersteuning gedurende de hele leerloopbaan effectief is, omdat de achtergrondkenmerken gedurende de hele leerloopbaan (opnieuw) achterstanden kunnen veroorzaken; en 3) de kans op effectieve interventies het grootst is wanneer schoolleiders, bestuurders en docenten goed zijn onderlegd in wat onderwijsachterstanden inhouden, wat de oorzaken zijn en wat effectieve interventies op onderwijsachterstanden zijn. Op basis hier van kunnen verschillende keuzes gemaakt worden voor de inzet van middelen.

Bij het huidige budget, wat een aflopend budget is,¹⁴⁶ een uitgangspunt van dit rapport, is het nodig om te focussen en te kiezen op welke doelstellingen binnen het OAB wordt ingezet. Daarom gaat elk van de varianten uit van één van deze drie keuzes, waarbij soms ook subvarianten zijn uitgewerkt. Daarnaast is een nulvariant uitgewerkt, met kansrijke maatregelen die wel budgettaire effecten hebben. Dit leidt tot de volgende varianten:

- 0) Kansrijke maatregelen binnen het huidige OAB: Implementatie kansrijke maatregelen bij ongewijzigde verdeling tussen sectoren.
- 1) Focus op het jonge kind: Focus op het bestrijden en voorkomen van relatieve onderwijsachterstanden in het begin van de onderwijsloopbaan.
- 2) Focus op de doorlopende leerloopbaan: Meer evenredige spreiding OAB-middelen over gehele leerloopbaan van van vve tot en met vo.
- 3) Focus op de kwaliteit professionals: het herinvesteren van een deel van de reguliere OAB-middelen in kwaliteit van de professionals op voorscholen en op scholen met veel kinderen met een risico op onderwijsachterstanden.

Variant 1 en 2 zijn geoperationaliseerd door te schuiven met bestaande OAB-budgetten tussen de verschillende sectoren, meer naar voren (variant 1) of juist wat meer naar achter (variant 2) in de leerloopbaan. Variant 3 bevat – conform de taakopdracht – een 20 procent besparing en herinvestering van de bestaande reguliere OAB-middelen, waarbij de vrijkomende middelen gericht worden geïnvesteerd in een verbetering van de kwaliteit van professionals op scholen en voorscholen met kinderen met een risico op onderwijsachterstanden.

De redenen voor het verschuiven van budgetten in de varianten om te komen tot een andere verdeling zijn dat: 1) de middelen nu versnipperd zijn over verschillende regelingen en actoren, 2) de regelingen niet goed op elkaar aansluiten en 3) de verdeling voor het vo nu dusdanig is, dat vo scholen met de beschikbare middelen weinig effectieve interventies kunnen doen.

De varianten schetsen de consequenties van de herschikking van budgetten over de verschillende sectoren en waar mogelijk voor het gemiddelde bereik en de gemiddelde bekostiging per leerling op basis van de huidig geldende uitgangspunten van de regelingen. De berekeningen zijn gemaakt op basis van de huidige indicator voor verdeling van middelen. Tezamen geeft dit een indruk van de mogelijke positieve- en negatieve gevolgen van de verschuiving van budgetten van de huidige regelingen. Het is echter niet bekend wat per saldo de effecten zijn van het verschuiven van de budgetten op de effectiviteit van het OAB. Zo heeft in variant

¹⁴⁶ Zie tabel 2.2 in paragraaf 2.2

1.B het verhogen van budgetten voor po naar verwachting positieve effecten voor po-leerlingen, maar naar verwachting negatieve effecten voor leerlingen op het vo. Een saldo hiervan is niet te maken.

Als er bovenop de gekozen variant eventuele keuzes gemaakt worden voor invoering van maatregelen uit de no regrets, nul variant of andere varianten kunnen de cijfers over het gemiddelde bereik en/of de gemiddelde bekostiging per leerling veranderen. Voordat een definitieve keuze voor de varianten gemaakt kan worden is een keuze nodig welke indicator voor het bepalen van de doelgroep van het OAB gebruikt wordt, vervolgens een keuze over hoe groot het bereik binnen deze doelgroep moet zijn en is tot slot meer kennis nodig over de effecten van interventie en de hoogte van het bedrag dat scholen en gemeenten minimaal en per leerling nodig hebben voor effectieve interventies.

Bij een herziening van het OAB dienen de volgende principes te gehanteerd te worden:

- A. De huidige bekostigingssystematiek waarbij schoolbesturen en gemeenten middelen toebedeeld krijgen op basis van het aantal kinderen dat een risico op onderwijsachterstanden heeft, blijft hetzelfde. Dit sluit aan bij het feit dat het op individueel niveau lastig is om op jonge leeftijd en voor ieder kind vast te stellen wat de potentie is, maar dat het wel mogelijk om te bepalen welke factoren het risico op een onderwijsachterstand vergroten.
- B. De verschillende regelingen vallend onder het OAB zullen dezelfde indicator moeten gebruiken voor de verdeling van rijksmiddelen om te borgen dat in de overgangen van de sectoren geen substantieel andere doelgroepen ontstaan.
- C. Aansluitend bij het doel van OAB om relatieve onderwijsachterstanden te verminderen, is een definitie van de doelgroep in de verdeelsystematiek waarbij x% van de kinderen met de grootste cumulatie van ongunstige achtergrondkenmerken in aanmerking komt een logische keuze. Dit is niet doorgerekend in de aannames over bereik in de varianten, die vraagt namelijk een politieke uitspraak over deze ondergrens.
- D. Aansluitend bij het principe om versnippering te voorkomen, kan gekozen worden om drempels toe te passen in de verdeelsystematiek. Dit om te zorgen dat gemeenten en scholen een substantieel bedrag ontvangen voor effectieve interventies. Dit houdt in dat scholen en eventueel ook gemeenten met beperkte hoeveelheden achterstandsleerlingen de zorg voor deze leerlingen vanuit de reguliere lumpsum of bekostiging kunnen organiseren. Scholen (en gemeenten) met relatief veel leerlingen met een risico op achterstanden kunnen dan meer OAB-middelen toegekend krijgen. Zij staan immers voor een grotere opgave gesteld om kinderen hun potentie te laten benutten. Of er drempels toegepast moeten worden en waar de grens hier van ligt hangt af van de politieke of beleidskeuze waar men op in wil zetten met het onderwijsachterstandenbeleid. De keuze voor drempels en de bekostiging van schoolbesturen en gemeenten blijft dan ook buiten beschouwing van de varianten.

Nul variant: kansrijke maatregelen binnen huidige OAB

In deze variant worden drie maatregelen genomen om de effectiviteit van het OAB te verhogen zonder de verdeling van budgetten tussen de sectoren aan te passen. Vandaar dat deze variant de nulvariant genoemd wordt.

De maatregelen in deze variant kennen echter wél andere consequenties zoals bijvoorbeeld herverdeeffecten binnen sectoren, tussen scholen en tussen gemeenten, wijzigingen in het onderwijsbeleid en/of financiële consequenties.

0.1 Eenzelfde indicator voor verdeling van OAB-middelen voor alle regelingen en sectoren, met als gevolg o.a. dat de gewichtenregeling en impulsregeling worden samengevoegd

Beoogd doel: De doelgroep van het OAB beter bereiken.

Dit wordt bereikt door het aanpassen van de indicator welke gebaseerd is op (een mix van) zo goed mogelijk voorspellende kenmerken voor het risico op onderwijsachterstanden en welke voor alle regelingen in alle sectoren gelijk is. Bovendien leidt dit tot harmonisatie van de verschillende regelingen waardoor deze eenvoudiger toepasbaar zijn. Dit betekent dat de gewichtenregeling en impulsregeling samengevoegd worden. Het wordt erkend dat de factoren die een risico op onderwijsachterstanden vergroten per levensfase kunnen verschillen, maar vanwege doorlopende begeleiding gedurende de leerloopbaan, zodat kinderen na de overgangen tussen sectoren nog wel tot de doelgroep behoren, en vanwege de uitvoerbaarheid wordt gekozen voor 1 indicator voor de doelgroep in de verdeelsystematiek, geldend voor elke sector. Een mogelijke indicator is de door het CBS ontwikkelde indicator, waarbij op basis van de best voorspellende kenmerken voor onderwijsachterstanden een indicator is opgesteld voor het po, welke ook voor de verdeling van de GOAB-middelen toegepast kan worden. Deze indicator kan tevens uitgebreid worden naar het vo.

De invoering van een nieuwe verdeelsystematiek op basis van een samengestelde indicator kent de volgende aandachtspunten:

- Periodiek onderzoeken of de indicator nog goed aansluit bij het risico op onderwijsachterstanden en of de verdeling van middelen over gemeenten en schoolbesturen nog aansluit bij de doelgroep. Er zal hierbij een zodanige frequentie van mogelijke herijking gekozen moeten worden, zodat gemeenten en schoolbesturen enige financiële zekerheid hebben, maar dat er wel aansluiting blijft met de praktijk en doorlopende begeleiding gedurende de leerloopbaan geborgd is.
- Het creëren van een overgangsregeling, zodat scholen en gemeenten die met (forse) negatieve herverdeeffecten worden geconfronteerd zich hierop kunnen aanpassen. Het minimaliseren van herverdeeffecten is geen doel op zich.

0.2 Het versoepelen van de overgangen tussen en binnen onderwijssectoren voor kinderen met achtergrondkenmerken die het risico op onderwijsachterstanden vergroten.

Beoogd doel: De invloed van ongunstige achtergrondkenmerken op (doorstroom) succes verkleinen.

Specifieke maatregelen voor kinderen met een risico op onderwijsachterstand:

- Bij de overgang van de voorschool naar vroegschool een warme overdracht borgen door de organisatie die de voorschool verzorgt informatie over de kinderen te laten verstrekken aan de school waar het kind naar de vroegschool gaat. In een aantal gemeenten wordt hier steeds beter vorm aan gegeven, maar dit geldt niet voor alle gemeenten. Bijkomend effect is dat de school zo ook weet wie er in het vve met indicatie heeft gezeten.

- Borg ook bij de overgang van po naar vo een warme overdracht, zodat de vo school weet welke kinderen mogelijk extra ondersteuning nodig hebben om hun potentie te bereiken of hun (geadviseerde) niveau te kunnen behouden.
- Betere *begeleiding* voor doelgroepkinderen die opstromen. Op dit moment worden opstroomers in principe gelijk behandeld als reguliere doorstromers, terwijl uit cijfers blijkt dat hun doorstromingsucces en verwachte eindexamencijfers gemiddeld minder gunstig zijn.
- Op het vo een zo goed mogelijke overgang borgen naar het vervolgonderwijs. Gezien de impact die de keuze voor een vervolgopleiding kan hebben op het realiseren van de eigen potentie, maar ook op voortijdig schoolverlaten, zou bij leerlingen met een risico op een onderwijsachterstand extra aandacht besteed kunnen worden aan deze begeleiding en de vaardigheden die nodig zijn voor een soepele overgang naar het vervolgonderwijs.

Naast deze specifieke maatregelen, is er een aantal generieke maatregelen voor alle leerlingen die voor kinderen met een risico op onderwijsachterstand een gunstige uitwerking hebben. Hierbij zal nog goed onderzocht moeten worden wat de consequenties zijn voor niet-doelgroep leerlingen.

- *De eindtoets* in het po een sterkere basis voor het advies laten zijn om te bereiken dat de (mogelijke) invloed van de sociaal economische achtergrond in het schooladvies minder wordt.¹⁴⁷
- *Het stimuleren* van het geven van *dubbele adviezen*, omdat de invloed van sociaaleconomische achtergrond van leerlingen op de advisering bij dubbele adviezen minder is. Indien de toets hoger is dan het advies van de leerkracht, en besloten wordt dat het advies wordt bijgesteld op basis van de toetsuitslag, dan bevordert dit tevens de cultuur van hoge verwachtingen, ter bestrijding van de vaak lage verwachtingen die gelden voor doelgroepkinderen. Dit kan met name positief uitpakken voor leerlingen die een vmbo-havo advisering krijgen. Deze maatregel kan eventueel gekoppeld worden aan een expliciet advies voor plaatsing in een brede brugklas.
- Het stimuleren van *brede brugklassen* inclusief de juiste prestatieprikkels door het wegnemen van mogelijke drempels in het huidige toezichtkader (negatieve prikkel in het opbrengstenmodel).¹⁴⁸
- Het verbeteren van *opstroommogelijkheden* binnen het vo.¹⁴⁹ Door betere curriculaire aansluiting tussen (vooral) vmbo en havo en het afschaffen van de negatieve prikkel op het toelaten van opstroomers in het onderwijsresultatenmodel van de Inspectie.

147 Hiermee is niet gezegd dat in dat geval de invloed van sociaal economische achtergrond op de hoogte van het advies verdwijnen. Deze kan aanwezig blijven aangezien ouders met een hogere sociaaleconomische achtergrond vaker het advies naar boven proberen bij te sturen of vaker investeren in toetstraining en andere vormen van schaduwonderwijs.

148 Brede brugklassen pakken niet voor alle leerlingen positief uit. OCW voert een verkenning uit naar de mogelijkheden om brede brugklassen te stimuleren in het kader van de discussie over kansengelijkheid. OCW zal samen met de VO raad vo scholen stimuleren om vanaf schooljaar 2017/2018 bestuurlijke afspraken te maken om regionaal of lokaal structureel een dekkend aanbod van heterogene brugklassen te realiseren. Om scholen daarbij te ondersteunen zal DUO vanaf 2017 jaarlijks het feitelijke aanbod van verschillende soorten brugklassen in beeld brengen, zodat schoolbesturen zicht hebben op eventuele 'witte plekken' op de kaart (plaatsen waar leerlingen niet op fietsafstand naar een school met een heterogene brugklas kunnen gaan) en indien nodig alsnog tot een toereikend aanbod kunnen komen.

149 In principe komt een dergelijke maatregel alle leerlingen ten goede, maar vanwege lagere adviezen en plaatsing bij gelijke cognitieve prestatie en het in algemene zin oververtegenwoordigd zijn leerlingen met een lage sociaal economische achtergrond in de lagere onderwijsniveaus binnen het voortgezet onderwijs zijn goede opstroommogelijkheden voor deze leerlingen extra belangrijk.

0.3 Het vergroten van ouderbetrokkenheid

Beoogd doel: Ouders van kinderen met een risico op onderwijsachterstanden meer te betrekken bij de opleiding van hun kind, waardoor zij hun kind meer stimuleren het beste uit zichzelf te halen.

Manieren waarop ouderbetrokkenheid vergroot kan worden zijn gezinsgerichte programma's bij de voorschool, waarbij ouders ondersteund worden bij activiteiten gericht op cognitieve ontwikkelingen. Voor het po en vo lijken het aanleren van ondersteuningsvaardigheden, het informeren van ouders over het gedrag en voortgang van kinderen en gerichte ondersteuning bij de schoolkeuze kansrijk.¹⁵⁰ Nader onderzoek is nodig welke wijze van ouderbetrokkenheid het meeste effect heeft. Aan het op deze manier vergroten van ouderbetrokkenheid zijn budgettaire consequenties verbonden.

Variant 1: Focus op het jonge kind

In variant 1 ligt de focus van het onderwijsachterstanden beleid op het bestrijden van relatieve achterstanden in het begin van de leerloopbaan van een kind. Daarmee wordt de voorschool, vroegschool en po bedoeld. De middelen die uit het vo vrijkomen (47 miljoen structureel) worden overgeheveld naar eerder in de leerloopbaan. Er zijn twee redenen waarom deze variant tot stand gekomen is. Ten eerste kan op basis van literatuur gesteld worden dat cognitieve en non-cognitieve vaardigheden met name op jonge leeftijd kunnen worden beïnvloed met investeringen in onderwijs,¹⁵¹ hetgeen suggereert dat vroeg investeren relatief hoge baten oplevert.¹⁵² Ten tweede heeft het CPB geconstateerd dat de middelen beschikbaar voor het vo dusdanig laag zijn dat veel van de effectieve interventies met deze hoeveelheid extra middelen niet kunnen worden bekostigd.¹⁵³

De analyses in hoofdstuk 2 en 3 laten zien dat opties vragen om een gerichte impuls van voldoende omvang (en kwaliteit), om doeltreffend te kunnen zijn. Daarom worden in deze variant geen middelen aan ondersteuning tijdens het vo ingezet. Het nadeel van deze variant is dat kinderen in het vo met een hoger risico op onderwijsachterstanden geen extra ondersteuning meer krijgen, waardoor de resultaten van de eerdere interventies op latere leeftijd deels verloren gaan.¹⁵⁴ Bovendien zal dit betekenen dat een aantal vo scholen een substantieel deel van hun bekostiging verliezen.

Er worden hier twee verschillende subvarianten beschreven. In de eerste variant wordt sterker ingezet op voorschoolse educatie (variant 1A), in de tweede wordt juist sterker ingezet op het po (variant 1B).

Variant 1A: Sterkere focus op voorschoolse educatie

In deze variant staan drie alternatieven om de beschikbare 47 miljoen in te zetten ter verbetering van het onderwijsachterstandenbeleid op de voorschool (zie tabel 4.2). De maatregelen zijn mede geïnspireerd op de ervaringen met de extra middelen (95 miljoen) die de G37 gemeenten sinds 2012 ontvangen. Deze aanvullende middelen voor het verhogen van de kwaliteit en het realiseren van meer voorschoolse plaatsen (vergroten doelgroepbereik) hebben positieve effecten gehad

¹⁵⁰ Zie voor enkele kansrijke interventies gericht op het vergroten van ouderbetrokkenheid CPB 2016

¹⁵¹ Kautz e.a. (2014) in Agkunduz en Heijnen (2016).

¹⁵² Cunha en Heckman, 2010

¹⁵³ CPB, 2017b

¹⁵⁴ Cunha en Heckman, 2010

op de ontwikkeling van kinderen met (een risico op) achterstanden in deze gemeenten.¹⁵⁵

Tabel 4.2 Mogelijke maatregelen ter vergroting van de effectiviteit in vve

	Maatregel	Benodigd budget
1	Ophogen niveau bekostiging voorschool buiten G37 naar niveau G37 per schoolgewicht	37 miljoen ¹⁵⁶
2	Vergroten kwaliteit voorschoolse educatie voor niet G37 gemeenten uitgaande dat G37 middelen beschikbaar blijven. - Meer HBO opgeleide medewerkers (29 mln) - Toezicht inspectie op educatieve kwaliteit (1 mln) Continue professionalisering en introductie scholingsbeurs (14 mln)	44 miljoen ¹⁵⁷
3	Vergroten aantal contacturen per kind van 10 naar 11,5 uur. ¹⁵⁸	47 miljoen ¹⁵⁹

Variant 1.B Meer OAB-middelen naar po

In deze subvariant worden de vrijgekomen middelen ingezet ter verbetering van het onderwijsachterstanden beleid in het po. Deze middelen kunnen worden besteed aan een ophoging van de bekostigde doelgroep (variant 1.B.1) of aan een hoger gemiddeld bedrag per bekostigde leerling (variant 1.B.2). Tabel 4.3 laat zien wat er mogelijk is uitgaande van de huidige gewichtenregeling. In variant 1.B.1 kunnen circa 1 procentpunt meer leerlingen worden bereikt bij een gelijkblijvende prijs per bekostigde leerling. Dit komt neer op een uitbreiding van de bekostigde doelgroep met circa 14 duizend leerlingen. Het effect hiervan is dat meer gewichtenleerlingen bekostigd kunnen worden en deze mogelijk op scholen zitten die nu nog geen OAB middelen ontvangen en door deze verschuiving OAB interventies moeten plegen.

Als in variant 1.B.2 de extra middelen worden gestoken in een hoger bedrag per bekostigde leerling dan kan dit bedrag omhoog van 3300 naar 3900 euro, ofwel een stijging van 18 procent. Dat zou basisscholen in staat stellen om meer effectieve maatregelen in te zetten ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Dit heeft alleen effect op scholen die al middelen krijgen, zij zullen een hoger budget krijgen.

¹⁵⁵ CPB, 2016

¹⁵⁶ De prijs per schoolgewicht gebaseerd op schoolgewichten uit 2016 bedraagt in 2017 voor de G37 8731 euro, tegenover 6086 euro in de niet-G37. Het zou dus gaan om een procentuele ophoging van ruim 40 procent voor de niet G37. De bedragen in figuur 3.2 zijn gebaseerd op de schoolgewichten uit 2009 en wijken daarom af van de hierboven vermelde bedragen.

¹⁵⁷ Het gaat concreet om extra bekostiging voor inzet meer HBO opgeleid personeel (29 mln), toezicht door de Inspectie op educatieve kwaliteit vve (1 mln), en extra middelen voor continue professionalisering en introductie scholingsbeurs (14 mln) (Studiegroep Duurzame Groei, 2016).

¹⁵⁸ CPB (2016) gaat uit van positieve effecten op leerwinst van verhoging van de intensiteit. Een verhoging van 1,5 uur per week is echter een kleine verhoging van intensiteit, waarvan niet duidelijk is of deze al effectief is.

¹⁵⁹ In het rapport van de Studiegroep Duurzame Groei (2016, zie p. 70) is berekend dat het verhogen van de intensiteit van 10 naar 12,5 uur 75 miljoen euro kost.¹⁵⁹ Dat zou betekenen dat voor 47 miljoen euro de gemiddelde intensiteit verhoogd zou kunnen worden met circa anderhalf uur, van 10 uur naar 11,5 uur.

Tabel 4.3 Variant 1.B: Overheveling van VO OAB middelen (Leerplussmiddelen) naar po OAB middelen. Uitgaande van structureel beschikbare bedragen na ramingsbijstelling (te bereiken vanaf 2020). Mutaties ten opzichte van situatie bij ongewijzigd beleid tussen haakjes.

	Bij ongewijzigd beleid		Variant 1.B.1: bedienen grotere doelgroep met hetzelfde bedrag per bekostigde leerling		Variant 1.B.2 bedienen dezelfde doelgroep met een hoger bedrag per bekostigde leerling	
	PO	VO	PO	VO	PO	VO
Budget (mln euro)	260	47	307 (+47)	0 (-47)	307 (+47)	0 (-47)
Gemiddelde prijs per bekostigde leerling (euro)	3300	720	3300 (0)	0 (-720)	3900 (+600)	0 (-720)
Bereik (N) (x1000)	78	65	92 (+14)	0 (-65)	78 (0)	0 (-65)
Bereik (%)	5,6	6,8	6,6 (+1 pp)	0 (-6,8pp)	5,6 (0)	0 (-6,8pp)

Variant 2: Focus op doorlopende leerloopbaan

Uitgangspunt van deze variant is dat kinderen met risico's op onderwijsachterstanden gedurende hun hele leerloopbaan op een effectieve wijze extra ondersteuning krijgen. Dit betekent dat er in elke fase van hun leerloopbaan middelen beschikbaar moeten zijn om effectieve ondersteuning mogelijk te maken. Om dit te bekostigen wordt 16 miljoen van po naar vo overgeheveld en wordt uit het GOAB-budget 20% van het budget (64 mln) gehaald, zijnde middelen die gemeenten nu gemiddeld besteden aan schakelklassen en zomerscholen.¹⁶⁰ De variant gaat uit van een constante bekostigde doelgroep en hetzelfde benodigde budget per leerling in po en vo. Het restant van de GOAB middelen blijft gelijk om het aantal kindplaatsen op de voorschool in stand te kunnen houden.

De logica achter een meer evenredige verdeling van middelen over de doorlopende leerloopbaan in deze variant, is dat: 1) kinderen met een risico op onderwijsachterstanden gedurende hun hele leerloopbaan dit risico behouden, deze kunnen in elke fase van de leerloopbaan (en ook de arbeidsmarkttoetreding daarna) opnieuw tot achterstanden leiden; 2) er aanwijzingen zijn dat leerloopbanen in Nederland van leerlingen met een lage sociaaleconomische achtergrond in het vo zich relatief ongunstiger ontwikkelen;¹⁶¹ 3) de effectiviteit van vroege interventies vermindert als vroege investeringen geen follow-up krijgen¹⁶² en 4) er vragen zijn over de kosteneffectiviteit van het beleggen van de middelen voor zomerscholen en schakelklassen bij gemeenten.¹⁶³

De consequenties van deze herverdeling zijn mogelijke negatieve gevolgen voor de mate waarin achterstanden kunnen worden bestreden in het po en dat de bekostiging van buitenschoolse activiteiten van gemeenten zoals schakelklassen en zomerscholen vervalt. Met name in kleine gemeenten kan deze bezuiniging ook ten

¹⁶⁰ Cebeon, 2015

¹⁶¹ Bijvoorbeeld de afstroom onder leerlingen met een lage sociaaleconomische status bij gelijkblijvend advies is veel hoger dan onder leerlingen met een hoge sociaaleconomische status (CPB, 2017).

¹⁶² Cunha en Heckman, 2010

¹⁶³ Faber e.a., 2014;

koste gaan van de inzet op vve, aangezien een deel van de gemeenten de GOAB-middelen volledig inzetten op vve plaatsen en daarmee niet aanwenden voor zomerscholen en schakelklassen.¹⁶⁴ Bovendien verliezen gemeenten hiermee een instrument om met scholen om tafel te zitten over het OAB. Ook zal de vermindering van het doelgroepbereik op vo scholen grote herverdelingseffecten voor vo scholen tot gevolg kunnen hebben.

Deze variant gaat uit van het constant houden van de bekostigde doelgroep in het po zoals die geldt bij ongewijzigd beleid (=78 duizend leerlingen in het po, jaar 2020) en daarmee aanpassing van de bekostigde doelgroep op het vo tot hetzelfde niveau als po. Vanwege de verschillen in hoeveelheid leerjaren tussen po en vo zijn dat naar schatting jaarlijks 41 duizend leerlingen (jaar 2020) in het vo. Deze variant heeft tot gevolg dat de gemiddelde prijs per bekostigde leerling in het po daalt (van 3300 naar 3150 euro).

Tabel 4.4 Variant 2: Gelijkere verdeling po en vo middelen OAB middelen. GOAB middelen voor zomerscholen en schakelklassen overhevelen naar OAB-middelen voor scholen. Uitgaande van structureel beschikbare bedragen na ramingsbijstelling (te bereiken vanaf 2020). Mutaties ten opzichte van situatie bij ongewijzigd beleid tussen haakjes.

	Bij ongewijzigd beleid			Variant 2: constante doelgroep conform in po bij ongewijzigd beleid		
	GOAB	PO	VO	GOAB	PO	VO
Budget (mln euro)	317	260	47	253 (-64)	246 (-16)	129 (+82)
Gem. prijs per bekostigde leerling (euro)		3300	720		3150 (-150)	3150 (+2430)
Bereik (N) (x1000)		78	65		78 (0)	41 (-24)
Bereik (%) ^a		5,6	6,8		5,6 (0)	4,3 (-2,5 pp)

(a) Het bereikpercentage in variant 2 in het vo gaat omlaag ten opzichte van de situatie bij ongewijzigd beleid omdat er met een (veel) hoger bedrag per bekostigde leerling wordt gerekend dan in de huidige leerplusregeling het geval is. De bereikpercentages in po en vo zijn niet gelijk aan elkaar, omdat het aandeel gewichtenleerlingen ten opzichte van het totale aantal leerlingen lager ligt in het vo. Dit komt omdat gewichtenleerlingen oververtegenwoordigd zijn in de kortere lagere leerwegen van het vo.

Variant 3: Direct sturen op kwaliteit van professionals

Deze variant betreft de herinvesteringsvariant conform de taakopdracht, welke tot stand is gekomen door 20 procent van het totale OAB budget op een andere manier te investeren in het onderwijsachterstandenbeleid. De OAB budgetten voor de GOAB en van de regelingen in het po en vo worden in deze variant met 20 procent gekort ten gunste van een gerichte investering in de verbetering van de kwaliteit van professionals betrokken bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. Onder professionals worden leerkrachten, pedagogisch medewerkers, bestuurders, schoolleiders en managers van voorscholen verstaan. Het restant van de middelen

¹⁶⁴ Doordat de verdeling van GOAB middelen niet meer is aangepast sinds 2011, beschikken kleinere gemeenten over relatief minder middelen per doelgroepkind.

voor sectoren kan volgens de huidige verdeelsystematiek of de verdeelsystematiek van bovenstaande varianten verdeeld worden.

Door deze verschuiving van budgetten en een andere wijze van bekostiging, bijvoorbeeld via subsidies, krijgt de overheid meer directe sturing op de effectiviteit van het beleid. Dit conflicteert met de uitgangspunten van het algemene onderwijsbeleid, waarbij schoolbesturen vrij zijn te bepalen welk beleid zij voeren en waar zij hun middelen aan besteden. Benoemde maatregelen liggen niet allemaal binnen de directe invloedssfeer van het rijk en vergen bijvoorbeeld nieuwe sectorakkoorden en cao's.

Ander gevolg van deze variant is dat er minder middelen beschikbaar blijven om te verdelen over scholen en gemeenten en dat dit mogelijk de effectiviteit met deze middelen voor scholen en gemeenten negatief beïnvloed. In tabel 4.6 zijn twee mogelijke consequenties berekend:

- bij gelijkblijvend budget per bekostigde leerling daalt het bereik op po met 1,3% en op vo met 1,4%.
- bij gelijkblijvend bereik daalt het budget per bekostigde leerling op po met € 630 en op vo met € 140.

De kwaliteit van professionals kan in een aantal stappen vergroot worden.

1. Meer aandacht voor onderwijsachterstandenbeleid en daarbij behorende effectieve interventies en soft skills in de lerarenopleiding en schoolleidersopleiding. Er zal in de opleiding aandacht moeten zijn voor het herkennen van kinderen met risico op onderwijsachterstanden, bewustwording van het OAB (het streven naar benutten van potentie) en het delen van kennis over effectieve interventies. Voor voorschool valt onder deze stap het verhogen van het kwalificatieniveau van de pedagogisch medewerkers.
2. Extra begeleiding van professionals die te maken hebben met doelgroepleerlingen. Zodra de professionals in praktijk betrokken zijn bij kinderen met risico op onderwijsachterstanden zullen zij extra begeleiding krijgen om goede resultaten met de leerlingen te kunnen bereiken. Deze extra begeleiding kan van coaches, maar ook door onderlinge uitwisseling van ervaringen komen.
3. Behoud en aantrekken van professionals door gunstiger arbeidsvoorwaarden zoals salariering, carrièrepaden en meer voorbereidingstijd voor leraren op scholen met veel achterstandsléerlingen.

In het rapport van de Studiegroep Duurzame groei zijn de financiële consequenties van een aantal mogelijke maatregelen ter verhoging van de kwaliteit van professionals op vve-instellingen en achterstandsscholen in het po en vo berekend. Gezamenlijk komen deze maatregelen hoger uit dan de beschikbare € 125mln. Het vraagt nader onderzoek om te bepalen welke maatregelen het beste kunnen worden ingezet om de kwaliteit van professionals te verhogen.

Tabel 4.5 Mogelijke maatregelen gericht op investeren in kwaliteit professionals en bijbehorend benodigd budget, bron calculaties: Rapport Studiegroep Duurzame Groei (2016)

Maatregel		Benodigd budget
1	Meer aandacht voor bestrijden onderwijsachterstanden en werken op onderwijsachterstandsscholen tijdens lerarenopleiding	
2	Gerichte investering in kwaliteit professionals vve	43 miljoen
3	Investeer in kwaliteit schoolleiders en besturen. Bijvoorbeeld door intervisie, accreditatie, opleidingsmodules of coaching	20 miljoen ¹⁶⁵
4	Gerichte coaching van (zwakkere) docenten op achterstandsscholen door (getrainde) coaches po en vo	29 miljoen
5	Hogere beloning van leraren op achterstandsscholen in po en vo	103 miljoen

Tabel 4.6 Variant 3: 20 procent herinvesteringsvariant t.b.v gerichte investering in kwaliteit professionals op achterstandsscholen. Consequenties voor verdeling OAB-middelen. Uitgaande van structureel beschikbare bedragen na ramingsbijstelling (te bereiken vanaf 2020). Mutaties ten opzichte van situatie bij ongewijzigd beleid tussen haakjes.

	Bij ongewijzigd beleid			Herinvesteringsvariant (gewijzigd bereik po en vo)				Herinvesteringsvariant (zelfde bereik po en vo)			
	GOAB	PO	VO	GOAB	PO	VO	Kwaliteit professionals	GOAB	PO	VO	Kwaliteit professionals
Budget (mln euro)	317	260	47	251 (-66)	208 (-52)	38 (-9)	125 (+125)	251 (-66)	208 (-52)	38 (-9)	125 (+125)
Gemiddelde prijs per bekostigde leerling (euro)		3300	720		3300	720			2670 (-630)	580 (-140)	
Bereik (N) (x1000)		78	65		62	52			78	65	
Bereik (%)		5,6	6,8		4,5 (-1,3pp)	5,4 (-1,4pp)			5,6	6,8	

¹⁶⁵ Geïnspireerd op de maatregel "opzetten coachingpool" uit het rapport van de Studiegroep Duurzame Groei (2016 p. 75)

Literatuurlijst

- Akgunduz, E. en S. Heijnen (2016). VVE en schoolrijpheid: Het effect van een budgetverhoging in 2012 en 2013. *CPB Discussion Paper 328*.
- Algemene Rekenkamer (2000). *Rapport bestrijding van onderwijsachterstanden*. Meegezonden als Kamerstuk: Kamerstuk II 2000–2001, 27 020, nr. 22.
- Algemene Rekenkamer (2013). *Verantwoordingsonderzoek 2013*, zie <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/ocw>
- Avvisati, F., M. Gurgand, N. Guyon en E. Maurin (2013). Getting parents involved: A field experiment in deprived schools. *Review of Economic Studies* 81 (1), p. 57-83.
- Bergman, P. (2015). Parent-child information frictions and human capital investment: Evidence from field experiment. *CESifo Working paper 539*.
- Bonhomme, S., G. Jovilet en E. Leuven (2015). School characteristics and teacher turnover: assessing the role of preferences and opportunities. *Economic Journal* 126 (594), p. 1342-1371.
- CBS (2016). *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs-Fase I*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2017). *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs-Fase II*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Cebeon (2015). *Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden. Gemeentelijke bestedingen en beleid 2012-2014 Voor- en vroegschoolse educatie*. Amsterdam: Cebeon/Regioplan.
- Cebeon (2016). *Besteding middelen terugdringen onderwijsachterstanden in het primair en voortgezet onderwijs*. Amsterdam: Cebeon/Regioplan.
- Claassen, A., G. Driesen, D. Aarntzen en L. Mulder (2005). *Voorstel voor een indicator voor de toedeling van middelen voor het Leerplusarrangement in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Clotfelter, C., E. Glennie, H. Ladd en J. Vigdor (2008). Would higher salaries keep teachers in high-poverty schools? Evidence from a policy intervention in North Carolina. *Journal of Public Economics* 92, p. 1352-1370.
- Clotfelter, C., H. Ladd en J. Vigdor (2010). Teacher credentials and student achievement in high schools. A Cross-Subject Analysis with Student Fixed Effects. *Journal of Human Resources* 45 (3), p. 655-681.
- CPB(2011). Invloed van vroege selectie op bovenkant vaardigheidsverdeling. *CPB Achtergronddocument*.
- CPB (2014). Verkenning ophoging masters PO en VO, *CPB notitie*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2016). Kansrijk onderwijsbeleid, *CPB boek 25*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2017a). Gunstig voor gezin met opvang. Risico voor segregatie. Samenwerking kinderopvang en onderwijs. *CPB Policy Brief 2017/03*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2017b). *Een empirische evaluatie van onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Cunha, F. en J. Heckman (2010). Investing in our Young people. *NBER working paper series*, nr. 16201. Zie <http://www.nber.org/papers/w16201>
- Distelbrink, M., M. de Gruijter en T. Pels (2014). *In goede handen? Keuzen van migrantenouders rond voorschoolse educatie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Doolaard, S. en P. Leseman (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: Rijksuniversiteit Groningen/Universiteit Utrecht.
- Driessen, G. (2013a). *De bestrijding van onderwijsachterstanden. Een review van opbrengsten en effectieve aanpakken*. Nijmegen: ITS/ Radboud Universiteit Nijmegen.
- Driessen, G. (2013b). De wankel empirische basis van het onderwijsachterstandenbeleid. De afnemende validiteit van indicatoren voor de toewijzing van extra middelen. *Mens en Maatschappij* 90 (3), p. 221-243.

- Driessen, G., A. Veen en M. Van Daalen (2015). *VVE-doelgroepkinderen in de voorschoolse fase. Indicering en aanbod*. Nijmegen: ITS.
- Duncan, G. en K. Magnuson (2013). Investing in preschool programs. *Journal of Economic Perspectives* 27 (2), p. 109-132.
- Faber, S.E., M. Timmerman en A. Kievitsbosch (2014). *De zomerschool: Een effectieve interventie tegen zittenblijven*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Fukkink, R., L. Jillink en R. Oostdam (2015). *Met een blik op de toekomst. Een meta-analyse van vve op de ontwikkeling van kinderen in Nederland*. Amsterdam: Kenniscentrum Onderwijs en Opvoeding/Hogeschool van Amsterdam.
- Guldemond, H. en R.J. Bosker (2006). *Onderwijsachterstanden en ontwikkelingen in prestaties*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Pedagogische Wetenschappen en Onderwijskunde.
- Haelermans, C. (2015). Tegemoetkoming scholen met achterstandsleerlingen ontoereikend. *ESB Onderwijs en Wetenschap* 100 (4717), p. 514-517.
- Hanushek, E. en S. Rivkin (2006). Teacher Quality, hoofdstuk in Handbook of Economics of Education, vol. 2, uitgegeven door Elsevier BV.
- Harris, D. en T. Sass (2011). Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics*, 95(7), p. 798-812.
- Hart, B. en T. Risley (1995). *Meaningful Differences in the Everyday Experiences of Young American Children*. Baltimore: P.H. Brookes.
- Heckman, J., S.H. Moon, R. Pinto, P. Savelyev en A. Yavitz (2010). A New Cost-Benefit and Rate of Return Analysis for the Perry Preschool Program: A Summary. *IZA Policy Paper*, nr. 17.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010-2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2013). *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind. Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland*. Den Haag: Inspectie van het Onderwijs/MinOCW.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2017). *Investeren loont! Eindrapportage monitor kwaliteit voor- en vroegschoolse educatie in de 37 grote steden in 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Janssen, T. (2016). *HRM en prestaties in het primair onderwijs (dissertatie)*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Kloprogge, J. en W. de Wit (2015). Het onderwijsachterstandenbeleid na 2015. Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).
- Kraft, M. en T. Rogers (2015). The underutilized potential of teacher-to-parent communication: Evidence from a field experiment. *Economic of Education Review* 47, p. 49-63.
- Lachmansingh, V. (2016). *The Distribution of Teacher Quality in Relation to the Socioeconomic Status of Students: An Analysis (Master Thesis)*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam. Zie <http://hdl.handle.net/2105/36749>
- Ledoux, G. en A. Veen (2009). *Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid: periode 2002-2008*. Amsterdam: UvA/FMG.
- Ledoux, G., J. Roeleveld, G. Driessen, J. Cuppen en J. Meijer (2011) Prestaties en loopbanen van doelgroepleerlingen in het onderwijsachterstandenbeleid. Stand van zaken en de ontwikkelingen in de periode 1994-2007. Amsterdam: Kohnstamm Instituut/Nijmegen: ITS.
- Ledoux, G. e.a. (2015). Het onderwijsachterstandenbeleid onderzocht. Werkt het zoals bedoeld? Amsterdam/Nijmegen: ITS/Radboud Universiteit Nijmegen en Kohnstamm Instituut.
- Leseman, P. en P. Slot (2013). *Kwaliteit en curriculum van voorschoolse opvang en educatie in Nederland. Relaties met structurele kenmerken, organisatiekenmerken en gebruik van educatieve programma's*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Leseman, P. en A. Veen (2016). *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen. Resultaten uit het Pre-Cool cohortonderzoek*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

- Leuven, E., M. Lindahl, H. Oosterbeek en D. Webbink (2007). The effect of extra funding for disadvantaged pupils on achievement. *The review of Economics and Statistics* 89 (4), p. 721-736.
- Rijksoverheid (2015). *IBO Effectieve leerroutes in het funderend onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Minne, B., D. Webbink en H. van der Wiel (2009). Zorg om zorgleerlingen; een blik op beleid, aantal en kosten van jonge zorgleerlingen. *CPB Document* 192, 5.
- Mulder, H., H. Hoofs, J. Verhagen, I. van der Veen e P. Leseman (2014). Psychometric properties and convergent and predictive validity of an executive function test battery for two-year-olds. *Frontiers in Psychology*, 5 (733), 1-17.
- Mulder, L. en W. Meijnen (2013). *Onderwijsachterstanden in de BOPO-periode 2009-2012. Een reviewstudie*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Mulder, L., G. Driessen en L. Rossen (2015). *Internationale literatuurstudie naar de effecten van schakelklassen en vergelijkbare interventies*. Nijmegen: ITS.
- OESO (2013). *PISA 2012 Results: Excellence through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed – Volume II*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2016a). *Reviews of National Policies for Education: Netherlands 2016. Foundations for the future*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2016b). *PISA 2015 Results. Policies and Practices for Successful Schools*. Parijs: OECD Publishing.
- Onderwijsraad (2013). *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Regioplan (2010). *Monitor Leerplusarrangement. Slotmeting*. Amsterdam: Regioplan.
- Riksen-Walraven, J. (1994) *Instapje. Ontwikkeling en evaluatie van een thuisstimuleringsprogramma voor Surinaamse opvoeders met een kind van één jaar*. Rijswijk: Ministerie van VWS.
- Roeleveld, J., G. Driessen, G. Ledoux, J. Cuppen en J. Meijer (2011). *Doelgroepleerlingen in het Basisonderwijs. Historische ontwikkeling en actuele situatie*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Roeleveld, J., T. Mooij, D. Fettleaer en G. Ledoux (2011). *Correctiefactoren bij opbrengstmaten in het primair onderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Slot, P., M. Broekhuizen, P. Leseman en A. Veen (2015). Kwaliteit van voorzieningen en effecten op ontwikkeling van kinderen. In: A. Veen en P. Leseman (Red.), *Pre-COOL cohortonderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode* (p. 73-88). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Snow, C., W. Barnes, J. Chandler, I. Goodman en L. Hemphill (1991). *Unfulfilled expectations: Home and school influences on literacy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Studiegroep Duurzame Groei (2016). *Kiezen voor duurzame groei*. Den Haag: Studiegroep Duurzame Groei.
- Van der Steeg, M. en S. Gerritsen (2013), Teacher evaluations and pupil achievement: Evidence from classroom observations. *CPB Discussion Paper* 23.
- Van der Steeg, M., S. Gerritsen, en S. Kuijpers (2016), The effects of higher teacher pay on teacher retention. *CPB Discussion Paper* 316.
- Van de Werhorst, H. en J. Mijs (2010). Achievement Inequality and the Institutional Structure of Educational Systems: A Comparative Perspective. *Annual Review of Sociology* 36, p. 407–28.
- Van Elk, R., M. Van der Steeg en D. Webbink (2011). Does the timing of tracking affect higher education completion? *Economics of Education Review* 30, 1009- 1021.
- Van Heek, F. e.a. (1968). *Het Verborgen Talent. Milieu, Schoolkeuze en Schoolgeschiktheid*. Meppel: Boom.
- Van Schooten, E., E. Smeets en G. Driessen (2007). *Taaltoetsen voor taalzwakke leerlingen in het primair onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Van Tuijl, C. van (2004). *Lange termijn effecten van Opstap Opnieuw. Effecten van Opstap Opnieuw bij Turkse en Marokkaanse leerlingen zes jaar na beëindiging van het programma*. Utrecht: NJI.
- Van Tuijl, C. van en R. Siebes (2006). *Het rendement van Opstap in de basisschoolperiode. een longitudinaal onderzoek naar effecten van een gezinsgerichte stimuleringsprogramma bij Turkse en Marokkaanse gezinnen*. Alkmaar: Extern Print.
- Veen, A., R. Fukkink, M. Gevers Deynoot-Schaub, A. Heurter, K. Helmerhorsten I. Bollen (2014). *Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen: Uitkomsten uit het pre-COOL cohortonderzoek en het NCKO-onderzoek naast elkaar gezet*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Veen, A. en P. Leseman (2015). *Pre-COOL cohortonderzoek. Resultaten over de voorschoolse periode*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Bijlage 1 Taakopdracht

Onderwerp

Gedurende hun onderwijsloopbaan zien we dat bepaalde groepen kinderen en jongeren door een ongunstige economische, sociale of culturele omgeving slechter presteren dan ze bij gunstiger situatie zouden kunnen. Die ongunstige omgevings situatie wordt m.n. veroorzaakt door een laag opleidingsniveau of laag inkomen van de ouders, het land van herkomst, verblijfsduur of de wijk of regio waarin het kind of de jongere opgroeit.

Vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw kennen we in Nederland onderwijsbeleid dat erop is gericht deze ongelijkheid in onderwijskansen te compenseren, en zo achterstanden (ten opzichte van de potentie) te voorkomen. De afgelopen decennia is dit 'onderwijsachterstandenbeleid' (OAB) enkele malen herzien, en ook nu speelt de vraag op of de huidige set aan regelingen optimaal is ingericht om met de huidige middelen gelijke onderwijskansen te creëren en zo het maximale uit jongeren uit een achterstandspositie te halen.

In dit IBO ligt de focus op jongeren uit een achterstandspositie tussen 2 en 18 jaar, waarbij het risico aanwezig is dat ze hun talent niet benutten (onderpresteren) of zelfs onvoldoende beslagen ten ijs de arbeidsmarkt op komen. Hierbij richt het IBO zich op onderwijsbeleid dat (risico's op) omgevingsafhankelijke onderwijsachterstanden gericht ondervangt of bestrijdt. Specifiek wordt hierbij gekeken naar samenhang en (kwetsbare) overgangen gedurende de onderwijsloopbaan en tussen de verschillende beleidsinstrumenten.

Dit IBO analyseert de doeltreffendheid en doelmatigheid van het huidige beleid ter bevordering van gelijke onderwijsloopbaankansen voor kinderen en jongeren in het onderwijs. De institutionele grondslag van het onderzoek is het geheel aan wet- en regelgeving en bekostiging, impliciete en expliciete prikkels, en cultuur en gewoonten. De budgettaire grondslag van het onderzoek is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Overzicht thema's en budgettaire grondslag (2015)

<i>Regeling</i>	<i>Uitgaven</i>
VVE (in kinderopvang, peuterspeelzalen, PO)*	Circa 260 mln
Gewichtenregeling (PO) en Impulsregeling (PO)	Circa 300 mln
Leerplusarrangement (VO)	46,7 mln

Bron: begroting OCW 2016, OCW overzicht.

* hierbij kan breder worden gekeken naar de rijksmiddelen aan gemeenten voor voorschoolse voorzieningen dan alleen de middelen via de OCW begroting.

De budgettaire grondslag beperkt zich tot de regelingen die in tabel 1 staan vermeld. Voor een deel geven scholen hun onderwijsachterstandenbeleid vorm mbv bekostiging vanuit de Lumpsumsystematiek; de (Rijks-) onderwijsachterstandsmiddelen kennen een drempelbekostiging. Hierbij geldt dat dit aspect in de analyse van het IBO waar relevant zal worden meegenomen. Daarnaast richt dit IBO zich, los van de budgettaire grondslag, ook op stelselkenmerken die relevant zijn voor de bevordering of belemmering van gelijke kansen in het onderwijs. Te denken valt bijvoorbeeld aan regelgeving rondom centrale eindtoets, overgang PO /VO, early tracking, inspectietoezicht en arbeidsvoorwaardenbeleid (achterstands-)scholen. Hierbij zal specifieke aandacht zijn voor overgangen in het onderwijs, ook aansluitend naar vervolgonderwijs.

Opdracht aan de werkgroep

Opdracht aan de werkgroep is te onderzoeken hoe de effectiviteit van het beleid tbv kinderen en jongeren uit achterstandsposities vergroot kan worden, en wat de implicaties daarvan zijn voor de kansengelijkheid in het onderwijs, optimale toeleiding naar de arbeidsmarkt, en voor overheidsbudget. De werkgroep wordt daarbij ook gevraagd in te gaan op hoe kosten en baten het beste kunnen worden neergelegd bij verschillende actoren en waar onnodige overlap in beleid kan worden voorkomen of synergievoordelen te behalen zijn. Met de huidige set aan regelingen slaan kosten en baten soms bij verschillende instanties op verschillende momenten neer. Kosten kunnen bijvoorbeeld liggen bij gemeenten (VVE), waar de baten ervan neerslaan bij scholen. Concrete vragen aan de werkgroep zijn daarbij:

- Hoe ziet het stelsel van maatregelen gericht op gelijke kansen voor jongeren uit achterstandsposities als gevolg van omgevingsfactoren eruit? Wat is bekend over de effectiviteit van de betreffende maatregelen? In hoeverre wordt de doelgroep volledig en tijdig bereikt (vals positieven en vals negatieven)?
- Waar worden de (extra) onderwijsachterstandsmiddelen vooral aan uitgegeven? In hoeverre verschilt dit per onderwijssector en tussen scholen? Hoe verhoudt dit zich tot wat (internationaal) bekend is over effectieve interventies?
- Welk beleid, dat betrekking heeft op kinderen en jongeren heeft een versterkend / verzwakkend effect op de doelen van het onderwijsachterstandenbeleid? Daar waar relevant zal de werkgroep dit beleid (inclusief de leeftijdsgroep 18-23 jaar waar dit deels op betrekking heeft) in de analyse meenemen.
- Welke stelselkenmerken in het Nederlandse onderwijsstelsel hebben (naar verwachting) impact op de kansengelijkheid / mate van onderwijsachterstanden in Nederland?
- In hoeverre sluiten de overgangen tussen de verschillende onderwijsonderdelen (VVE/PO/VO/MBO/HO) goed op elkaar aan voor wat betreft onderwijsachterstandenbeleid?
- In hoeverre draagt het OAB bij aan het verbeteren van de kansen van deze jongeren bij het betreden van de arbeidsmarkt?
- Wat kunnen beleidsmakers, onderwijsinstellingen en andere betrokken actoren (beter) doen om te voorkomen dat jongeren onderpresteren, om gelijke kansen te bevorderen en preventief risico's te beperken?

De centrale onderzoeksvraagstelling is daarmee in hoeverre de huidige inzet van middelen en stelselkenmerken tbv het creëren van gelijkere kansen voor jongeren uit achterstandsposities en het voorkomen of bestrijden van hun onderwijsachterstanden optimaal is, op welke manieren de effectiviteit van het beleid bij gelijke middelen kan worden verbeterd en hoe aldus de publieke middelen doeltreffender en doelmatiger besteed kunnen worden.

Beleidsbeschrijving en analyse

Het onderzoek start met een beschrijving van het huidige stelsel van regelingen, gericht op betere onderwijskansen voor kinderen en jongeren met een achterstandspositie als gevolg van omgevingsfactoren. Er wordt een overzicht gemaakt van de wetenschappelijke literatuur over welke maatregelen omgevingsgerelateerde onderwijsachterstanden kunnen verminderen. Het onderzoek brengt vervolgens in kaart op welke manieren in Nederland de kansengelijkheid in het onderwijs vergroot kan worden, de effectiviteit van het geheel aan beleid bevorderd kan worden, hoe verschillende regelingen hierbij op elkaar inwerken, bij welke actoren de regelingen en verantwoordelijkheden het best belegd kunnen worden en wat de kosten en baten daarvan zijn.

Te ontwikkelen beleidsvarianten

Het onderzoek rapporteert hierover middels beleidsvarianten. Het onderzoek geeft bij elke variant aan wat de implicaties zijn voor het budgettaire beslag, voor de

mate waarin de onderwijskansengelijkheid vergroot wordt, en voor de kwaliteit en toegankelijkheid van het beleidsinstrumentarium. De implicaties worden zoveel mogelijk gekwantificeerd. Tenminste één variant bevat een besparing van 20%, die geherinvesteerd kan worden ten behoeve van het versterken van de kansengelijkheid in het onderwijs in Nederland.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep (departementen en externe deskundigen): OCW, SZW, EZ, BZK, AZ, FIN, CPB, SCP. De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN en een secretaris vanuit OCW.

Overig

De werkgroep start in september 2016 en dient haar eindrapport uiterlijk 1 maart 2017 in. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden.

Bijlage 2 Samenstelling van de werkgroep

Voorzitter en secretariaat

Voorzitter	Mw. drs. M. Sint
Secretaris Financiën	Mw. dr. M.H. Schols
Secretaris Financiën	Mw. Mr. Ir. M.M. van den Heuvel-Grooth
Secretaris Financiën	Mw. drs. T. Ouweland
Secretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Mw. drs. M. Schogt
Secretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Dhr. drs. J. Zoller
Secretaris Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Dhr. dr. M. van der Steeg

Werkgroep

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Mw. drs. A. Sipkes
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Mw. mr. C.A.M.E. Mattijssen
Ministerie van Financiën	Mw. drs. B.W.V. ten Cate
Ministerie van Algemene Zaken	Mw. drs. K. Kuipers
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Dhr. drs. D. Waagmeester
Ministerie van Economische Zaken	Mw. drs. C.M.E. Groot
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Mw. L.P.M. Spoelman
Centraal Planbureau	Mw. dr. K.M. van der Wiel
Sociaal en Cultureel Planbureau	Dhr. drs. L.J. Herweijer

Verder hebben deelgenomen aan de werkgroep

Ministerie van Economische Zaken	Mw. drs. L. den Hartog
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Mw. drs. A.M. Betten

Bijlage 3 Lijst met geïnterviewde en geraadpleegde experts

Deelnemers expert meetings

Mw. Ine Lavrijsen	Directeur stichting peuterspeelzalen Rhenen
Mw. Wilma Hendrix	Directeur/bestuurder KID Kindercentra Dongen
Mw. Anneke Sijpkens	Coördinator Stichting peuterspeelzaalwerk De Marne
Mw. Miek Hehenkamp	Sinn Collectief
Mw. Els van Ameijden	Stichting peuterspeelzalen Dordrecht
Mw. Eugenie de Bresser	Directeur SKS alles Kids Kinderopvang
Mw. Charlotte van 't Hof	Manager SKS alles Kids Kinderopvang
Mw. Danielle Wille	Teammanager jonge kind gemeente Rotterdam Gemeente De Marne
Mw. Maartje Jacobs	Inspecteur primair onderwijs en vve, Inspectie van het Onderwijs
Mw. dr. Pauline Slot	Onderzoeker Universiteit Utrecht
Prof. dr. Herman van de Werfhorst	Hoogleraar sociologie, Universiteit van Amsterdam en directeur Amsterdam Centre for Inequality Studies (AMCIS)
Mw. Hilde Kalthoff	Senior adviseur ouderbetrokkenheid en vve, Nederlands Jeugdinstituut
Dhr. Jo Klopogge	Onderwijsadviseur
Dhr. dr. Bowen Paulle	Onderzoeker Universiteit van Amsterdam
Dhr. Paul Baartman	Adjunct-directeur Open Schoolgemeenschap Bijlmer
Mw. dr. Louise Elffers	Lector Beroepsonderwijs, Hogeschool van Amsterdam
Mw. Anja Vink	Onderzoeksjournalist
Dhr. Peter Burgers	Stichting PAS, Arnhem
Mw. Jacqueline Vriens	Beleidsmedewerker onderwijs gemeente Helmond
Dhr. Sven Baijens	Inspecteur voortgezet onderwijs, Inspectie van het Onderwijs
Mw. Carola Peters	Directeur obs Het Mozaïek, Arnhem
Dhr. Saïd Boukayouh	Directeur Islamitische basisschool Al Qalam, Gouda
Mw. Ina Vugts	Coördinator Het Jonge Kind/VVE gemeente Utrecht
Mw. Marjon van der Leeuw	Beleidsmedewerker jeugd gemeente Sittard-Geleen
Prof. dr. Paul Jungbluth	Onderwijssocioloog, Universiteit van Maastricht
Dhr. Ton Groot Zwaaftink	Bestuurder, Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs
Dhr. Peter van Deursen	Bovenschools manager, Rotterdamse Vereniging voor Katholiek Onderwijs
Mw. Ineke van Uden	Directeur Maria Basisschool, Rotterdam
Dhr. Martin Uunk	Inspecteur/teamleider, Inspectie van het Onderwijs

Geïnterviewde personen

Prof. dr. Paul Leseman	Hoogleraar Orthopedagogiek, Universiteit Utrecht
Dhr. dr. A. Jonk	Hoofdinspecteur primair onderwijs en speciaal onderwijs, Inspectie van het Onderwijs
Mw. dr. A.C. Timmermans	Universitair docent en onderzoeker, Rijksuniversiteit Groningen
Prof. dr. Lex Borghans	Hoogleraar arbeidseconomie en onderwijs-econoom
Dhr. dr. Geert Driessen	Onderzoeker onderwijs, Radboud Universiteit Nijmegen
Mw. dr. Regina Stoutjesdijk	Stafmedewerker Onderwijsraad
Dhr. dr. Stijn Verbeek	Stafmedewerker Onderwijsraad
Mw. Titia Vollema	Voorzitter Samenwerkingsverband Passend Onderwijs Deventer
Mw. Corine van Casteren	Sine Limite, coördinator VVE in Deventer
Dhr. Frank Machielsens	Directeur Openbare basisschool De Paladijn, Deventer
Mw. Monique Zeeman	Gemeente Deventer, programma manager jeugd en onderwijs Gemeente Deventer
Dhr. Willem Adema	Senior Econoom, OECD Social policy division (Family/ECEC)
Mw. Claire Keane	Econoom, OECD Directorate for Employment, Labour and Social Affairs (youth employment)
Mw. Maria Huerta	Analyst, OECD Directorate for Education and Skills
Dhr. Carlos González-Sancho	Analyst, OECD Directorate for Education and Skills/PISA team
Dhr. Alfonso Echazzara	Analyst, OECD Directorate for Education and Skills/PISA team

Deelnemers ronde tafel gesprek

Mw. Rinda den Besten	Voorzitter PO raad
Dhr. Joop Vlaanderen	Hoofd beleid VO raad
Mw. Liesbeth Verheggen	Voorzitter AOB
Dhr. Kaja Sariwating	Themadirecteur medezeggenschap Ouders en Onderwijs
Dhr. Gjalt Jellesma	Voorzitter Boink
Dhr. Cor Duinmaijer	Regiobestuurder CNV Onderwijs

De werkgroep heeft werkbezoeken gebracht aan:

- Voorschoolse educatie: MeanderOmnium, Zeist. Hier is gesproken met ambtenaren van de gemeente Zeist en de manager en medewerkers van MeanderOmnium.
- Primair onderwijs: Van Ostadeschool, Den Haag. Hier is gesproken met de directie, leerkrachten, ouders en de gemeente Den Haag.
- Voortgezet onderwijs: Hervormd Lyceum West, Amsterdam. Hier is gesproken met de directie, leerkrachten, conciërge en leerlingen.