Het onderwijsachterstandenbeleid onderzocht

Werkt het zoals bedoeld?

Kohnstamm Instituut

its

HET ONDERWIJSACHTERSTANDENBELEID ONDERZOCHT
WERKT HET ZOALS BEDOELD?

Het onderwijsachterstandenbeleid onderzocht
Werkt het zoals bedoeld?

Kohnstamm Instituut
Guuske Ledoux | Jaap Roeleveld | Annemiek Veen | Merlijn Karssen |
Maartje van Daalen | Henk Blok | Els Kuiper | Liselotte Dikkers

ITS
Lia Mulder | Daan Fettelaar | Geert Driessen

2015

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

Ledoux, Guuske.

Het onderwijsachterstandenbeleid onderzocht. Werkt het zoals bedoeld? Guuske Ledoux, Jaap Roeleveld, Annemiek Veen, Merlijn Karssen, Maartje van Daalen, Henk Blok, Els Kuiper, Liselotte Dikkers, Lia Mulder, Daan Fettelaar & Geert Driessen – Nijmegen: ITS.

ISBN 978–90–5554–480–6
NUR 840
Projectnummer: 34001532

© 2015 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen | Kohnstamm Instituut Amsterdam

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoud

1 Inleiding 1

2 De onderzoeksvragen en hun achtergrond 3

3 Werkt de gewichtenregeling nog zoals bedoeld?
Ouderlijk opleidingsniveau, leerlinggewichten en leerresultaten van kinderen 7

4 Werkt de aanpak voor elke doelgroep zoals bedoeld? 13
De achterstand van autochtone doelgroepleerlingen

5 Werkt de Wet OKE zoals bedoeld? 19
Beleidsreconstructie en implementatie in twaalf gemeenten

6 Omgaan met heterogeniteit in het basisonderwijs 25
Onderzoek naar de invloed van klassamenstelling

7 Omgaan met heterogeniteit in kinderopvang en peuterspeelzalen 29
Indicering van en aanbod aan doelgroepkinderen in de voorschoolse fase

8 Slotbeschouwing 33

Referenties 41

1. Inleiding

Bestrijding van onderwijsachterstanden is sinds decennia een belangrijk onderdeel van het overheidsbeleid, vooral in het basisonderwijs en – steeds meer - in de voorschoolse periode. In de loop van de tijd heeft het onderwijsachterstandenbeleid wisselende accenten gekregen en zijn er verschillende nieuwe beleidsinstrumenten ingezet. Het beleid is vanaf het begin vergezeld geweest van onderzoek, de laatste jaren vooral in opdracht van de BOPO[1]. In de periode 2009-2012 lag in dit onderzoek een belangrijk accent op voor- en vroegschoolse Educatie (VVE), met thema's als de regierol van gemeenten en besturen, de kwaliteit van peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen, de aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en de effecten van VVE op de ontwikkeling van kleuters[2]. Daarnaast is onderzoek gedaan naar effecten van wijzigingen in de gewichtenregeling, naar prestaties en loopbanen van leerlingen uit achterstandsgroepen in het primair en het voortgezet onderwijs en naar onbenut talent[3].
In de periode 2013-2014 zijn door het Kohnstamm Instituut en het ITS opnieuw enkele thema's uit het onderwijsachterstandenbeleid onderzocht, in vijf onderzoeksprojecten, rond nieuwe vragen over zowel het VVE-beleid als het beleid binnen het basisonderwijs. Deze brochure bevat hiervan de uitkomsten. Van elk onderzoeksproject geven we een samenvatting en bespreken we de resultaten. Aan het eind reflecteren we op overkoepelende bevindingen en op wat dit betekent voor het beleid, nationaal en lokaal. Maar eerst worden de vragen waar dit onderzoek zich op heeft gericht toegelicht.

1 Programmagroep Beleidsgericht Onderzoek Primair Onderwijs, ondergebracht bij de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO). Tegenwoordig ProBO geheten, Programmaraad voor Beleidsgericht Onderwijsonderzoek van het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO).
2 Driessen, 2012; Leseman & Slot, 2013; Veen e.a., 2013a,b.
3 Claassen & Mulder, 2012; Roeleveld e.a., 2011.

2. De onderzoeksvragen en hun achtergrond

Onderzoek in opdracht van de BOPO (tegenwoordig ProBO) richt zich op beleidsvragen. Die zijn afkomstig van het Ministerie van OCW; het doel van dit type onderzoek is om kennis te leveren die relevant is voor beleid, in dit geval het onderwijsachterstandenbeleid. De vragen komen voort uit actuele beleids- en praktijk-ontwikkelingen, zowel op het terrein van de voor- en vroegschoolse educatie als binnen het basisonderwijs.

VVE

In het VVE-beleid gaat het in de eerste plaats om de wijze waarop de uitgangspunten van de Wet OKE gestalte krijgen in de praktijk. Met deze wet wil de overheid kinderdagverblijven en peuterspeelzalen meer op één lijn brengen (harmoniseren). Daartoe worden de financiering en de regelgeving op het gebied van kwaliteit, aanbod en toezicht in beide type instellingen meer op elkaar afgestemd. Het doel is om de kwaliteit in beide soorten instellingen te verhogen en een beter en breder aanbod te creëren in programma's voor de ontwikkelingsstimulering van jonge kinderen. Gemeenten voeren in dit proces de regie; zij bepalen hoe afstemming en integratie gestalte krijgen. Over de wijze waarop dat moet gebeuren is weinig vastgelegd: gemeenten hebben hierin veel beleidsvrijheid. De vraag die daaruit voortvloeit is hoe de gemeenten dit doen (welke keuzes maakt men en op basis waarvan?) en welke varianten in het beleid daardoor optreden. De vraag die hier weer achter ligt is hoe de beleidsverwachtingen zich verhouden tot de wijze waarop het beleid in praktijk wordt gebracht. Komen de bedoelingen van de wet overeen met de feitelijke uitvoering? Dit is het onderwerp van onderzoeksproject 1.

Gemeenten en schoolbesturen (schoolbesturen voeren de regie over de vroegschoolse periode) zijn eveneens vrij in de bepaling van de groep kinderen waarop ze zich willen richten (de doelgroep). De 'klassieke' doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid bestaat uit autochtone en allochtone kinderen met laagopgeleide ouders; van deze groep is uitvoerig gedocumenteerd dat hun onderwijsprestaties en onderwijsloopbanen achterblijven bij die van kinderen met hoger opgeleide ouders. Voor hen voorziet de overheid in financiering van de VVE-beleidsinstrumenten (kindplaatsen in de voorschoolse voorzieningen, specifiek programma-aanbod, dubbele bezetting, e.d.). Maar het staat lokale actoren vrij om voor eigen doelgroepen te kiezen, zoals kinderen met een andere thuistaal, met ontwikkelingsstoornissen of een problematische opvoedingssituatie. Ook kinderen uit niet-achterstandsgroepen kunnen tot de doelgroep behoren, bij-

voorbeeld als men dat van belang vindt voor het tegengaan van segregatie. Eerder onderzoek[4] heeft laten zien dat er inmiddels een grote variatie in doelgroepdefinities en doelgroepbepaling is ontstaan. Hierdoor worden er nu verschillende doelgroepen onderscheiden. De vraag is of deze doelgroepen allemaal in dezelfde mate (kunnen) profiteren van de aangeboden programma's en of leidsters en leerkrachten een goed antwoord hebben op de heterogeniteit die daarvan het gevolg is. Ook hier is een achterliggende vraag of de verschillende doelgroepdefinities nog passen bij de oorspronkelijke beleidsbedoelingen en bij de gekozen beleidsinstrumenten (zoals de bestaande VVE-programma's). Dit is het onderwerp van onderzoeksproject 2.

Basisonderwijs

In het basisonderwijs speelt een verwante kwestie. Ook daar moeten leerkrachten aan meervoudige verwachtingen voldoen: zij moeten voor kinderen uit achterstandsgroepen (autochtoon en allochtoon) een passend aanbod creëren, maar ook voor kinderen met andere specifieke onderwijsbehoeften, zoals kinderen met leer- of gedragsproblemen ('zorgleerlingen') of extra getalenteerde ('excellente') leerlingen. Voor deze laatste twee groepen vraagt de overheid ook extra inspanningen van scholen, in het kader van passend onderwijs en het excellentiebeleid. Hoewel verdedigd kan worden dat deze opdrachten niet op gespannen voet met elkaar staan en elkaar zelfs in de praktijk juist kunnen versterken (ze vragen bijvoorbeeld allemaal om deskundigheid van leerkrachten in differentiëren en analyse van leerresultaten), zijn er ook aanwijzingen dat leerkrachten zich hierdoor overvraagd voelen. Een belangrijke context hierbij is de samenstelling van de klas: telt de klas veel/weinig achterstandsleerlingen, zorgleerlingen, etc.? Maakt dat iets uit voor de mate waarin de leerkracht erin slaagt onderwijs te geven dat goed is voor al deze groepen leerlingen? En profiteren alle groepen leerlingen daarvan dan in dezelfde mate? Of zijn er zelfs groepen waarop dit negatief uitwerkt? Dit is het onderwerp van onderzoeksproject 3.

Een ander vraagstuk in het basisonderwijs is dat het voor *autochtone* achterstandsleerlingen tot nog toe niet voldoende lukt om hun achterstand te verminderen. Het onderwijsachterstandenbeleid lijkt inmiddels vruchten af te werpen voor de allochtone leerlingen: hun prestaties vertonen in het basisonderwijs een stijgende trend en zij hebben hun achterstand daar inmiddels ten dele ingehaald[5]. Dat geldt echter niet voor autochtone achterstandsleerlingen. Hun (relatieve) achterstand blijft even groot of neemt zelfs toe.

4. Driessen, 2012
5. Driessen, 2012; Roeleveld e.a., 2011

Over de oorzaken hiervan bestaan wel verschillende veronderstellingen, en voor sommige daarvan bestaat ook wel enige onderbouwing, maar het betreffende onderzoek is versnipperd en gedateerd. Een nieuwe en systematische studie naar de oorzaken van dit verschijnsel is daarom nodig. De achterliggende vraag is hier hoe het komt dat het beleid voor deze groep (nog) niet de verwachte effecten heeft. Dit is het onderwerp van onderzoeksproject 4.
Een beleidsvraag van een ander type gaat over de middelen die basisscholen krijgen om achterstanden te bestrijden. De belangrijkste bron voor deze middelen is de gewichtenregeling, die ervoor zorgt dat scholen meer extra formatie krijgen naarmate ze meer doelgroepleerlingen tellen. Het opleidingsniveau van de ouders is daarvoor sinds enige tijd het enige criterium. Omdat dit opleidingsniveau in Nederland geleidelijk stijgt, vermindert daardoor automatisch het aantal doelgroepleerlingen en daarmee dus de middelen die scholen krijgen. De vraag is nu of het stijgende opleidingsniveau ervoor zorgt dat er ook minder onderwijsachterstanden zijn en dat het dus terecht is dat scholen minder middelen krijgen. Als de relatie tussen opleidingsniveau en de prestaties van de kinderen in de loop van de tijd ongewijzigd blijft, zou dat feitelijk zo moeten zijn. Maar het zou ook kunnen dat het opleidingsniveau van de ouders stijgt zonder dat de achterstand van hun kinderen afneemt. Daarom is het relevant na te gaan hoe die relatie tussen opleidingsniveau en prestaties zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld, en of de prestaties daadwerkelijk veranderd zijn als gevolg van het hogere opleidingsniveau. De beleidscontext is hier de werking van de gewichtenregeling. Dit is het onderwerp van onderzoeksproject 5.

De onderzoeksvragen

We doen in deze brochure verslag van vijf verschillende onderzoeksprojecten, ieder met een eigen vraagstelling. Deze komen in de volgende hoofdstukken aan bod. Maar die onderzoeksvragen hebben ook enkele gemeenschappelijke aspecten. Er zijn daarom ook twee overkoepelende vragen geformuleerd die de verbinding vormen tussen deze onderzoeksprojecten:

1. *Werkt het onderwijsachterstandenbeleid zoals bedoeld? Zo niet, welke verklaringen kunnen daarvoor worden gegeven? Kunnen er in de praktijk verschillende varianten van beleidsinvulling worden onderscheiden? Welke daarvan zijn meer/minder in overeenstemming met de beleidsverwachtingen?*

2. *Welke invloed gaat er uit van de gelijktijdige aanwezigheid van verschillende doelgroepen van beleid op het handelen van leidsters en leerkrachten? Zijn zij in staat om vorm te geven aan een differentieel aanbod?*

Met behulp van deze twee overkoepelende vragen hebben we de dwarsverbanden tussen de onderscheiden thema's bestudeerd. In het slothoofdstuk gaan we hier op in. Tevens hebben we volgorde van de projecten die we hier presenteren langs deze lijn geordend: eerst komen de projecten die vooral horen bij de eerste vraag aan bod (5,4,1), daarna de projecten die vooral vallen onder de tweede vraag (3,2).

3. Werkt de gewichtenregeling nog zoals bedoeld?

Ouderlijk opleidingsniveau, leerlinggewichten en leerresultaten van kinderen[6]

De sterke samenhang tussen het opleidingsniveau van de ouders en de prestaties van hun kinderen is het fundament waarop het achterstandenbeleid is gebouwd. Zowel de gewichtenregeling[7] als de Impulsgelden[8] worden daarom toegekend op basis van het opleidingsniveau van de ouders. Dat opleidingsniveau stijgt echter gestaag. Welke invloed heeft dat op de samenhang met de prestaties? En kloppen de criteria van de gewichtenregeling dan nog wel? Deze vragen zijn onderzocht op basis van de databestanden van de grootschalige cohortonderzoeken PRIMA en COOL[5-18]. Er is gebruikt gemaakt van de informatie over het opleidingsniveau en de etnische herkomst van de ouders en de taal- en rekenprestaties van hun kinderen in groep 2 en groep 8.[9]

Over de gewichtenregeling

Een belangrijk instrument van het onderwijsachterstandenbeleid is de gewichtenregeling. Binnen de huidige regeling (geldig vanaf augustus 2006) worden drie groepen leerlingen onderscheiden: leerlingen met gewicht 0,0, gewicht 0,3 en gewicht 1,2. Leerlingen worden bij binnenkomst in de school in een van deze groepen ingedeeld. De indeling van leerlingen in de gewichtencategorieën is afhankelijk van het opleidingsniveau van de ouders. Daarbij wordt de beslisboom in schema 1 gehanteerd. Bij éénoudergezinnen gaat het om het opleidingsniveau van de betreffende ouder/verzorger, bij twee ouders gaat het om de hoogste opleiding van beide ouders. Scholen krijgen vanaf een bepaald aantal gewichtenleerlingen op school extra financiering voor kinderen van laagopgeleide ouders, ter compensatie van het feit dat deze kinderen van huis uit minder voor school relevante cognitieve en sociale bagage meekrijgen. Met deze middelen kunnen de scholen deze leerlingen extra aandacht en aanbod geven.

---

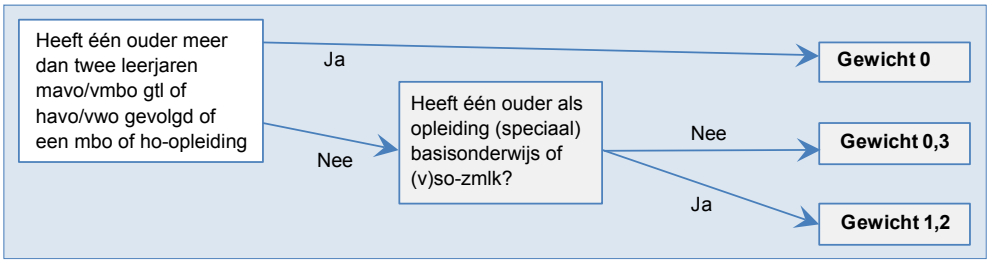
6 Zie voor het volledige onderzoeksrapport: Fettelaar, D., L. Mulder, & G. Driessen (2014). *Ouderlijk opleidingsniveau en onderwijsachterstanden van kinderen. Veranderingen in de periode 1995-2011*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

7 Zie hoofdstuk 2.

8 Extra middelen die naast de gewichtenregeling beschikbaar zijn voor scholen in regio's waar sprake is van een cumulatie van achterstand.

9 Het gaat om de COOL5-18-cohortonderzoeken uit schooljaar 2007/08 en 2010/11, en de voorloper van dit onderzoek, de PRIMA-cohortonderzoeken uit schooljaar 1994/95, 1998/99 en 2002/03.

Schema 1 – Huidige gewichtenregeling

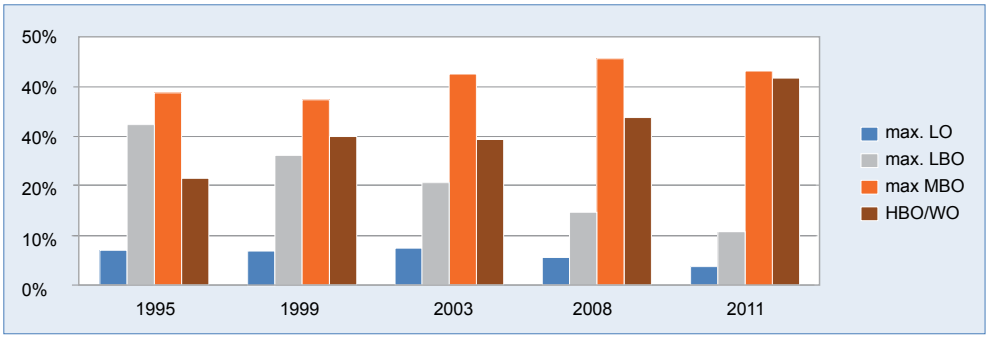


Bron: CFI, 2008: 8[10]

De afgelopen decennia is het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking sterk gestegen. Door de verbeterde aansluiting tussen de onderwijssoorten, het feit dat jongeren vaker kiezen voor hogere onderwijssoorten, en de groei van het aantal gediplomeerden, is het aandeel lager opgeleiden de laatste jaren afgenomen en het aandeel hbo/wo-opgeleiden toegenomen[11].

De PRIMA- en COOL-data bevestigen dit beeld, zoals te zien is in Figuur 1. Daarin staat het hoogste opleidingsniveau binnen het gezin in de periode 1995-2011, waarbij vier categorieën worden onderscheiden: maximaal lager onderwijs, maximaal lager beroepsonderwijs, maximaal middelbaar beroepsonderwijs en maximaal hoger beroepsonderwijs of wetenschappelijk onderwijs. De figuur laat zien dat het aandeel ouders met lager (beroeps)onderwijs als hoogste opleidingsniveau in die periode duidelijk is afgenomen, en het aandeel dat hoger onderwijs heeft gevolgd flink is gestegen.

Figuur 1 – Hoogste opleidingsniveau in het gezin in de periode 1995–2011(%)



Bron: data PRIMA en COOL[5-18] cohortonderzoek, bewerking ITS.

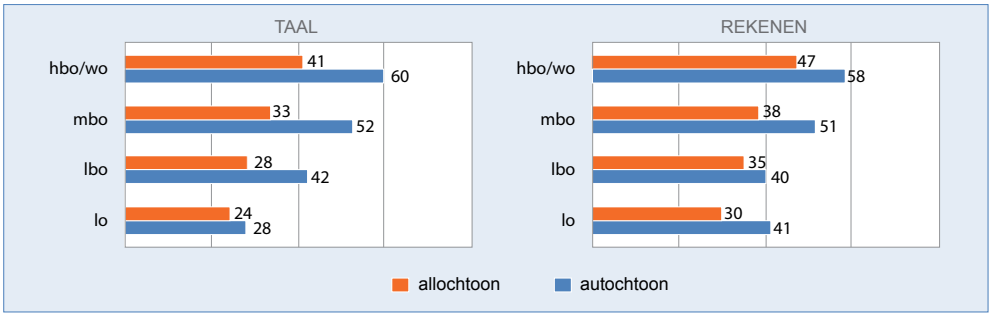
10 CFI (2008). *Nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs. April 2008.* Zoetermeer: ministerie van OCW.
11 Ministerie van OCW, *Trends in beeld*, 2014.

Voor scholen heeft een afname van het aandeel kinderen uit de laagste opleidingscategorieën (lo of lbo) tot gevolg dat ze minder middelen uit de gewichtenregeling en minder Impulsgelden krijgen[12]. Uit het onderzoek naar de achterstand van de autochtone achterstandsleerlingen (zie hoofdstuk 4) blijkt dat veel scholen dit niet rechtvaardig vinden. In interviews die in het kader van dat onderzoek zijn afgenomen werd regelmatig opgemerkt dat het aandeel gewichtenleerlingen op hun school was afgenomen omdat meer ouders een opleiding op mbo-niveau hadden gevolgd, maar dat de achterstand van de leerlingen volgens hen nog steeds even groot was. Als de scholen gelijk hebben zou dat kunnen betekenen dat de criteria van de gewichtenregeling niet meer voldoende kloppen. Om na te gaan of dat zo is, is in dit onderzoek de samenhang tussen opleidingsniveau, prestaties en criteria opnieuw bekeken.

De samenhang tussen opleidingsniveau en prestaties

Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat de samenhang tussen opleidingsniveau en prestaties tussen 1995 en 2011 nauwelijks is veranderd. Die samenhang is kort te omschrijven als: hoe hoger het opleidingsniveau van de ouders, hoe hoger de taal- en rekenscores van hun kinderen, en bij gelijk opleidingsniveau van de ouders scoren de autochtone leerlingen beduidend beter dan de allochtonen. In Figuur 2 wordt deze samenhang geïllustreerd. Daarin zijn de gemiddelde scores van de autochtone en allochtone kinderen in groep 2 per opleidingscategorie van de ouders weergegeven. Het gaat om de gemiddelde relatieve score[13] op de toetsen 'taal voor kleuters' (taalvaardigheid) en 'ordenen' (rekenvaardigheid).

Figuur 2 – Prestatieverschillen naar opleidingsniveau van de ouders; groep 2, schooljaar 2010/11



12 Zie ook: Claassen, A., & L. Mulder (2011). Een afgewogen weging? De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs. Nijmegen: ITS.

13 Het betreft hier zogenaamde percentielscores, deze drukken de relatieve - of rangscore van de leerling uit. Een percentielscore van bijvoorbeeld 40 wijst er op dat 40% van de andere leerlingen een even goede of slechtere score heeft behaalt op de toets en 60% een hogere.

Niet alleen de *hoogste* opleiding in het gezin blijkt overigens een rol te spelen, maar ook of *beide* ouders deze hoogste opleiding hebben gevolgd, of dat een van de ouders een lager opleidingsniveau heeft bereikt. In het laatste geval is de gemiddelde score van hun kinderen namelijk lager. Verder maakt het ook uit of de moeder dan wel de vader de hoogste opleiding heeft genoten. Gemiddeld genomen is de score hoger als de *moeder* de hoogste opleiding heeft gevolgd.

De criteria van de gewichtenregeling

Om na te gaan of met het gestaag stijgen van het opleidingsniveau van de ouders de criteria van de gewichtenregeling nog wel kloppen, zijn de prestaties van leerlingen in groep 2 en groep 8 zónder gewicht vergeleken met die van de gewichtenleerlingen. Daarbij is een uitsplitsing gemaakt naar 28 verschillende combinaties van opleidingsniveau van de ouders (zie schema 2). Per opleidingscombinatie staat het daarbij behorende gewicht vermeld.

Schema 2 – Leerlinggewicht naar opleiding ouders

ouder 2 / ouder1	lager onderwijs	lager beroeps-onder-wijs	onder-bouw mavo-vwo	mavo-vwo	mbo	hbo	wo
lager onderwijs	1,2						
lager beroepsonderwijs	1,2	0,3					
onderbouw mavo-vwo	1,2	0,3	0,3				
mavo-vwo	0	0	0	0			
mbo	0	0	0	0	0		
hbo	0	0	0	0	0	0	
wo	0	0	0	0	0	0	0

Per opleidingscombinatie zijn de gemiddelde prestaties berekend. Daaruit blijkt dat de *autochtone* leerlingen zónder gewicht in groep 2 en in groep 8 bij vrijwel alle opleidingscombinaties op taal en rekenen hoger scoren dan de gewichtenleerlingen. Dat gold in 1995 en in 2011 nog steeds. Het feit dat het opleidingsniveau van de ouders is gestegen heeft daar niets in veranderd, en wat dat betreft is er dus (nog) geen reden om de criteria van de gewichtenregeling te herzien. Daarbij maken we wel de kanttekening dat het mbo in dit onderzoek als één opleidingscategorie is beschouwd, terwijl volgens scholen juist leerlingen van ouders met een mbo1,2-opleiding hetzelfde of zwakker presteren dan leerlingen van ouders met maximaal een vmbo-opleiding (zie hoofdstuk 4). De data van de cohortonderzoeken laten echter geen uitsplitsing naar mbo-niveau toe, dus dit kan met de beschikbare gegevens niet worden getoetst.

Bij de *allochtone* leerlingen zien we een heel ander beeld: leerlingen zónder gewicht scoren in groep 2 bij taal en rekenen namelijk op hetzelfde niveau of zelfs *lager* dan de 0,3- en/of 1,2-leerlingen. Dat geldt voor alle opleidingscombinaties, uitgezonderd de rekenprestaties van leerlingen van wie de ouders allebei een hbo- of wo-opleiding hebben. Dit beeld zien we niet alleen in 2011, maar ook al in de periode 1999-2008. Dat betekent dat de relatief lage prestaties van de allochtone leerlingen zonder gewicht niets te maken hebben met de stijging van het opleidingsniveau, maar het gevolg is van het feit dat naast het opleidingsniveau ook etniciteit een groot effect heeft op de prestaties van de kinderen aan het begin van het basisonderwijs.
Opvallend is dat er, in tegenstelling tot groep 2, bij de allochtone leerlingen zonder gewicht in groep 8 nauwelijks opleidingscombinaties zijn waarbij de gemiddelde rekenscores op of onder het niveau liggen van die van de gewichtenleerlingen. In deze groep lijkt het beeld veel meer op dat van de autochtone leerlingen en liggen de prestaties van de leerlingen zónder gewicht vrijwel steeds boven die van de leerlingen met gewicht.

Conclusie

Uit de resultaten van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de relatie tussen het opleidingsniveau van de ouders en de (relatieve) prestaties van de kinderen in de periode 1995-2011 weinig is veranderd. De prestaties van *autochtone* kinderen zonder gewicht zijn gemiddeld genomen nog steeds hoger dan die van de gewichtenleerlingen. Dat was in 1995 zo, en is 2011 nog steeds het geval. Wat sinds 1995 ook niet is veranderd is het feit dat de etnische herkomst van de ouders een belangrijke rol speelt bij de prestaties van de kinderen, zeker aan het begin van het basisonderwijs. Dat de gewichten in groep 8 veel beter corresponderen met de prestaties van de allochtone leerlingen dan in groep 2 kan erop wijzen dat het effect van etniciteit gedurende het basisonderwijs kleiner wordt. Maar dat kunnen we op basis van onze gegevens niet met zekerheid vaststellen, omdat groep 2 en groep 8 twee verschillende cohorten zijn (met bijvoorbeeld een andere samenstelling naar herkomstland) die niet zonder meer met elkaar vergeleken kunnen worden.

Het feit dat het opleidingsniveau van ouders is gestegen, betekent dus niet dat het opleidingscriterium van de gewichtenregeling zou moeten worden herzien. Niet-gewichtenleerlingen behalen over het algemeen nog steeds hogere leerresultaten dan gewichtenleerlingen. We hebben echter in dit onderzoek eventuele verschillen tussen leerresultaten van kinderen van ouders met mbo-niveau 1 en 2 en de huidige gewichtenleerlingen niet onderzocht, omdat met de beschikbare data geen onderscheid kan worden gemaakt naar afzonderlijke niveaus binnen de mbo-opleiding. De Onderwijsraad heeft er recent voor gepleit om het opleidingscriterium voor gewichtenleerlingen te verruimen, zodat alle kinderen van ouders die geen startkwalificatie hebben (dat wil zeggen niet tenminste een

diploma mbo-niveau 2 hebben behaald) een gewicht krijgen. Dit zou betekenen dat ook kinderen van ouders met maximaal een opleiding op mbo-niveau 1 tot de gewichtenleerlingen gaan behoren[14]. Het verdient aanbeveling om in een vervolgonderzoek na te gaan of deze keuze terecht is.
In hetzelfde advies pleit de Onderwijsraad ervoor om etniciteit, naast het opleidingsniveau, weer als criterium te gebruiken bij de toewijzing van achterstandsmiddelen.[15] Uit dit, en ook uit ander onderzoek[16], blijkt dat etniciteit als criterium bij de bepaling van het schoolgewicht inderdaad nog steeds relevant is.

In de gewichtenregeling wordt uitgegaan van de hoogst opgeleide ouder binnen het gezin. Een van de conclusies in dit rapport is dat het opleidingsniveau van de *andere* ouder ook veel bijdraagt aan de prestaties van de kinderen. De combinatie van het opleidingsniveau van *beide* ouders is dus een betere voorspeller van de prestaties, waar ook in de gewichtenregeling wellicht rekening mee gehouden zou moeten worden.

14 Onderwijsraad (2013). *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen.* Den Haag: Auteur.
15 Idem.
16 Zie bijvoorbeeld Fettelaar, D., & Smeets, E. (2014). *Mogelijke indicatoren van schoolgewichten. Onderzoek naar de voorspellende waarde.* Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

4 Werkt de aanpak voor elke doelgroep zoals bedoeld?

De achterstand van autochtone doelgroepleerlingen[17]

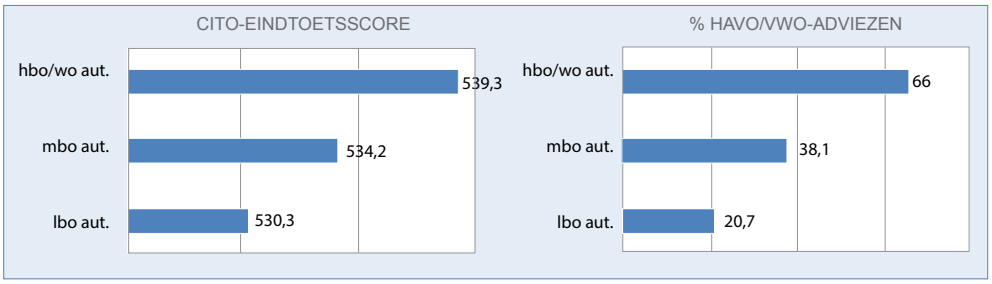
Tien jaar geleden constateerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat de autochtone leerlingen van laag opgeleide ouders, de grootste doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid, een vergeten groep dreigde te worden. Het onderwijsachterstandenbeleid was steeds meer onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen geworden, en de beleidsaandacht voor autochtone achterstandsleerlingen was sterk afgenomen. Volgens het SCP was dat onterecht, want de onderwijspositie van autochtone achterstandsleerlingen zag er niet rooskleurig uit: hun taal- en rekenachterstand op leerlingen van hoger opgeleide ouders werd steeds groter, ze kregen in relatie tot hun prestaties relatief lage adviezen voor voortgezet onderwijs, gingen steeds minder vaak naar het havo of vwo en in toenemende mate naar de zorgvoorzieningen binnen het vmbo[18]. Het SCP-rapport was een pleidooi voor (weer) meer beleidsaandacht voor autochtone doelgroepleerlingen. Dit pleidooi was mede de aanleiding voor een aanpassing van de gewichtenregeling in 2006. Het gewicht voor autochtone achterstandsleerlingen ging omhoog van 0,25 naar 0,3, de zogenaamde 'drempel' om in aanmerking te komen voor gewichtengeld daalde van 9% naar 6% en er kwam extra budget voor scholen in gebieden met relatief veel lage inkomens en uitkeringen, de zogenaamde 'Impulsgebieden'. Van deze aanpassingen moesten met name scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen profiteren.

Tot nu toe hebben deze maatregelen er echter nog niet toe geleid dat de autochtone achterstandsleerlingen hun achterstand hebben ingelopen. In sommige opzichten, vooral op het gebied van taal, is de achterstand juist groter geworden. Aan het eind van het basisonderwijs ligt de gemiddelde Cito-Eindtoetsscore van deze groep dan ook nog steeds ver onder die van leerlingen van hoger opgeleide ouders en is ook het percentage havo/vwo-adviezen nog steeds beduidend lager, zoals te zien is in Figuur 3 (de autochtone doelgroepleerlingen vallen onder de categorie lbo/aut).

17 Zie voor het volledige onderzoeksrapport: Mulder, L. Fettelaar, D., Schouwenaars, I., Ledoux, G., Dikkers, L., & Kuiper, E. (2014). *De achterstand van autochtone doelgroepleerlingen. Oorzaken en aanpak.* Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut.

18 Vogels e.a., 2003.

Figuur 3 – Gemiddelde Cito-Eindtoetsscore en aandeel havo/vwo-adviezen van autochtone leerlingen, uitgesplitst naar opleidingsniveau ouders (2010/11)



Bron: data cohortonderzoek COOL[5-18], bewerking ITS

Het lukt de autochtone doelgroepleerlingen dus niet om hun positie in het onderwijs te verbeteren. Maar waarom is hun achterstand zo hardnekkig? Welke factoren zijn daarvoor verantwoordelijk en wat kan eraan worden gedaan? Dit is onderzocht via een combinatie van literatuuronderzoek, secundaire analyses op de databestanden van COOL[5-18], interviews op scholen en de afname van oudervragenlijsten. Hieronder zetten we de belangrijkste resultaten op een rijtje.

Welke factoren spelen een rol?

De conclusie uit de verschillende delen van het onderzoek is dat de oorzaak van de achterstand in een combinatie van veel factoren moet worden gezocht: autochtone doelgroepleerlingen groeien vaker dan niet-doelgroepleerlingen op in een taalarme omgeving, hebben minder ouderlijke hulpbronnen, komen vaker uit multi-probleem gezinnen, beschikken over minder niet-schoolse intellectuele capaciteiten, bezoeken minder vaak een VVE-instelling, hebben vaker gedrags- en leerproblemen, zitten vaker op scholen met ongunstige kenmerken (kleine scholen en scholen met een concentratie van achterstandsleerlingen) en wonen in regio's waar de arbeidsmarkt niet om hoge(re) opleidingen vraagt. Bovendien hebben de leerkrachten relatief lage verwachtingen van hen en tonen hun ouders minder betrokkenheid bij het onderwijs.

Uiteraard zijn niet alle ongunstige factoren op alle autochtone doelgroepleerlingen van toepassing. Het gaat om een algemeen beeld dat uit dit onderzoek naar voren komt.

Verschillen tussen stad en platteland

Verder is gebleken dat er grote verschillen zijn in het prestatieniveau dat scholen met autochtone doelgroepleerlingen bereiken. In het noorden van het land, met uitzondering

van de provincie Groningen, zijn de prestaties van autochtone doelgroepleerlingen hoger dan in de rest van het land. Vooral in Drenthe scoren ze relatief goed. In het westen van het land staan de meeste scholen waar autochtone doelgroepleerlingen laag scoren op de toetsen. Daarmee samenhangend is er ook een relatie met stedelijkheid te zien: in zeer stedelijke gebieden staan de meeste scholen waar autochtone doelgroepleerlingen laag scoren, en in niet- of weinig stedelijke gebieden (plattelandsregio's) de meeste scholen waar deze leerlingen het juist goed doen.

Dit wijst erop dat de ene autochtone doelgroepleerling de andere niet is: degenen die in de (grote) steden wonen, hebben een extra zwakke positie. Ook scholen met autochtone doelgroepleerlingen in stedelijke gebieden zijn niet hetzelfde als plattelandsscholen met deze leerlingen. Een school in een stedelijk gebied heeft gemiddeld genomen meer voorzieningen (schakelklassen, VVE) maar een complexere en moeilijker doelgroep, en een plattelandsschool heeft een minder ingewikkelde doelgroep maar wel meer taalproblemen, lage leerkrachtverwachtingen en beperkende omgevingsfactoren.

Onderwijsaanbod

Uit de interviews blijkt dat scholen grofweg twee strategieën hebben om achterstandsproblematiek aan te pakken.
Strategie 1 is *compenseren* en bestaat uit acties die specifiek gericht zijn op achterstandsleerlingen, zoals extra aandacht voor woordenschat en begrijpend lezen, ondersteuning van de ouders, extra leertijd bieden, uitbreiding van kennis van de wereld via creatieve activiteiten en wereldoriëntatie.
Strategie 2 is *remediëren* en bestaat uit differentiëren en extra hulp bieden aan zwakpresteerders/zorgleerlingen (remedial teacher, onderwijsassistent, pre-teaching en dergelijke). Deze strategie toont minder oog voor oorzaken van achterstanden en miskent dat ook niet-zwakpresteerders achterstandsleerling kunnen zijn.

Op veel scholen wordt het aanbod niet alleen gericht op autochtone doelgroepleerlingen, maar op de zwakkere leerlingen in algemene zin. De redenering is dat de autochtone doelgroepleerlingen daar dan automatisch van profiteren. Op geen enkele onderzochte school krijgen alle doelgroepleerlingen vanzelf ook extra aanbod, alleen omdat zij tot die groep behoren. Uit de interviews bleek overigens dat op slechts op 5 van de 24 scholen bij de leerkracht bekend was welke leerlingen in de klas een autochtone doelgroepleerling was.

Oplossingen

Uit het onderzoek blijkt dat de achterstand van autochtone doelgroepleerlingen deels wordt verklaard door geringere intellectuele capaciteiten. Maar voor de verklaring dat er sprake zou zijn van uitgeput talent is geen steun gevonden. Op basis van de afgenomen niet-schoolse cognitieve capaciteitentest (een klassikale IQ-test) luidt de conclusie juist dat de 'rek' er bij deze groep leerlingen nog niet uit is en er bij de autochtone doelgroepleerlingen nog potentieel zit. Maar hoe boort de school dat aan als er zoveel factoren zijn die dat tegenwerken?

De geïnterviewde directeuren en leerkrachten hebben zelf een aantal mogelijke oplossingen aangedragen, zoals:

1. Een vroegtijdige aanpak van de achterstand (met name wat betreft de woordenschat) door VVE gratis te maken en/of de leerplicht te verlagen naar 3 jaar.
2. Meer buitenschoolse activiteiten waardoor leerlingen zich breder kunnen ontwikkelen.
3. Professionele hulp bij gezinsproblemen.
4. De (landelijke) ontwikkeling van strategieën om ouders meer bij het onderwijs te betrekken.
5. Meer gewichtengeld, door de criteria op te rekken naar mbo niveau 1 en 2 of ook andere criteria mee te laten tellen (bijvoorbeeld gezinsinkomen).

De eerste twee oplossingen zijn op het kind gericht. Door deelname aan VVE, op vroegere leeftijd naar school te gaan en deel te nemen aan buitenschoolse activiteiten krijgt het kind meer mogelijkheden om te leren, met taal in aanraking te komen en zich breder te ontwikkelen. Het ontbreekt achterstandskinderen vooral aan *kennis van de wereld*, en dus is veel voorlezen, veel zelf lezen en goed woordenschatonderwijs van groot belang. En daarnaast moet ook hun wereld worden vergroot door met de kinderen op stap te gaan (excursies) en moet de wereld de school worden binnen gehaald via gastlessen, films, schooljournaal, kunstonderwijs enzovoort. Zo nodig kan dat met behulp van een verlengde schooldag, weekendonderwijs of vakantieschool.

De derde en vierde oplossing dienen ter ondersteuning van de school bij het omgaan met de ouders en het gezin. De gezinsomgeving is een cruciale factor bij de bestrijding van achterstanden. Als daar problemen zijn, of ouders zien het nut van school niet in, wordt het voor scholen extra moeilijk om doelgroepleerlingen op een hoger niveau te krijgen. Ook kan pessimisme bij leerkrachten over de gezinsomgeving weer tot lagere verwachtingen van de leerkrachten leiden over het te behalen onderwijsniveau van de leerling.

Hoewel lastig te realiseren, zouden er naast strategieën gericht op de omgang met individuele ouders ook strategieën bedacht moeten worden om in het dorp of de wijk een cultuurverandering op gang te brengen en het vanzelfsprekender te maken om, als de capaciteiten daarvoor aanwezig zijn, hogere onderwijsniveaus te volgen. Op dit moment komt het volgens de geïnterviewde directeuren en leerkrachten nog te vaak voor dat kinderen met ambitie zich 'het dorp uit leren' als ze bijvoorbeeld naar de havo in een naburige stad gaan. Maar wellicht is er wat dat betreft al een kentering gaande: uit het onderzoek blijkt ook dat ruim 60 procent van de ouders van de autochtone doelgroepleerlingen hoopt en verwacht dat hun kind een hoger opleidingsniveau afmaakt dan zijzelf hebben gedaan.

De laatste oplossing, meer (gewichten)geld, is door veel scholen genoemd. Ze geven aan dat ze meer middelen nodig hebben om de achterstandsproblematiek goed aan te pakken. Vooral scholen op het platteland geven aan dat ze er financieel op achteruit gaan doordat het opleidingsniveau van de ouders langzaamaan stijgt. Er zijn steeds meer ouders die ná het vbo/vmbo de overstap naar mbo hebben gemaakt, met als gevolg dat hun kinderen niet meer in aanmerking komen voor een gewicht. Dat strookt met de conclusie in het rapport van Claassen & Mulder (2011) dat plattelandsscholen extra geld mislopen door het stijgende opleidingsniveau van de ouders. Volgens de scholen is dat onterecht, omdat een terugloop van aantal gewichtenleerlingen lang niet altijd samengaat met een afname van de problematiek. Men vindt het de afgelopen jaren eerder zwaarder geworden, vooral door een toename van gedrags- en opvoedingsproblemen en het aantal multi-probleem gezinnen. Daarom zouden scholen graag zien dat het maximale opleidingsniveau van de ouders wordt opgetrokken tot mbo 1 en 2 (zie hiervoor verder de hoofdstuk 3).
Gezien de complexe situatie waarmee scholen met autochtone achterstandsleerlingen moeten omgaan is de vraag naar meer geld begrijpelijk. Om de problemen goed en gedegen aan te pakken moeten er voldoende middelen zijn. Aan de andere kant hebben extra middelen weinig zin als de scholen (en besturen) zich weinig bewust zijn van hun opdracht en mogelijkheden om specifieke achterstanden van autochtone doelgroepleerlingen te bestrijden. Uit eerder onderzoek[19] en ook nu weer uit de interviews in dit onderzoek blijkt dat op veel scholen in ieder geval bij leerkrachten niet bekend is wie de autochtone doelgroepleerlingen zijn en gewichtenmiddelen blijken niet specifiek voor deze leerlingen te worden ingezet. Een visie op de aanpak van achterstanden waar het onderwijsachterstandenbeleid over gaat, namelijk over groepsgebonden ongelijkheid die samenhangt met het opgroeien in verschillende sociale milieus, ontbreekt op de meeste

19 Ledoux, 2009; Mulder & Meijnen, 2013

scholen. Men zet vooral in op de individuele achterstand van zorgleerlingen. Met de invoering van Weer Samen naar School en Passend onderwijs en het feit dat de nadruk van het landelijk beleid steeds meer op zorgleerlingen is komen te liggen, is dat niet verwonderlijk. Het gevolg daarvan is wel dat scholen met veel achterstandsleerlingen in een tamelijk geïsoleerde positie terecht zijn gekomen. Wat dat betreft bevinden ze zich in een andere situatie dan in de tachtig- en negentiger jaren van de vorige eeuw, toen ze in zogenaamde onderwijsvoorrangsgebieden samen met welzijnsinstellingen (buurthuis, jeugdhulpverlening, bibliotheken) en scholen voor speciaal en voortgezet onderwijs specifieke projecten voor de achterstandsleerlingen uitvoerden. Die benadering bleek zijn vruchten af te werpen[20]. De stapeling van problemen waar scholen met veel autochtone doelgroepleerlingen mee te maken hebben vergt ook nu een brede aanpak. Het zou daarom goed zijn als de betreffende scholen weer samen met andere achterstandsscholen, welzijnsinstellingen en vo-scholen netwerken zouden vormen waarin ze ideeën uit kunnen wisselen en strategieën kunnen bedenken om de achterstandsproblematiek gezamenlijk het hoofd te bieden.

20 Mulder, 1996

5 Werkt de Wet OKE zoals bedoeld?

Beleidsreconstructie en implementatie in twaalf gemeenten[21]

De Wet OKE (Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie), ingevoerd per 1 augustus 2010, is bedoeld om een impuls te geven aan de opvang en de voorschoolse educatie zoals aangeboden in kinderdagverblijven en peuterspeelzalen, twee vormen van kinderopvang met historisch gezien verschillende doelstellingen en doelgroepen. Het doel is om de kwaliteit in beide soorten instellingen te verhogen en een beter en breder aanbod te creëren in programma's voor de ontwikkelingsstimulering van jonge kinderen. Gemeenten voeren in dit proces de regie; zij bepalen hoe afstemming en integratie gestalte krijgen. In dit onderzoek is met behulp van interviews met sleutelpersonen nagegaan hoe de wet lokaal wordt geïmplementeerd en welke keuzes men daarbij maakt. Daarvoor zijn twaalf gemeenten geselecteerd: drie grote steden, zes middelgrote gemeenten en drie kleinere gemeenten. In elke gemeente is gesproken met vertegenwoordigers van de gemeente en met vertegenwoordigers van lokale organisaties voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Vooraf is een beleidsreconstructie uitgevoerd van de wet, bedoeld om in kaart te brengen hoe doelen en beleidsinstrumenten zich tot elkaar verhouden en na te gaan hoe plausibel het is dat de wet zal bijdragen aan de oplossing van de geconstateerde beleidsproblemen. Ook zijn nog aanvullende gegevens over het functioneren van aspecten van de wet bestudeerd, onder meer op basis van het cohortonderzoek pre-COOL, en zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van landelijke organisaties op het gebied van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.

Beleidsreconstructie van de Wet OKE

De reconstructie van de beleidstheorie richtte zich op drie elementen: de problemen waarvoor de wet een oplossing zou moeten bieden, de beleidsdoelen en de beleidsmaatregelen. Deze elementen zijn weergegeven in schema 3.

21 Zie voor het volledige onderzoeksrapport: Veen, A., Daalen, M. van, & Blok, H. (2014). *De Wet OKE. Beleidsreconstructie en implementatie in twaalf gemeenten.* (rapport 918). Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Schema 3 – Reconstructie van de beleidstheorie bij de Wet OKE

Beleidsproblemen

Beleidsproblemen op basis van de memorie van toelichting bij de wet:
- Grote verschillen in wet- en regelgeving voor kinderopvang en peuterspeelzalen
- Onvoldoende bereik onder achterstandsleerlingen

In het voortraject van de wet benoemde beleidsproblemen:
- Vroege taalachterstand (begin leerjaar 3) is (bijna) niet meer in te lopen
- Achterstand leidt tot segregatie van achterstandsleerlingen
- Negatieve macro-economische effecten
- Lage arbeidsparticipatie vrouwen met jonge kinderen is een gevaar voor oudedagsvoorzieningen

Beleidsdoelen

- Borging van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen als een veilige en stimulerende omgeving voor jonge kinderen
- Effectieve aanpak van vroege taalachterstand bij kinderen (tot zes jaar)

Beleidsmaatregelen

1 Kwaliteitsimpuls voor peuterspeelzalen, o.a.
- verbeterde afstemming kindercentra en peuterspeelzalen
- betere voorschoolse educatie op peuterspeelzalen

2 Financieel toegankelijke peuter-speelzalen, o.a.
- gemeenten ontvangen jaarlijks 260 miljoen voor voorschoolse educatie, schakelklassen en andere vormen van taalondersteuning
- daarnaast nog 35 miljoen per jaar voor kwaliteitsslag van peuterspeelzalen

3 Breder en beter aanbod van vve, verbeterde toeleiding, o.a.
- harmonisatie kwaliteitseisen voor kinderdagverblijven en peuterspeelzalen
- gemeenten dragen verplicht zorg voor een dekkend aanbod van vve
- gemeenten organiseren het jaarlijkse overleg met partners met het oog op de borging van het bereik en de effectiviteit van de voorschoolse educatie
- gemeenten krijgen meer ruimte voor het organiseren van taalondersteuning vanaf leerjaar 3

4 Toezicht en handhaving, o.a.
- gemeenten gaan toezien op de kwaliteit van de voorschoolse educatie
- de Inspectie van het Onderwijs gaat dit ook doen vanuit eigen toezichtkaders en houdt daarnaast toezicht op gemeenten
- gemeenten zorgen voor actualisatie van het Landelijke Register Kinderopvang en Peuterspeelzalen

De beleids*problemen* concentreren zich op twee punten: de bestaande grote verschillen in wet- en regelgeving voor kinderopvang en peuterspeelzalen en een onvoldoende bereik van voorschoolse educatie onder achterstandsleerlingen. De twee gekozen beleids*doelen* sluiten rechtstreeks bij deze twee problemen aan: de borging van de kwaliteit van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen en de bestrijding van vroege taalachterstanden bij kinderen tot zes jaar. De beleids*maatregelen* omvatten een geheel van maatregelen op vier terreinen: 1. het geven van een kwaliteitsimpuls voor peuterspeelzalen, 2. het bevorderen van de financiële toegankelijkheid van peuterspeelzalen, 3. het realiseren van een dekkend aanbod van voorschoolse educatie en 4. het inrichten van een systeem van toezicht en handhaving. Elk van deze maatregelen is concreet uitgewerkt. Zo bestaat de kwaliteitsimpuls voor peuterspeelzalen uit het opleggen van landelijk geldende kwaliteitseisen (zoals die al in grote lijnen voor de kinderopvang golden). Die eisen hebben onder andere betrekking op groepsgrootte, de leidster-kindratio en de opleidingseisen van leidsters.

De maatregelen zijn gekozen op basis van uitkomsten van internationaal en – in mindere mate – Nederlands onderzoek en de adviezen van een brede groep experts en betrokkenen. Voor de wetenschappelijke onderbouwing van de mogelijke werkzaamheid ervan was ten tijde van de invoering van de Wet OKE nog niet veel steun gevonden in uitkomsten van Nederlands onderzoek. De wens dat het overheidsbeleid op het terrein van voor- en vroegschoolse educatie *evidence-based* zou moeten zijn, was op dat moment nog niet gerealiseerd. Lopend onderzoek, met name onderzoek naar de effecten van voor- en vroegschoolse educatie (het pre-COOL-cohortonderzoek[22]) en het landelijk onderzoek naar Startgroepen[23] moet evidentie opleveren voor wat werkt.

Toepassing van de beleidsmaatregelen behorend bij de Wet OKE

Hoe zijn de beleidsmaatregelen, behorend bij de Wet OKE, toegepast in de twaalf gemeenten en de daar aanwezige organisaties voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk? Uit de gehouden interviews blijkt dat de invoering hiervan in veel opzichten goed is verlopen. Zo hebben het terugbrengen van de vrijwillige medewerkers en de eisen aan groepsgrootte en leidster-kindratio volgens de respondenten een gunstige invloed gehad

22 Het pre-COOL cohortonderzoek is een longitudinaal onderzoek naar de effecten van voor- en vroegschoolse educatie, dat wordt uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW en NWO, door het Kohnstamm Instituut, de Universiteit van Utrecht en het ITS, zie http://www.pre-cool.nl.

23 Het onderzoek naar 0- of Startgroepen richt zich onder meer op de effecten van de HBO-opgeleide beroepskracht en het opbrengstgericht werken binnen voor- en vroegschoolse educatie en wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCW door de Universiteit van Twente en Oberon, zie http://www.startgroepen.nl.

op de kwaliteit van peuterspeelzalen. Ook is in diverse gemeenten een ontwikkeling te zien waarin peuterspeelzalen zijn of worden omgevormd tot geharmoniseerde instellingen voor peuteropvang, waar voorschoolse educatie wordt geboden aan peuters met een doelgroep-indicatie en vaak ook aan peuters zonder zo'n indicatie[24]. Het aantal reguliere peuterspeelzalen dat géén voorschoolse educatie aanbiedt, is mede door deze harmonisatie sterk afgenomen. De financiële toegankelijkheid van peuterspeelzalen, met of zonder voorschoolse educatie, vormt volgens de respondenten nergens een probleem. In alle gemeenten is sprake van een actieve toeleiding van doelgroeppeuters, met name door de inzet van consultatiebureaus. Ook hebben gemeenten inspanningen gedaan om een uitbreiding van het aanbod van voorschoolse educatie te realiseren. De respondenten melden in het algemeen dat het bereik van voorschoolse educatie toegenomen is. Tegelijkertijd erkennen ze het dat lastig is om zicht te krijgen op het daadwerkelijke bereik. Daarvoor was eerst nodig dat de doelgroepcriteria en de procedures voor indicering duidelijk omschreven waren. Nu worden er in veel gemeenten registratiesystemen opgezet die het mogelijk maken deelname aan voorschoolse educatie te volgen en het bereik te evalueren.

Op het vlak van toezicht en handhaving signaleren gemeenten weinig of geen problemen, afgezien van enkele gevallen van een tijdelijke achterstand in de GGD-inspecties. Er is instemming met de manier waarop de GGD's en de Inspectie van het Onderwijs toezicht houden, waarbij wel de wens wordt geuit tot meer afstemming tussen beide inspectievormen. Uitkomsten van de inspecties worden gebruikt als prikkel om de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Zo hebben verschillende gemeenten en organisaties de verbeterpunten uit de beoordelingen van de Inspectie van het Onderwijs (april 2013) vertaald als 'speerpunten' voor hun beleid. Zorgen zijn er over de toekomstige ontwikkelingen, waaronder de dreiging van verdere kortingen op de kinderopvangtoeslag en van toenemende segregatie vanwege het onderscheid tussen werkende en niet-werkende ouders en de daaraan verbonden financiering van de opvang.

De twaalf gemeenten hebben hun regierol goed opgepakt, waarbij ze nergens gebruik hoefden te maken van hun doorzettingsmacht. De beleidsmaatregelen, behorend bij de Wet OKE, hebben een flinke stimulans gegeven aan de processen waarop ze gericht zijn. Er is dus zeker sprake van 'werking zoals bedoeld' van de wet. We troffen daarbij minder varianten in beleid aan dan verwacht. De kwaliteit van de uitvoering van de maatregelen

24 Zie hoofdstuk 7 voor hoe indicaties tot stand komen en hoe pedagogisch medewerkers omgaan met een gemengde groep waarin peuters met en zonder indicatie bij elkaar zitten.

viel buiten het bestek van het onderzoek, maar duidelijk is dat sterk is ingezet op het realiseren van de voorwaarden. De respondenten uiten hun waardering voor de inzet van de medewerkers op de groepen, en voor de over het algemeen vruchtbare samenwerking tussen de gemeentelijke diensten en de betrokken organisaties voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk.
Dit beeld is in overeenstemming met dat van vertegenwoordigers van vier landelijke brancheorganisaties die eveneens zijn geïnterviewd: de Belangenvereniging van Ouders in de Kinderopvang & Peuterspeelzalen (BOinK), de Brancheorganisatie Kinderopvang, het Landelijk Platform Peuterspeelzaalwerk (LPP) en de MO-Groep (de landelijke brancheorganisatie voor welzijn en maatschappelijke dienstverlening). Deze respondenten melden dat de invoering van de Wet OKE sterk geholpen is door de ondersteuningstrajecten, onder andere uitgevoerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Ook de twaalf gemeenten zelf gaven te kennen dat ze veel baat hebben (gehad) bij de uitwisseling van ervaringen met andere gemeenten binnen deze ondersteuningstrajecten, waardoor een oplossing voor een bepaald probleem niet in elke gemeente opnieuw hoefde te worden bedacht.

Steun voor de conclusies is eveneens gevonden in de gegevens van het pre-COOL cohortonderzoek. Zo is een bevinding uit dit onderzoek dat anno 2011 in veel van de toen onderzochte 21 gemeenten vrijwel alle doelgroeppeuters een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal bezochten, wat wijst op een hoog bereik. Ook blijkt in dit onderzoek uit observaties dat pedagogisch medewerkers in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven goed in staat zijn om te zorgen voor een emotioneel ondersteunend klimaat waarin peuters zich veilig voelen en plezierige interacties hebben met volwassenen en met andere kinderen. Zo'n klimaat is belangrijk voor het welbevinden van kinderen en is een voorwaarde voor hun ontwikkeling. Als het gaat om vaardigheden van pedagogisch medewerkers die de ontwikkeling van kinderen daadwerkelijk stimuleren, blijkt er nog wel veel ruimte voor verbetering binnen alle typen voorschoolse voorzieningen (peuterspeelzalen met of zonder VVE-programma en kinderdagverblijven).

Aanbevelingen voor het beleid

De implementatie van de wet loopt dus op hoofdlijnen in lijn met de bedoelingen ervan, althans in de hier onderzochte gemeenten. Op onderdelen zijn er natuurlijk nog wel wensen en aandachtspunten. Daarom zijn de volgende vijf aanbevelingen voor het beleid geformuleerd:

1. Zorg voor monitoring van de beleidsdoelen van de Wet OKE
2. Zorg voor meer afstemming tussen de inspectie door de GGD en door de Inspectie van het Onderwijs

3. Waarborg de toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen
4. Zorg voor continuïteit van middelen
5. Zorg voor duidelijkheid in de politieke koers betreffende aan de ene kant de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang en aan de andere kant de verdere integratie van voorschoolse voorzieningen en basisscholen.

6. Omgaan met heterogeniteit in het basisonderwijs

Onderzoek naar de invloed van klassamenstelling[25]

Op basisscholen moeten leerkrachten aan meervoudige verwachtingen voldoen: zij moeten voor kinderen uit achterstandsgroepen (autochtoon en allochtoon) een passend aanbod creëren, maar ook voor kinderen met andere specifieke onderwijsbehoeften, zoals kinderen met leer- of gedragsproblemen ('zorgleerlingen') of extra getalenteerde ('excellente') leerlingen. Hoewel op goede gronden verdedigd kan worden dat deze opdrachten niet op gespannen voet met elkaar staan en elkaar zelfs in de praktijk juist kunnen versterken (ze vragen bijvoorbeeld allemaal om deskundigheid van leerkrachten in differentiëren en analyse van leerresultaten), zijn er ook aanwijzingen dat leerkrachten zich hierdoor overvraagd voelen[26].

Of leerkrachten in staat zijn om voor verschillende groepen leerlingen tegelijkertijd een passend aanbod te creëren (dus om kunnen gaan met grote diversiteit), kan op verschillende manieren onderzocht worden. Eén mogelijkheid is om de vaardigheden van leerkrachten in omgaan met verschillen te onderzoeken. Een andere mogelijkheid is om na te gaan of er verschillen zijn in leerprestaties van leerlingen of andere uitkomstmaten van onderwijs die samenhangen met de mate van diversiteit in de klas. Verondersteld kan worden dat een grote mate van diversiteit (of heterogeniteit) in de klas het voor leerkrachten moeilijker maakt om op de leerbehoeften van verschillende (groepen) kinderen in te gaan (adaptief onderwijs te geven). Als dat zo is, zou een grotere diversiteit in de klas samen moeten gaan met lagere leeropbrengsten. Dit is dus een indirecte manier om na te gaan of leerkrachten kunnen omgaan met diversiteit en aan verschillende groepen kinderen tegelijkertijd recht kunnen doen.

In dit onderzoek staat deze laatste benadering centraal. Nagegaan is welke invloed de *klascompositie* heeft op de leeropbrengsten van verschillende groepen kinderen. Hiernaar is in het verleden al wel onderzoek gedaan. Nieuw in dit onderzoek is dat voor het

25 Zie voor het volledige onderzoeksrapport: Roeleveld, J., Karssen, M. & Ledoux, G. (2014). *Samenstelling van de klas en cognitieve en sociaal-emotionele uitkomsten.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

26 Zie bijvoorbeeld Van der Meer, 2011

eerst onderzocht is wat de invloed is van de aanwezigheid van het aandeel van *verschillende groepen leerlingen tegelijkertijd*, op de leeropbrengsten van die groepen leerlingen en hun klasgenoten. Onderscheiden zijn drie categorieën leerlingen: achterstandsleerlingen (gewichtenleerlingen), zorgleerlingen en excellente leerlingen. Er is gebruik gemaakt van data van het cohortonderzoek COOL[5-18], tweede meting. Dit betreft data uit het schooljaar 2010/2011 van een grote steekproef basisscholen. Het gaat (voor dit onderzoek) om de gegevens van leerlingen uit de groepen 5 en 8.
De invloed van klascompositie is zowel voor elke categorie leerlingen afzonderlijk onderzocht, als in combinatie.

De *algemene uitkomst* van het onderzoek is dat er maar weinig systematische effecten zijn van de klassamenstelling op leerprestaties (toetsscores voor rekenen/wiskunde en begrijpend lezen). Hetzelfde geldt voor de sociaal-emotionele variabelen die in dit onderzoek zijn betrokken: cognitief zelfvertrouwen en taakmotivatie. En voor zover er al significante effecten zijn gevonden, zijn deze erg klein. Klascompositie heeft dus, over het geheel genomen, maar heel weinig invloed op cognitieve en niet-cognitieve leeropbrengsten bij leerlingen. Of, omgekeerd gesteld: voor de prestaties en overige onderwijsuitkomsten van de leerlingen blijkt de mate van heterogeniteit van de klas er niet of nauwelijks toe te doen.
Dit betekent niet automatisch dat het voor een leerkracht niet uitmaakt of hij/zij aan een homogene of juist heel heterogene klas lesgeeft. Het kan wel degelijk zo zijn dat het voor leerkrachten lastiger is om aan sterk heterogene klassen les te geven en om verschillende groepen leerlingen tegelijkertijd van een passend aanbod te voorzien. Echter, lastiger of niet, ze blijken er in te slagen om met een heel diverse klas vergelijkbare resultaten te bereiken als met een homogene klas.

De (kleine) effecten van klascompositie die wel significant bleken, lieten niet altijd een verband in de verwachte richting zien. Van het aandeel *zorgleerlingen* vinden we geen enkele keer negatieve, maar wel enkele positieve effecten: hoe groter het aandeel zorgleerlingen, des te hoger de uitkomsten van de leerlingen in de klas. Dat is een contra-intuïtieve bevinding, die ook al eerder werd gevonden in onderzoek naar de prestaties en loopbanen van zorgleerlingen[27]. De meest waarschijnlijke verklaring hiervoor is dat naarmate de leerkracht een groter deel van de leerlingen in de klas aanwijst als zorgleerling[28], de groep leerlingen die geen zorgleerling is vaker uit de betere leerlingen bestaat.

27 Roeleveld e.a., 2013.
28 Namelijk *leerlingen voor wie een individueel handelingsplan is opgesteld, en/of die een specifieke beperking hebben, en/of voor wie specifieke extra aandacht of hulp nodig is*.

In dit onderzoek is het de leerkracht zelf die aangeeft welke leerlingen hij/zij als zorgleerling beschouwt. Dit gebeurt weliswaar met behulp van een steundefinitie, maar er is toch nog ruimte voor variatie in het oordeel van de leerkracht over wanneer een leerling aan die definitie voldoet. Sommige leerkrachten zullen eerder dan andere geneigd zijn om bepaalde leerlingen als zorgleerling te beschouwen. Wanneer een leerkracht relatief veel leerlingen als zorgleerling benoemt, zullen de niet-zorgleerlingen in zijn of haar klas relatief vaker tot de sterkere leerlingen behoren, zowel in cognitief als sociaal opzicht. Het is dus niet zo dat veel zorgleerlingen op zichzelf tot betere uitkomsten bij de overige leerlingen leiden; er speelt hier een ander mechanisme.

Bij het aandeel *achterstandsleerlingen* vinden we wel een paar keer een (heel klein) negatief effect, alleen op toetsscores. Dat betekent dus: hoe meer leerlingen uit achterstandsgroepen in de klas, hoe lager de toetsscores, ook van de niet-achterstandsleerlingen. Dat kan komen doordat dat aandeel invloed heeft op de processen in de klas (het handelen van de leerkracht of de invloed van leerlingen op elkaar), maar het kan ook komen doordat in klassen met veel achterstandsleerlingen de niet-achterstandsleerlingen relatief vaak leerlingen zijn die 'net geen' achterstandsleerlingen zijn: leerlingen met ouders die net iets meer dan een lbo- of vmbo-beroepsgerichte opleiding hebben gevolgd. Het zou dan meer om een samenstellings- of selectie-effect gaan dan om de gevolgen van klascompositie voor processen in de klas.
Overigens zijn de effecten van het aandeel achterstandsleerlingen op zelfvertrouwen en taakmotivatie doorgaans positief (maar opnieuw: klein).

Bij het aandeel *excellente* leerlingen vinden we positieve effecten op de toetsscores. Deze zijn doorgaans iets groter dan die van het aandeel zorgleerlingen. Ook hier is niet goed te bepalen of dat aandeel excellente leerlingen de processen in de klas zelf beïnvloedt of dat er weer sprake is van een samenstellings- of selectie-effect, namelijk dat in een klas met veel excellente leerlingen vaak ook relatief veel leerlingen zitten die eveneens hoog presteren, maar net iets te weinig om, met de hier gehanteerde definitie, excellent te worden genoemd.

Bij al deze (kleine) effecten van de klassamenstelling kunnen dus zowel verklaringen gezocht worden in de invloed van klassamenstelling op processen in de klas of in de richting van een selectie-effect. Bij dit alles blijft wel de conclusie staan dat, waar verwacht zou worden dat 'ingewikkelde' heterogene klassen met allerlei soorten leerlingen samengaan met lagere cognitieve en sociaal-emotionele uitkomsten, daar feitelijk geen sprake van blijkt te zijn, eerder (in lichte mate) het tegendeel.

7 Omgaan met heterogeniteit in kinderopvang en peuterspeelzalen

Indicering van en aanbod aan doelgroepkinderen in de voorschoolse fase.[29]

Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) vormt een speerpunt van het onderwijsachterstandenbeleid. Het is bedoeld voor kinderen die thuis te weinig ontwikkelingsgerichte stimulering ontvangen en gericht op het voorkomen van een achterstand bij de start in het basisonderwijs. Op basis van uiteenlopende criteria, zoals ouderlijk opleidingsniveau en taalsituatie thuis, worden doelgroepkinderen geïndiceerd, die in kinderdagverblijven, peuterspeelzalen en kleutergroepen van de basisschool een VVE-programma krijgen aangeboden. In de praktijk bestaat de doelgroep voornamelijk uit allochtone en autochtone kinderen uit lagere sociaal-economische milieus.

Variatie

Uit eerder door het ITS verricht onderzoek naar de implementatie van VVE bleek dat er op lokaal niveau een enorme variatie bestaat in doelgroepdefinities.[30] De verwachting was dat die niet altijd even gunstig uit zou werken op het bereiken van het doel van VVE, vooral niet als de gehanteerde definitie leidt tot het sterk 'oprekken' van de oorspronkelijke doelgroep, namelijk kinderen van laag opgeleide ouders. De vraag is of nieuwe/andere doelgroepen allemaal in dezelfde mate (kunnen) profiteren van de aangeboden programma's en of leidsters en leerkrachten een goed antwoord hebben op de heterogeniteit die daarvan het gevolg is. Het ITS en het Kohnstamm Instituut hebben dit nu *voor de voorschoolse fase* nader onderzocht. Aan dit onderzoek lagen twee vragen ten grondslag: (1) Hoe vindt de indicatiestelling plaats? (2) Hoe wordt er in de praktijk door de leidsters[31] met die indicaties omgegaan? Voor het onderzoek zijn in 12 gemeenten JGZ-stafmedewerkers die belast zijn met de indicatiestelling en leidsters van kinderdagverblijven en peuterspeelzalen geïnterviewd. Daarna zijn diverse VVE-experts geraadpleegd met het oog op het verkrijgen van suggesties voor verbetering van de praktijk.

---

29 Zie voor het volledige onderzoeksrapport: Geert Driessen, Annemiek Veen & Maartje van Daalen (2015). *VVE-doelgroepkinderen in de voorschoolse fase. Indicering en aanbod.* Nijmegen: ITS.

30 Geert Driessen (2012). *Variatie in Voor- en Vroegschoolse Educatie. Een onderzoek naar de uiteenlopende wijzen waarop in gemeenten vorm wordt gegeven aan VVE.* Nijmegen: ITS.

31 In verband met de leesbaarheid worden de beroepskrachten in zowel de kinderopvang als het peuterspeelzaalwerk met 'leidster' aangeduid.

Schipperen tussen formele indicatoren en feitelijke problemen?

JGZ-medewerkers hebben te maken met kinderen met zeer verschillende en vaak cumulerende problemen. Los van de uiteenlopende door de gemeenten gehanteerde indicatoren, speelt de professionele inschatting van jeugdartsen en -verpleegkundigen een centrale rol. Een balans vinden tussen enerzijds de formele criteria voor een VVE-indicatie (veelal gericht op de onderwijsloopbaan) en anderzijds het concrete kind met al diens specifieke kenmerken en omstandigheden vormt een stevige uitdaging.

De indicatiestelling is in de onderzochte gemeenten vooral gebaseerd op de uitkomsten van uiteenlopende screeningsinstrumenten en wordt meestal vastgelegd in uitgewerkte protocollen. Problematisch is dat deze instrumenten niet zijn ontwikkeld voor het doel waarvoor ze hier worden ingezet, de VVE-indicatie, en ook niet op hun betrouwbaarheid en validiteit zijn onderzocht. Belangrijk is dan dat de JGZ-staf doorgaans kan steunen op jarenlange ervaring en expertise.

Wanneer wordt uitgegaan van 'statische' indicatoren, zoals een laag ouderlijk opleidingsniveau of geboorteland anders dan Nederland, kan de indicatie al op zeer jonge leeftijd worden afgegeven. Als het accent ligt op afwijkingen van de normale ontwikkelingscurves ('dynamische' indicatoren) moeten de kinderen over een langere tijd worden gemonitord. Onduidelijk is in de praktijk hoe beide typen indicatoren zich tot elkaar verhouden en of ze allebei een heldere relatie hebben met het VVE-doel, te weten het voorkomen van achterstanden.

Er wordt door degenen die de indicatiestelling doen spanning geconstateerd tussen het feit dat door de gemeente (en Rijksoverheid) vaak het primaat wordt gelegd bij een laag ouderlijk opleidingsniveau als indicator, terwijl er in de praktijk regelmatig sprake is van andere problemen bij de kinderen zelf (zoals autisme) of in hun situatie (onveiligheid thuis, traumatische ervaringen van vluchtelingen). Ook treedt soms probleemcumulatie op. De gesignaleerde problemen passen vaak niet bij de criteria die gelden voor doorverwijzing naar VVE, zodat er nogal eens op andere gronden naar VVE wordt doorverwezen dan op grond van de formele (door de gemeente vastgestelde) criteria.

Er is ook niet altijd directe aansluiting tussen de indicatie en de vier ontwikkelingsdomeinen waarop, gegeven de Wet OKE, moet worden ingezet in de VVE-praktijk, namelijk taal, rekenen, sociaal-emotionele, en motorische ontwikkeling.

Een complexe taak voor leidsters

Leidsters geven er blijk van de diverse indicaties voor doelgroepkinderen te kennen (bijvoorbeeld taal-, sociaal-emotionele en/of gedragsproblemen). Echter, in de praktijk wordt veel meer gevraagd dan alleen herkenning. Met elk nieuw kind dat de groep binnenkomt, met welke indicatie(s) dan ook, begint voor de leidster een proces van er achter zien te komen wat het kind in de praktijk wel en niet kan, wat de achtergrond is van een eventuele ontwikkelingsachterstand, en wat dit kind nodig heeft om die in te lopen.

Er bestaat ook voor de leidsters een spanningsveld tussen de specifieke indicatie(s) en het aanbod in het VVE-programma. Het komt regelmatig (en in toenemende mate) voor dat kinderen andere problemen hebben, die niet worden gedekt door het programma, met name op het gebied van gedrag en stoornissen. Voor de leidsters betekent dat dan een zware taak. Van belang is dat ze daarin dan meestal wel ondersteund worden door interne (bijvoorbeeld orthopedagoog) en externe experts (JGZ, maatschappelijk werk).

Zicht krijgen op het functioneren van elk kind is geen geringe opgave voor leidsters van een groep van 16 kinderen met uiteenlopende indicaties. De indicatie geeft wel richting aan wat de leidster te weten wil komen, maar vertelt nog niet het hele verhaal. Daarbij komt nog dat veel kinderen meer dan één probleem tegelijkertijd hebben, zoals een achterstand in het Nederlands én een gedragsprobleem. Bovendien hebben de kinderen in de groep elk nog hun eigen achterliggende problematieken.

In het gunstigste geval zijn alle randvoorwaarden vervuld voor een goed aanbod: dan is de groep niet te groot, is de verhouding tussen doelgroep- en niet-doelgroepkinderen niet te scheef, zijn er niet teveel kinderen met een specifieke zorgbehoefte die veel extra aandacht vragen in de groep, is niet alleen het wettelijk vereiste aantal beroepskrachten aanwezig maar zijn er ook daadwerkelijk voldoende medewerkers om kinderen op wat voor wijze dan ook (in de grote groep, in kleine groepjes, individueel) de aandacht en stimulans te geven die ze nodig hebben. En dan nog is het een complexe taak voor de leidsters om alle kinderen in ongeveer anderhalf jaar tijd zodanig te stimuleren in hun ontwikkeling dat ze met vier jaar voldoende toegerust kunnen instromen in de basisschool.

Ouders

Leidsters en hun leidinggevenden moeten niet alleen differentiëren tussen kinderen maar ook tussen ouders. Er zijn ouders van wie zij eerst het vertrouwen moeten winnen voordat zij hen op voet van gelijkwaardigheid kunnen betrekken bij wat er op de voorschool-

se voorziening gebeurt. Dan kunnen ouders het belang van hun eigen inzet inzien, en ook thuis aan de ontwikkeling van hun kind bijdragen.

Specifiek of generiek beleid?

Een centraal thema in de reacties van de VVE-experts is de vraag of VVE een aparte voorziening moet blijven of dat we toe moeten naar een integrale voorziening, waar alle kinderen, zowel met als zonder VVE-indicatie, terecht kunnen. De meeste experts staan een generiek beleid voor, met daarbinnen een VVE-aanbod voor de traditionele VVE-doelgroep en een passend aanbod voor zorgkinderen, naar analogie van Passend Onderwijs (tezamen zou je dit 'Passend VVE' kunnen noemen). Zij hebben een integrale basisvoorziening voor ogen, die toegankelijk is voor alle kinderen, met een gedifferentieerd aanbod afgestemd op de specifieke mogelijkheden en behoeften van ieder kind. Een dergelijke benadering zou onder meer consequenties kunnen hebben voor het tijdstip van screening (namelijk als het kind op de groep zit), de kwalificaties van de leidsters (hoger opgeleid dan momenteel), de geboden interne en externe ondersteuning en de financiering (niet alleen gebaseerd op de 'gewichtenregeling').

Aanbevelingen

Een algemene aanbeveling voor de landelijke overheid is: zorg voor een *stabiel beleid*. Dat betekent heldere lijnen uitzetten op punten als: het doel van kinderopvang en peuterspeelzaalwerk; een basisvoorziening voor alle kinderen; de financiering; VVE als Passend onderwijs met een integraal aanbod. Met betrekking tot de *indicatiestelling* moet actie worden ondernomen op punten als: wie doet de indicatie; op basis van welke criteria (algemeen of feitelijke situatie); op welk tijdstip; met welke instrumenten. Ten aanzien van *de praktijk in de groep* zijn relevante punten: het aanbod, de VVE-programma's; de kwaliteit van de leidsters; opleiding en ondersteuning van leidsters.

Meer specifieke aanbevelingen betreffen:

- Verbeter de samenwerking tussen de verschillende partijen, zoals consultatiebureau/JGZ, kinderdagverblijven, peuterspeelzalen, basisscholen en gemeenten.
- Ontwikkel een valide en betrouwbaar screeningsinstrument, specifiek gericht op VVE.
- Investeer in ouderbetrokkenheid en -participatie, thuis en in de groep.
- Besteed in de opleiding van de leidsters nadrukkelijker aandacht aan sociaal-emotionele, gedrags- en ontwikkelingsstoornissen, opbrengstgericht werken, interactievaardigheden, differentiëren, eigen taalvaardigheid Nederlands, ouderparticipatie.
- Zet onderzoek uit naar de effecten van nieuwe aanpakken of programma's die gericht zijn op zorgkinderen of combinaties van kinderen met zorg en achterstanden in de voorschoolse voorzieningen.

8 Slotbeschouwing

In de voorgaande hoofdstukken zijn de uitkomsten van vijf onderzoeksprojecten belicht. Welke lijnen worden daaruit nu zichtbaar, gegeven de twee centrale onderzoeksvragen die we overkoepelend hebben gehanteerd?

De eerste onderzoeksvraag was:
Werkt het onderwijsachterstandenbeleid zoals bedoeld? Zo niet, welke verklaringen kunnen daarvoor worden gegeven? Kunnen er in de praktijk verschillende varianten van beleidsinvulling worden onderscheiden? Welke daarvan zijn meer/minder in overeenstemming met de beleidsverwachtingen?

Deze vraag is toegespitst op de onderwerpen:
(1) Komen de middelen nog bij de juiste kinderen terecht?
(2) Wat zijn de oorzaken van en oplossingen voor de hardnekkige achterstand van de autochtone doelgroepleerlingen?
(3) Wordt de Wet OKE geïmplementeerd zoals bedoeld?
(4) Passen de verschillende door gemeenten gehanteerde doelgroepdefinities voor VVE nog bij de oorspronkelijke beleidsbedoelingen en –instrumenten?
We constateren ten aanzien van bovenstaande vragen het volgende.

(1) De middelenverdeling met als hoofdcriterium de opleiding van ouders voldoet nog aan de bedoelingen, maar verdient aanvullingen en (voor de voorschoolse fase) kritische reflectie. Of de beschikbare middelen ook altijd voor de juiste kinderen worden ingezet, is echter niet zeker.

De invloed van het opleidingsniveau van ouders op de leerprestaties van de kinderen is in het basisonderwijs sinds 1995 niet veranderd, zo is in een van de onderzoeksprojecten vastgesteld, en dit criterium voor de middelenverdeling via de gewichtenregeling kan dus nog steeds als juist worden beschouwd. Er zijn echter goede argumenten voor aanpassingen van de gewichtenregeling:
- etnische herkomst van de ouders speelt ook een belangrijke rol bij de prestaties van de kinderen, zeker aan het begin van het basisonderwijs, en het zou dus terecht zijn om dit net als voorheen weer in de criteria op te nemen;
- in de gewichtenregeling wordt uitgegaan van de hoogst opgeleide ouder binnen het

gezin, maar het opleidingsniveau van de lager opgeleide ouder (indien aanwezig) draagt ook veel bij aan de prestaties van de kinderen, en hiermee zou meer rekening gehouden kunnen worden;
- er zijn vermoedelijk goede gronden om het criterium ouderlijk opleidingsniveau te verruimen tot het niveau van de startkwalificatie (diploma mbo-niveau 2), maar voor de onderbouwing hiervan is verder onderzoek gewenst.

Voor de voorschoolse fase geldt in principe hetzelfde, voor zover het er om gaat de kinderen met de grootste *groepsgebonden* achterstanden te identificeren. Meer dan voorheen worden in de voorschoolse fase echter ook andere criteria toegepast, zoals individuele ontwikkelingsachterstanden en –risico's. Het staat gemeenten vrij om ook buiten de criteria voor groepsgebonden achterstand (eigen) middelen toe te kennen, zelfs voor kinderen die helemaal niet aan specifieke doelgroepcriteria voldoen. Hoewel hier op goede gronden voor gekozen kan worden (bijvoorbeeld vanwege de wens gemengde groepen te creëren om segregatie tegen te gaan, of vanuit de overweging dat voorschoolse ontwikkelingsstimulering voor alle jonge kinderen belangrijk is), wordt hiermee de lijn van specifieke middelen voor een specifieke doelgroep wel verlaten. Het risico bestaat dat de oorspronkelijke doelstellingen van het VVE-beleid (achterstanden voorkomen die samenhangen met sociaal milieu) daarmee naar de achtergrond worden verdrongen.

Over de inzet van de middelen voor de doelgroepleerlingen in het basisonderwijs bestaat weinig zekerheid. Een opvallend, maar geen nieuw resultaat van een van de onderzoeksprojecten is dat leerkrachten in het basisonderwijs vaak niet weten welke leerlingen doelgroepleerlingen zijn.

(2) Autochtone achterstandsleerlingen hebben nog voldoende potentieel in zich om betere onderwijsresultaten te kunnen behalen. Een combinatie van maatregelen zou deze kinderen daarbij kunnen helpen. Er is namelijk niet één oorzaak; een combinatie van factoren draagt bij aan het ontstaan en in stand houden van de achterstand. Die factoren verschillen nog tussen stad en platteland; daar zou in het beleid rekening mee gehouden moeten worden.

Het onderwijsachterstandenbeleid werkt tot nu toe onvoldoende voor de autochtone doelgroep, zo is (opnieuw) vastgesteld in het onderzoek naar de oorzaken van achterstand van deze leerlingen. Anders dan de allochtone doelgroepleerlingen, die geleidelijk beter gaan presteren in het basisonderwijs en achterstand inhalen ten opzichte van niet-doelgroepleerlingen, blijven de prestaties van de autochtone doelgroepleerlingen

hardnekkig achter. De oorzaken daarvan blijken complex en meervoudig: een taalarme omgeving, gebrek aan ouderlijke hulpbronnen, multi-probleem gezinnen, geringere intellectuele capaciteiten, minder gebruik van VVE, gedrags- en leerproblemen, scholen met ongunstige kenmerken (kleine scholen en scholen met een concentratie van achterstandsleerlingen), lage verwachtingen van leerkrachten, minder betrokkenheid van ouders bij het onderwijs en wonen in regio's waar de arbeidsmarkt niet om hoge(re) opleidingen vraagt. Er is echter geen sprake van 'uitgeput talent' en dus is er nog ruimte voor nadenken over en toepassen van passende remedies. Daarbij moet rekening worden gehouden met verschillen tussen stad en platteland. In de (grote) steden is de positie van de autochtone doelgroepleerlingen extra zwak en zijn ze vaker zorgleerling (leer- en gedragsproblemen, multi-probleemgezinnen), op het platteland spelen problemen als lage verwachtingen van ouders en leerkrachten, gebrek aan VVE en een weinig eisende arbeidsmarkt vaker een rol.

Omdat het gaat om een combinatie van problemen, moet de oplossing ook meervoudig zijn. Oplossingen kunnen gevonden worden in:

a. een vroegtijdige aanpak van de achterstand (met name wat betreft de woordenschat) door VVE gratis te maken en/of de leerplicht te verlagen naar 3 jaar;
b. meer buitenschoolse activiteiten aanbieden en 'de wereld binnenhalen in de school', waardoor leerlingen zich breder kunnen ontwikkelen, al dan niet met gebruikmaking van verlengde schooldag, weekendonderwijs of vakantieschool;
c. professionele hulp bij gezinsproblemen;
d. ontwikkeling van strategieën om ouders meer bij het onderwijs te betrekken, samen met bestrijden van pessimisme bij leerkrachten over de gezinsomgeving;
e. meer gewichtengeld, door de criteria op te rekken naar mbo niveau 1 en 2 of ook andere criteria mee te laten tellen (bijvoorbeeld gezinsinkomen);
f. scherpere focus in scholen op wie de doelgroepleerlingen zijn en wat voor hen nodig is, beter onderscheid tussen 'zorgbeleid' en onderwijsachterstandenaanpak, gerichte inzet van de gewichtenmiddelen;
g. tegengaan van isolement van scholen met veel achterstandsleerlingen, zoeken naar nieuwe vormen van samenwerking tussen scholen met gelijksoortige kenmerken en tussen deze scholen en welzijnsorganisaties, bibliotheken, buurthuizen, hulpverlening;
h. in scholen (vooral) inzetten op *compenseren* (acties die specifiek gericht zijn op achterstandsleerlingen, zoals extra aandacht voor woordenschat en begrijpend lezen, ondersteuning van ouders, extra leertijd bieden, extra aandacht voor uitbreiding van kennis van de wereld, via creatieve activiteiten en wereldoriëntatie) en niet (alleen) op *remediëren*.

i. bij dit alles rekening houden met verschillen tussen stad en platteland: een school in een stedelijk gebied heeft gemiddeld genomen meer voorzieningen maar ook een complexere en moeilijker doelgroep, en een plattelandsschool heeft een minder ingewikkelde doelgroep maar wel meer taalproblemen, lage leerkrachtverwachtingen en beperkende omgevingsfactoren.

Niet al deze oplossingsrichtingen zijn al *evidence-based*. Ze komen voort uit een combinatie van inzichten van de onderzoekers, wensen van de scholen die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd en uitkomsten van het onderzoek.

(3) De implementatie van de Wet OKE verloopt binnen gemeenten volgens de beleidsbedoelingen, maar er zijn wel zorgen over aanpassingen in het overheidsbeleid die de continuïteit bedreigen.

De invoering van de principes en instrumenten van de Wet OKE voor de voorschoolse fase verloopt in de onderzochte gemeenten goed, zo is gebleken uit het desbetreffende onderzoeksproject. De wet prikkelt tot het inzetten van maatregelen die de kwaliteit van peuterspeelzalen verhogen en ook het toezicht draagt daartoe bij. Ook is in diverse gemeenten een ontwikkeling te zien waarin peuterspeelzalen zijn of worden omgevormd tot geharmoniseerde instellingen voor peuteropvang, waar voorschoolse educatie wordt geboden aan peuters met een doelgroepindicatie en vaak ook aan peuters zonder zo'n indicatie. Het aantal reguliere peuterspeelzalen dat géén voorschoolse educatie aanbiedt, is mede door deze harmonisatie sterk afgenomen. De financiële toegankelijkheid van peuterspeelzalen, met of zonder voorschoolse educatie, is nergens een probleem. In alle gemeenten is sprake van een actieve toeleiding van doelgroepkinderen, met name door de inzet van consultatiebureaus. In veel gemeenten zijn registratiesystemen opgezet die het mogelijk maken deelname aan voorschoolse educatie te volgen en het bereik te evalueren. Ook hebben gemeenten inspanningen verricht om een uitbreiding van het aanbod van voorschoolse educatie te realiseren. De gemeenten vervullen hun regierol goed en er is in het algemeen een vruchtbare samenwerking tussen de gemeentelijke diensten en de betrokken organisaties voor kinderopvang en peuterspeelzaalwerk. Zorgen zijn er echter over de toekomstige ontwikkelingen, waaronder de dreiging van verdere kortingen op de kinderopvangtoeslag en van toenemende segregatie vanwege het onderscheid tussen werkende en niet-werkende ouders en de daaraan verbonden financiering van de opvang. Daarom zijn aanbevelingen voor het beleid:

- zorg voor regelmatige monitoring van de beleidsdoelen van de Wet OKE;
- zorg voor meer afstemming tussen de verschillende inspecties (GGD, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie SZW);

- waarborg de toegankelijkheid van voorschoolse voorzieningen voor alle kinderen die deze voorzieningen nodig hebben;
- zorg voor continuïteit van middelen en zorg voor duidelijkheid in de politieke koers wat betreft de harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang enerzijds en de verdere integratie van voorschoolse voorzieningen en basisscholen anderzijds.

(4) De ruimte die gemeenten hebben om eigen doelgroepdefinities te hanteren voor VVE maakt het mogelijk die definities af te stemmen op de lokale situatie. Tegelijk leidt deze ruimte tot een variatie in doelgroepbepaling die evaluatie van VVE-beleid bemoeilijkt en tot onhelderheid over de relatie tussen deze definities en de VVE-doelen.

Binnen het VVE-beleid kunnen gemeenten zelf bepalen voor welke (groepen) kinderen VVE-aanbod wordt opengesteld. In de praktijk zien we een mix van 'statische' indicatoren, zoals een laag ouderlijk opleidingsniveau of geboorteland anders dan Nederland, en 'dynamische factoren', zoals vaststellen van factoren die de ontwikkeling van kinderen bedreigen of van afwijkingen van de normale ontwikkelingscurves. Onduidelijk is in de praktijk hoe beide typen indicatoren zich tot elkaar verhouden en of ze allebei een heldere relatie hebben met het VVE-doel, te weten het voorkomen van achterstanden. Formeel is sprake van beleid zoals bedoeld (de vrijheid in doelgroepbepaling is immers toegestaan), maar feitelijk kan er sprake zijn van verwatering van de oorspronkelijke bedoelingen van VVE.

Over beleidsvarianten

Onderdeel van de eerste onderzoeksvraag was of zich in de praktijk beleidsvarianten voordoen, en of die verschillen in de mate waarin ze voldoen aan de bedoelingen van het beleid. Varianten zijn aangetroffen in het onderzoek naar indicaties en aanbod in het VVE-beleid, ze hebben betrekking op de hierboven genoemde verschillen in doelgroepbepaling. Naarmate er een bredere definitie van VVE-doelgroep wordt gehanteerd (die soms ook kinderen zonder achterstanden of ontwikkelingsrisico's omvat), worden ook de beleidsdoelen breder opgevat. Specifiek beleid wordt dan generiek beleid: achterstandenbestrijding gaat samen met bieden van extra steun voor kinderen met specifieke behoeften of zelfs met 'goed aanbod voor alle kinderen'. De bestaande VVE-programma's zijn echter op die verbreding niet ingericht.

Varianten zijn ook aangetroffen in het onderzoek naar de oorzaken van de achterstand van de autochtone doelgroepleerlingen, en betreffen daar de wijze waarop scholen trachten de achterstanden te bestrijden. We hebben dat getypeerd als 'compenseren' versus

‘remediëren’, en ook dit kan aangeduid worden als een meer specifieke versus een meer generieke benadering. In de meer generieke benadering zien we vermenging van achterstandenbestrijding met zorgbeleid. Deze vermenging doet zich al langere tijd voor, maar lijkt versterkt te worden door de huidige nadruk op het Passend onderwijsbeleid, waar scholen een antwoord op moeten vinden. Vooral op scholen waar leerlingen uit achterstandsgroepen geen groot aandeel hebben, is dominantie van zorgbeleid zichtbaar. Op scholen met veel doelgroepleerlingen is dat minder het geval, maar ook daar is niet altijd een gerichte aanpak van groepsgebonden achterstanden aanwezig.

De tweede onderzoeksvraag was:
Welke invloed gaat er uit van de gelijktijdige aanwezigheid van verschillende doelgroepen van beleid op het handelen van leidsters en leerkrachten? Zijn zij in staat om vorm te geven aan een differentieel aanbod?

Voor het basisonderwijs is dit op indirecte wijze onderzocht, door na te gaan of in sterk heterogene klassen (klassen met een grote diversiteit aan leerlingen met verschillende onderwijsbehoeften, i.c. gewichtenleerlingen, zorgleerlingen en excellente leerlingen) minder goede prestaties worden behaald dan in meer homogene klassen. Als dat zo zou zijn, zou dat een aanwijzing zijn dat leerkrachten moeite hebben met omgaan met (grote) diversiteit. Het blijkt echter voor de leerprestaties of sociaal-emotioneel functioneren van leerlingen niet of nauwelijks iets uit te maken of hun klas homogeen of heterogeen is samengesteld. Of dat betekent dat leerkrachten dan ook goed in staat zijn om vorm te geven aan een differentieel aanbod kan op grond hiervan niet worden aangetoond, maar in ieder geval is de gelijktijdige aanwezigheid van verschillende doelgroepen in de klas niet bedreigend voor de onderwijsopbrengsten.

Voor de voorschoolse fase is dit op directe wijze onderzocht, door aan leidsters te vragen hoe ze omgaan met verschillende doelgroepen en of ze zich voldoende toegerust voelen om diversiteit te hanteren. De uitkomst hiervan is dat leidsters zich goed in staat achten om kinderen met een ‘gewone’ achterstandsindicatie van een goed aanbod te voorzien. Dat geldt niet voor kinderen met een specifieke zorgbehoefte. Op dit punt vinden leidsters dat ze onvoldoende zijn opgeleid en dat ze beschikken over onvoldoende tijd en middelen. Om ook deze kinderen de nodige stimulans te kunnen geven, vinden zij ondersteuning noodzakelijk van interne en externe professionals. Het bieden van een dergelijke ondersteuning is overigens soms al gerealiseerd en op veel plaatsen in ontwikkeling (denk aan initiatieven als Alert4you en PACT, zie www.pedagogischpact.nl/).

Tot slot

Vijf projecten samen geven op veel vragen antwoord, maar zeker niet op alle. Algemene uitspraken over het rendement van het onderwijsachterstandenbeleid of over 'wat werkt voor wie' kunnen we er niet op baseren. Duidelijk is wel dat er nog steeds groepen leerlingen zijn die de school met een achterstand betreden en ook weer met een achterstand verlaten. Wat dat betreft is specifiek beleid nog steeds gerechtvaardigd, zoals ook de Onderwijsraad (2013) onlangs weer heeft gesteld. Scholen en gemeenten krijgen middelen om aan achterstandenbestrijding te doen, maar er is nog geen 'canon' van effectieve maatregelen – door wetenschappelijk onderzoek onderbouwd – die toegepast kunnen worden. Het is dus belangrijk om het onderwerp op de onderzoeksagenda te houden.
Het is ook belangrijk dat het onderwerp blijft leven in de onderwijspraktijk. Immers, voor effectieve maatregelen is het nodig dat er voldoende bewustzijn bestaat van aard en oorzaak van achterstanden en dat scholen en leerkrachten goed weten welke van hun leerlingen tot de doelgroep behoren. En (lumpsum)middelen moeten op een doelgerichte manier worden ingezet, ook door besturen.

Verder stellen we vast dat de opdrachtgever voor dit onderzoek, de Programmaraad voor Beleidsgericht Onderwijsonderzoek (ProBO, voorheen BOPO), het afgelopen decennium de nodige aandacht heeft besteed aan onderzoek naar onderwijsachterstanden. Hopelijk wordt deze lijn in de toekomst voortgezet. Niet alleen voor wat betreft VVE en basisonderwijs, maar ook voor het voortgezet onderwijs. Achterstandenbestrijding is ook daar aan de orde en het voortgezet onderwijs is tot nog toe in beleid en onderzoek onderbedeeld geweest.

Referenties

Driessen, G. (2012). *Variatie in Voor- en Vroegschoolse Educatie. Een onderzoek naar de uiteenlopende wijzen waarop in gemeenten vorm wordt gegeven aan VVE.* Nijmegen: ITS.

CFI (2008). *Nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs. April 2008.* Zoetermeer: ministerie van OCW.

Claassen, A., & L. Mulder (2011). *Een afgewogen weging? De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.

Fettelaar, D., & Smeets, E. (2014). *Mogelijke indicatoren van schoolgewichten. Onderzoek naar de voorspellende waarde*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

Ledoux, G., & Veen, A. (2009). *Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid. Periode 2002-2008*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

Leseman, P.P.M., & Slot, P. (2013). *Kwaliteit en curriculum van voorschoolse opvang en educatie in Nederland*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Meer, J. van der (2011). *Over de grenzen van de leerkracht*. Den Haag: ECPO.

Mulder, L. (1996). *Meer voorrang, minder achterstand? Het Onderwijsvoorrangsbeleid getoetst.* Nijmegen: ITS.

Mulder, L., & Meijnen, W. (2013). *Onderwijsachterstanden in de BOPO-periode 2009-2012. Een reviewstudie.* Nijmegen: ITS.

Onderwijsraad (2013). *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*. Den Haag: Onderwijsraad.

Roeleveld, R., Driessen, G., Ledoux, G., Cuppen, J. & J. Meijer (2011). *Doelgroepen in het basisonderwijs.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Roeleveld, J., Smeets, E., Ledoux, G., Wester, M., & Koopman, P. (2013). *Prestaties en loopbanen van zorgleerlingen. Secundaire analyses op COOL-data ten behoeve van evaluatie Passend Onderwijs.* Amsterdam/Nijmegen: Kohnstamm Instituut/ITS.

Veen, A., Daalen, M.M., Karssen, A.M., Roeleveld, J. , Triesscheijn, B., & Elshof, D. (2013). *De aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en tussen voorschoolse educatie en groep 3.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Veen, A., Veen, I. van der, Karssen, A.M. & Roeleveld, J. (2013). *Deelname aan voor- en vroegschoolse educatie en de ontwikkeling van kinderen.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Vogels, R., & Bronneman-Helmers, R. (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Rapporten die ten grondslag liggen aan deze publicatie

Fettelaar, D., L. Mulder, & G. Driessen (2014). *Ouderlijk opleidingsniveau en onderwijsachterstanden van kinderen. Veranderingen in de periode 1995-2011*. Nijmegen: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

Mulder, L. Fettelaar, D., Schouwenaars, I., Ledoux, G., Dikkers, L., & Kuiper, E. (2014). *De achterstand van autochtone doelgroepleerlingen. Oorzaken en aanpak*. Nijmegen/Amsterdam: ITS/Kohnstamm Instituut.

Veen, A., Daalen, M. van, & Blok, H. (2014). *De Wet OKE. Beleidsreconstructie en implementatie in twaalf gemeenten*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Roeleveld, J., Karssen, M. & Ledoux, G. (2014). *Samenstelling van de klas en cognitieve en sociaal-emotionele uitkomsten.* Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Driessen, G., Veen, A., & Van Daalen, M. (2015). *VVE-doelgroepkinderen in de voorschoolse fase. Indicering en aanbod.* Nijmegen: ITS.

ISBN 978-90-5554-480-6
NUR 840