

Onderwijsachterstanden in de BOPO-periode 2009-2012

Een reviewstudie

dr. Lia Mulder | prof. dr. Wim Meijnen

Projectnummer: 34001033

© 2013 ITS, Radboud Universiteit Nijmegen

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.

Managementsamenvatting

De belangrijkste instrumenten in het onderwijsachterstandenbeleid zijn de gewichtenregeling (die voorziet in extra middelen voor basisscholen met leerlingen uit achterstandsgroepen) en het VVE-beleid (voor- en vroegschoolse educatie). Op beide gebieden zijn de afgelopen jaren veranderingen opgetreden. De *gewichtenregeling* is in 2006 aangepast en daarmee samenhangend zijn er zogenaamde ‘impulsgebieden’ ingevoerd. Door deze aanpassingen hebben scholen en schoolbesturen te maken (gehad) met wijzigingen in het beschikbare budget. Sommige scholen hebben meer, en andere hebben minder mogelijkheden gekregen dan voorheen om gericht onderwijsachterstanden te bestrijden.

In het *VVE-beleid* is op sturingsniveau een wijziging doorgevoerd. Voorheen waren gemeenten verantwoordelijk voor het hele VVE-beleid; sinds 2006 voeren gemeenten alleen nog de regie over de voorschoolse periode (peuterspeelzalen en kinderopvang) en zijn de schoolbesturen verantwoordelijk voor het vroegschoolse deel (kleutergroepen van basisscholen). Verder is in 2010 de Wet OKE (Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie) in werking getreden. Met deze wet wil de overheid kinderdagverblijven en peuterspeelzalen meer op één lijn brengen (harmoniseren) en zowel de financiering, de kwaliteitsregelgeving, de inspectie en het aanbod van VVE-programma's op beide soorten instellingen op elkaar afstemmen en in één landelijk kader onderbrengen.

De onderzoeksvragen in de lijn Onderwijsachterstanden van het BOPO-programma 2009-2012 (BOPO-IV) hadden betrekking op de gevolgen van deze beleidswijzigingen. De centrale vraag in de onderzoekslijn was welke gevolgen deze wijzigingen hebben gehad voor de organisatie, inrichting en effecten van achterstandenbestrijding in het onderwijsveld en hoe dit zich verhoudt tot de doelstellingen van de overheid. In het kader van de onderzoekslijn zijn zes studies uitgezet:

1. De rol van gemeenten en schoolbesturen bij VVE.
2. Voorschoolse opvang en educatie in peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen.
3. Aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en tussen vroegschoolse educatie en verdere schoolloopbaan.
4. Effecten van voor- en vroegschoolse educatie en opvang op de latere ontwikkeling van kinderen.
5. Effecten van wijzigingen in de gewichtenregeling en andere OAB-faciliteiten.
6. Prestaties en loopbanen van doelgroepleerlingen in het onderwijsachterstandenbeleid.

De review is geschreven rondom deze BOPO-projecten. Alleen project 2 blijft buiten beschouwing omdat de resultaten van dit project pas eind 2013 worden verwacht.

De review bevat een historische schets van het achterstandenbeleid, een samenvatting van de resultaten van de BOPO-projecten en een overzicht van andere relevante (inter)nationale onderzoeken. Op basis van deze informatie is een aantal discussiepunten geformuleerd die in een tweetal expertmeetings zijn besproken en (mede) hebben geresulteerd in aanbevelingen voor het toekomstige beleid.

De resultaten van de BOPO-projecten kunnen op hoofdlijnen als volgt worden samengevat:

1. VVE is lappendeken, zowel qua vormgeving als inhoud. Gemeenten verschillen zeer in de vormgeving van het beleid, zowel wat betreft de definiëring van de doelgroep, de werving en toeleiding naar VVE, de gebruikte programma's en methodieken en de afstemming tussen de voor- en vroegschoolse fase. Decentralisatie en autonomievergroting heeft in de praktijk geleid tot een inefficiënte uitvoering van VVE.
2. De aansluiting tussen voor- en vroegschool verloopt steeds beter, de aansluiting van groep 2 naar 3 blijft moeilijk te realiseren. Er zijn, waarschijnlijk mede door onderzoekstechnische problemen, geen (eenduidige) effecten vastgesteld van een doorgaande lijn, van deelname aan VVE-programma's en/of van diverse kwaliteitskenmerken van de voorzieningen en het aanbod op de prestaties en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen.
3. De wijziging in de gewichtenregeling heeft, dankzij de compensatieregeling en de invoering van de Impulsregeling, voor weinig scholen grote gevolgen gehad. De belangrijkste doelstelling, namelijk dat vooral de plattelandsscholen ervan zouden profiteren is echter niet gehaald, mede als gevolg van de landelijke stijging van het opleidingsniveau van de ouders. Verder blijkt dat er door opname van de achterstandsmiddelen in de lumpsum op veel scholen nauwelijks besef aanwezig is dat ze extra middelen voor achterstandsbestrijding ontvangen, om welk bedrag het gaat en wat het doel ervan is. De achterstandsmiddelen worden daardoor vaak (deels) ingezet voor allerlei andere zaken of bezuinigingen die niets met het achterstandenbeleid te maken hebben.
4. Allochtonen hebben in de periode 1994-2007 wat taal betreft een flinke inhaalslag gemaakt, maar ze hebben hun achterstand nog steeds niet ingehaald. Bij gelijk opleidingsniveau zijn hun prestaties lager dan die van autochtonen. De taalvaardigheid van autochtone achterstandsleerlingen laat in diezelfde periode geen enkele vooruitgang zien. Tussen 2007 en 2011 is er sprake van een opvallende breuk in de onderzoeksresultaten: ook allochtone doelgroepleerlingen verliezen terrein. Of dit een nieuwe trend is dan wel het gevolg van veranderde administratieve procedures ten gevolge van de gewijzigde gewichten moet worden afgewacht.
De overall conclusie luidt dat beide doelgroepen in het onderwijs nog steeds een achterstand hebben; aan het begin van het onderwijs is die groter dan aan het eind.

Op grond van bovenstaande resultaten, overige Nederlandse onderzoeksliteratuur, buitenlandse bevindingen, de expertmeetings en de 'BOPO-dag' is een aantal beleidsaanbevelingen geformuleerd:

- De centrale overheid moet weer meer de regie gaan voeren over VVE en zorgen voor een landelijk kader waarbinnen gewerkt moet worden. Er moeten richtlijnen komen met betrekking tot de doelgroepdefinitie en er moet informatie beschikbaar worden gesteld over de effectiviteit van VVE-programma's. Verder moet de overheid (laten) onderzoeken voor welke bestuurlijke varianten momenteel wordt gekozen en wat de voor- en nadelen daarvan zijn. Op basis daarvan geeft de overheid aan gemeenten de keuze tussen een of enkele varianten.
- De overheid moet bij de toekenning van achterstandsmiddelen (zowel het gewichtengeld als het VVE-budget) nauwkeurig aangeven wat de omvang van het achterstandsbudget is en helder aangeven waarvoor het budget is bedoeld. Scholen/schoolbesturen en instellingen moeten, bijvoorbeeld in schoolplan en jaarverslag, verantwoording afleggen over de besteding ervan.

- Er zou onderzocht moeten worden of extra achterstandsmiddelen kunnen worden toegekend aan kinderen met de grootste achterstand op basis van een extra determinant in de gewichtenregeling. Daarbij kan, mede in het licht van de huidige focus op opbrengstgericht werken en de toegevoegde waarde van de school, opnieuw worden gedacht aan een taaltoets voor jonge kinderen. Een alternatief is de ‘thuis taal’ als extra determinant.
- Er dient een doelgroepverkenning te worden uitgevoerd naar de autochtone achterstandsleerlingen om zicht te krijgen in de redenen voor de stagnatie in de achterstandsbestrijding bij deze groep, en eventuele regionale verschillen. Verder zou moeten worden onderzocht of (meer) autochtone doelgroepkinderen profijt kunnen hebben van (interventiemethodes als) de schakelklas;
- Er moet, gelet op het stijgende prestatieniveau van de niet-doelgroepleerlingen, worden onderzocht of er meer realistische streefdoelen te formuleren zijn om achterstandsreductie te kunnen vaststellen.

Vervolgens is een integrale visie voorgesteld met daarin de volgende elementen:

- Herbevestiging van beleidsdoelstellingen met daarin besloten dat de middelen uitsluitend moeten worden aangewend voor de doelgroepkinderen en daarbinnen niet alleen voor de laagpresteerders onder hen.
- Ontwikkelen van een perspectief op langere termijn met betrekking tot wat haalbaar is qua beleidseffecten, gelet op het stijgende prestatieniveau van de niet-doelgroepleerlingen.
- Ontwikkelen van een perspectief op wat op termijn doelgroepleerlingen zijn, gelet op het stijgende opleidingspeil van de bevolking.
- Een transparant systeem van toegewezen middelen voor deze beleidsdoelstelling op gemeentelijk- en schoolniveau.
- Een verplichting tot het planmatig inzetten van middelen en verantwoording daarvan.
- Een coherent systeem van criteria, van overheidswege voorgeschreven, voor het aanwijzen van doelgroepleerlingen. Te beginnen in het eerste levensjaar en uitgevoerd door consultatiebureaus. Een ‘herijking’ kan plaatsvinden op 6-jarige leeftijd binnen basisscholen.
- Een budget voor een aanvullend systeem van bewezen effectieve maatregelen (schakel- en kopklassen, verlengde onderwijstijd). Ook (meer) autochtone doelgroepleerlingen laten profiteren van deze interventiemethodes.
- Een centraal voorgeschreven sturingsmodel met betrekking tot VVE. Nader onderzoek moet uitwijzen of één nationaal uniform systeem dan wel een beperkt aantal keuzemogelijkheden de voorkeur verdient.
- Meer centrale sturing op randvoorwaarden voor de VVE (frequentie deelname, kwaliteit programma’s, professionaliteit uitvoerders (leidsters en leerkrachten).
- Meer investeringen door de centrale overheid in ontwikkeling van programma’s en gecontroleerde experimenten om nieuwe ontwikkelingen ‘evidence based’ in te kunnen voeren.
- Doorgaan met het wetenschappelijk monitoren van processen in het veld en de prestaties van de doelgroepleerlingen.
- Aanvullend onderzoek programmeren voor specifieke vraagstukken zoals: hoe variëren autochtone doelgroepkinderen naar regio, hoe verloopt de prestatieontwikkeling van respectievelijk eerste, tweede en derde generatie allochtone leerlingen, onderverdeeld naar subpopulaties, etc.

Voorwoord

De overheid probeert via gerichte maatregelen al decennia lang de onderwijsprestaties van kinderen die onder ongunstige sociale omstandigheden opgroeien te verbeteren. Daarmee is jaarlijks ruim € 700 miljoen gemoeid. De middelen die worden ingezet om achterstanden te bestrijden variëren in de tijd, maar de centrale doelstelling is steeds overeind gebleven. Evaluatie van dit beleid is eveneens een constant gegeven. Er wordt periodiek onderzoek verricht naar de inzet van de middelen en naar de opbrengsten ervan. Ook binnen het onderzoeksprogramma Beleidsonderzoek Primair Onderwijs (BOPO) wordt onderzoek naar onderwijsachterstanden (beleid) uitgezet, en na elke vierjarige BOPO-ronde worden in een review de resultaten van het beleid en onderzoek samengevat. De BOPO heeft prof. dr. G.W. Meijnen en dr. L. Mulder gevraagd om de balans op te maken over de periode 2009-2012. Dat wordt in de voorliggende review gedaan.

De review bevat een historische schets van het achterstandenbeleid, een samenvatting van de resultaten van de BOPO-projecten in de periode 2009-2012 en een overzicht van andere relevante nationale en internationale onderzoeken. Op basis van deze informatie is een aantal discussiepunten geformuleerd die in een tweetal expertmeetings zijn besproken en (mede) hebben geresulteerd in aanbevelingen voor het toekomstige beleid.

Prof. Dr. Wim Meijnen

Dr. Lia Mulder

Inhoud

Voorwoord	vii
1 Inleiding	1
2 Onderwijsachterstanden: begripsbepaling	2
3 Beknopte geschiedenis onderwijsachterstandenbeleid (OAB)	3
3.1 Gewichtenregeling	4
3.2 VVE	5
3.3 Overige maatregelen	7
4 De BOPO-projecten in 2009-2012	8
4.1 Projecten met betrekking tot VVE	8
4.2 Project met betrekking tot toedeling achterstandsmiddelen	13
4.3 Project met betrekking tot ontwikkeling schoolprestaties en -loopbanen	17
5 Conclusies en aanbevelingen	20
6 Tot slot: op weg naar een integrale beleidsvisie	28
Literatuur	31
Bijlagen	37
Bijlage 1: De resultaten met betrekking tot VVE in (inter)nationaal perspectief	37
Bijlage 2: Verslag BOPO-dag	41
Bijlage 3: Deelnemerslijst expertmeetings	42

1 Inleiding

De belangrijkste instrumenten in het onderwijsachterstandenbeleid zijn de gewichtenregeling (die voorziet in extra middelen voor basisscholen met leerlingen uit achterstandsgroepen) en het VVE-beleid (voor- en vroegschoolse educatie). Op beide gebieden zijn de afgelopen jaren veranderingen opgetreden. De *gewichtenregeling* is in 2006 aangepast en, daarmee samenhangend, zijn er zogenaamde ‘impulsgebieden’ ingevoerd. Door deze aanpassingen hebben scholen en schoolbesturen te maken (gehad) met wijzigingen in het beschikbare budget. Sommige scholen hebben méér en andere minder mogelijkheden gekregen dan voorheen om gericht onderwijsachterstanden te bestrijden.

In het *VVE-beleid* is op sturingsniveau een wijziging doorgevoerd. Voorheen waren gemeenten verantwoordelijk voor het hele VVE-beleid; sinds 2006 voeren gemeenten alleen nog de regie over de voorschoolse periode (peuterspeelzalen en kinderopvang) en zijn de schoolbesturen verantwoordelijk voor het vroegschoolse deel (kleutergroepen van basisscholen). Verder is in 2010 de Wet OKE (Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie) in werking getreden. Met deze wet wil de overheid kinderdagverblijven en peuterspeelzalen meer op één lijn brengen (harmoniseren) en zowel de financiering, de kwaliteitsregelgeving, de inspectie en het aanbod van VVE-programma’s op beide soorten instellingen op elkaar afstemmen en in één landelijk kader onderbrengen.

De onderzoeksvragen in de lijn Onderwijsachterstanden van het BOPO-programma 2009-2012 (BOPO-IV) hadden betrekking op de gevolgen van deze beleidswijzigingen. De centrale vraag in de onderzoekslijn was welke gevolgen de wijzigingen hebben gehad voor de organisatie, inrichting en effecten van achterstandenbestrijding in het onderwijsveld en hoe dit zich verhoudt tot de doelstellingen van de overheid. In het kader van de onderzoekslijn zijn zes studies uitgezet:

1. De rol van gemeenten en schoolbesturen bij VVE.
2. Voorschoolse opvang en educatie in peuterspeelzalen en kinderopvanginstellingen.
3. Aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en tussen vroegschoolse educatie en verdere schoolloopbaan.
4. Effecten van voor- en vroegschoolse educatie en opvang op de latere ontwikkeling van kinderen.
5. Effecten van wijzigingen in de gewichtenregeling en andere OAB-faciliteiten.
6. Prestaties en loopbanen van doelgroepleerlingen in het achterstandenbeleid.

De voorliggende review is geschreven rondom deze BOPO-projecten. Alleen project 2 blijft buiten beschouwing omdat de resultaten van dit project pas eind 2013 worden verwacht.

De review is als volgt opgebouwd: in de hoofdstukken 2 en 3 wordt achtereenvolgens ingegaan op het begrip ‘onderwijsachterstanden’, de geschiedenis van het onderwijsachterstandenbeleid en de belangrijkste beleidsmaatregelen die in de reviewperiode zijn uitgevoerd. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de belangrijkste resultaten van de BOPO-projecten samengevat en in een bredere context van ander (inter)nationaal onderzoek geplaatst. In hoofdstuk 5 worden de belangrijkste conclusies op een rijtje gezet en aanbevelingen geformuleerd. De aanbevelingen zijn

mede gebaseerd op de bevindingen van twee expertmeetings. In hoofdstuk 6 volgt nog een korte beschouwing op een integrale beleidsvisie.

2 Onderwijsachterstanden: begripsbepaling

Als leerlingen door ongunstige economische, sociale of culturele omstandigheden in het onderwijs onder het gemiddelde presteren, spreken we van onderwijsachterstanden. De ongunstige omstandigheden kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met etnische herkomst, sociaal milieu of de regio waar een kind opgroeit. Dat impliceert echter niet dat *elk* kind met een dergelijk specifiek kenmerk onder het gemiddelde presteert. Ook onder kinderen die onder minder gunstige sociaal-economische omstandigheden opgroeien komen goede presteerders voor. Verhoudingsgewijs echter minder; zoals er ook verhoudingsgewijs meer zwakke presteerders voorkomen.

Het zijn uiteraard niet alleen omgevingsfactoren die de prestaties van kinderen beïnvloeden. Genen spelen ook een rol (*overerving*). Het is echter nog vrij onduidelijk in hoeverre ‘nature’ (genen) een rol speelt naast ‘nurture’ (omgeving) in de ontwikkeling van kinderen. Telkenmale proberen wetenschappers dit te kwantificeren, en even zo vaak blijkt de materie weerbarstiger te zijn dan aanvankelijk werd gedacht. Op groepsniveau is het probleem nog ingewikkelder. De stelling dat uitsluitend de genetische make-up verantwoordelijk is voor groepswijze prestatieverschillen wordt zelden verdedigd. Men is het er over eens dat omgevingsfactoren een belangrijke rol spelen.

Daaruit valt te concluderen dat goede presteerders die in een achterstandssituatie opgroeien, onder gunstiger omstandigheden waarschijnlijk zeer goede presteerders waren geworden en de slechte presteerders tot de matige zouden behoren. De doelstelling van het onderwijsachterstandenbeleid is er op gericht de prestaties van *alle* kinderen die in een achterstandssituatie opgroeien te verbeteren, en wel zodanig dat hun groeps-gemiddelde dichter bij het landelijk gemiddelde komt te liggen met een daarmee overeenkomstige spreiding van individuele prestaties. Hier dient een duidelijk onderscheid gemaakt te worden met kinderen die ten gevolge van individuele (intellectuele, gedragsmatige of fysieke) handicaps of beperkingen problemen ondervinden in het onderwijs. Voor deze kinderen zijn speciale voorzieningen in het leven geroepen, zoals het speciaal basisonderwijs (sbo) en het speciaal onderwijs (so). Hun schoolprestaties zijn van zodanige aard dat zij aangewezen zijn op speciale voorzieningen. Dit in tegenstelling tot de leerlingen die vallen onder het achterstandenbeleid die worden geacht te participeren in het reguliere onderwijs. Beleid gericht op de ontwikkelingen van het onderwijs in speciale voorzieningen wordt apart geëvalueerd onder de titel ‘Passend Onderwijs’.

In het onderwijsachterstandenbeleid zijn, zowel nationaal als internationaal, twee factoren altijd van groot belang geweest: het *sociale milieu* waarin het kind opgroeit en de *allochtone* herkomst van de ouders.

Sociaal milieu. In de vijftiger en zestiger jaren van de vorige eeuw was het beroep van de kostwinner, in casu de vader, de belangrijkste indicator voor het sociale milieu van het kind als voorspeller van zijn/haar onderwijskansen. Het opleidingsniveau van ouders werd echter een

steeds betere voorspeller: hoe hoger de opleiding, hoe beter de prestaties van de kinderen¹. Het beroep van beide ouders voegde daar niet of nauwelijks nog iets aan toe (Meijnen, 2003).

De opleiding van de ouders gaat gepaard met verschillen in sociaal culturele context van de gezinnen. Een drietal factoren kunnen daarbinnen worden onderscheiden: het gezin zelf, de sociaal-culturele context van het gezin en het onderwijs. Alle drie kunnen meer of minder stimulerend werken op de ontwikkeling van een kind. Het opleidingsniveau van de ouders correspondeert met het stimulusniveau van deze drie omgevingsfactoren. Hoger opgeleide ouders stimuleren in directe interactie hun kinderen meer dan lager opgeleide ouders, hun kinderen wonen in een omgeving die stimulerender is, de ouders zorgen ook vaker voor activiteiten buitenshuis die stimulerender zijn (lessen, verenigingen, uitstapjes). Bovendien heeft de onderwijsinspectie aangetoond dat deze kinderen zijn *ondervertegenwoordigd* op wat door haar tot de categorie (zeer) zwakke scholen wordt gerekend (Onderwijsinspectie, 2012)

Allochtone herkomst. Met de komst van gastarbeiders uit met name Turkije en Marokko en later de migratie van Surinamers en Antillianen naar Nederland in de zeventiger en tachtiger jaren van de vorige eeuw, dienden zich nieuwe achterstandsgroepen aan. Deze leerlingen, vooral de Turkse en Marokkaanse, bleven qua prestatieniveau nog (veel) verder achter dan de autochtone leerlingen uit de lagere sociale milieus. De sociaal culturele omstandigheden waaronder deze kinderen opgroeiden, waren nog problematischer dan die van de autochtone doelgroepkinderen: ouders met een laag inkomen, veelvuldig voorkomend analfabetisme, weinig cognitieve stimulering van de kinderen, thuistaal niet-Nederlands en moeizame integratie. Dat gold in het bijzonder voor de Turkse en Marokkaanse groepen.

De prestaties van kinderen van de *asielzoekers* die later naar Nederland kwamen, lieten een diffuser patroon zien, vooral door de grotere variatie in het opleidingsniveau van de gevluchte ouders. De relatief homogene regionale herkomst van allochtone leerlingen nam af, evenals het gegeven dat niet-westerse ouders per definitie laag opgeleid waren. Opvallend was verder dat er ook nog aanmerkelijke verschillen waren tussen prestatieniveaus van allochtone ouders met een vergelijkbaar opleidingsniveau. Zo presteerden leerlingen van Aziatische ouders met een laag opleidingsniveau aanmerkelijk beter dan leerlingen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond. Het detecteren van enkelvoudige, relevante criteria voor potentiële leerachterstanden op basis van buitenlandse herkomst werd een problematische aangelegenheid.

3 Beknopte geschiedenis onderwijsachterstandenbeleid (OAB)

Van Kemenade, Minister van Onderwijs in het kabinet Den Uyl, kwam in 1974 met een plan voor het bestrijden van onderwijsachterstanden (Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1974). In het plan werd de hoofddoelstelling van het beleid, Onderwijsstimuleringsbeleid genoemd, als volgt geformuleerd: 'het treffen van zodanige maatregelen binnen en in de relatie tot het onderwijs, dat de achterstand van kinderen in achterstandssituaties wordt opgeheven c.q. verminderd, zodat deze kinderen niet alleen formeel, maar ook in werkelijkheid dezelfde onderwijskansen krijgen als kinderen in gunstiger omstandigheden'.

¹ De afgelopen jaren is de samenhang tussen opleidingsniveau en prestaties juist weer zwakker geworden (Driessen, i.v.)

De doelstelling van het beleid is sinds die tijd niet veranderd. Wel zijn de middelen en maatregelen om de doelstelling te bereiken aan verandering onderhevig geweest. De gewichtenregeling heeft daarin steeds een centrale rol gespeeld.

3.1 Gewichtenregeling

De toekenning van extra middelen aan individuele scholen op basis van de sociale herkomst van kinderen is tot op heden de kern van het achterstandsbeleid voor het basisonderwijs. De criteria voor het identificeren van de doelgroepleerlingen zijn in de loop der tijd diverse malen gewijzigd. Bij aanvang gold als criterium het beroepsniveau van de kostwinner (handarbeider). In 1985, bij de invoering van de wet op het Basisonderwijs, werd een criterium toegevoegd: één van de ouders mocht maximaal lager beroepsonderwijs hebben gevolgd. Voor allochtone leerlingen gold nog een derde criterium: niet-westers. Daarnaast werden nog twee categorieën erkend: schipperskinderen en kinderen waarvan de ouders een trekkend bestaan leiden. De leerlingen uit de vier doelgroepen telden bij het bepalen van de formatie voor meer dan één leerling mee; ze kregen elk een eigen extra 'gewicht'. Scholen kwamen in aanmerking voor extra middelen als het aandeel doelgroepleerlingen boven een bepaalde 'drempel' uitkwam.

Kort na de implementatie van het beleid bleek dat de begroting aanzienlijk werd overschreden en werden de criteria aangescherpt (Ministerie van OCW, 1992).

Door het diffuser worden van de relatie tussen niet-westerse herkomst en de prestaties van de kinderen, kwam het criterium 'allochtoon' onder vuur te liggen. Ook het politieke klimaat zorgde ervoor dat dit criterium een gevoelig punt werd. De Onderwijsraad werd gevraagd een advies uit te brengen over een herziening van het indicatorenstelsel. De belangrijkste vraag daarbij was of er mogelijkheden waren om etniciteit als criterium in de gewichtenregeling te laten vervallen en het opleidingsniveau centraal te stellen. Omdat uit onderzoek bleek dat met name de taalprestaties van bepaalde groepen allochtonen bij gelijk opleidingsniveau van de ouders nog steeds beduidend lager waren dan die van autochtone leerlingen, adviseerde de Onderwijsraad om in het indicatorenstelsel toch op een of andere manier hiermee rekening te houden. Zij stelde voor om twee gewichten te baseren op het opleidingsniveau van de ouders (een voor maximaal basisonderwijs en een voor maximaal lbo/vbo) en een derde, hoog, gewicht toe te kennen aan leerlingen uit niet-westerse landen (met uitzondering van Suriname, de Nederlandse Antillen/Aruba en de Molukken) die een zeer laag scoorden op een individuele taaltoets (Onderwijsraad, 2001). Dit advies is slechts gedeeltelijk overgenomen. Er is uiteindelijk een nieuwe gewichtenregeling gekomen met twee doelgroepen op basis van het opleidingsniveau van de ouders: 0.3 voor leerlingen van ouders die maximaal lbo/vbo hebben gevolgd en 1.2 wanneer één van de ouders maximaal een opleiding heeft op het niveau van basisonderwijs en de andere ouder op het niveau van lager beroepsonderwijs. Het gewicht op basis van de taaltoets is er nooit gekomen omdat er discussie ontstond over de vraag of er een valide taaltoets voor kinderen jonger dan 6 jaar gevonden kon worden.

Tegelijk met de verhoging van de gewichten is de drempel om in aanmerking te komen voor extra middelen geleidelijk aan verlaagd van 9 naar 6 procent.

De nieuwe gewichtenregeling is met ingang van het schooljaar 2006-2007 stapsgewijs ingevoerd. Sinds 2010/11 worden alle basisschoolleerlingen volgens de nieuwe criteria geteld.

Als compensatie voor het niet invoeren van de taaltoets is met ingang van schooljaar 2009/10 de Regeling Impulsgebieden in werking getreden. Deze regeling houdt in dat basisscholen in post-codegebieden waarin sprake is van relatief veel lage inkomens en uitkeringen (vastgesteld op basis van de Armoedemonitor van SCP/CBS) per leerling met een leerlinggewicht een extra bedrag krijgen. Naar de hoogte van het gewicht wordt niet gekeken en voor dit extra bedrag – in het schooljaar 2009-2010 ging het om circa 1300 euro per leerling – geldt geen drempel. Deze regeling is grotendeels bekostigd uit het budget dat oorspronkelijk was bestemd voor het hogere gewicht op basis van de taaltoets, bedoeld voor allochtone leerlingen met een grote taalachterstand.

Momenteel wordt door het ministerie van OCW wederom een wijziging van het bekostigingssysteem overwogen. De aanleiding daarvoor zijn ondermeer de publicaties ‘*Verkenning Maatschappelijke achterstanden van de toekomst*’ van de Onderwijsraad (2011), ‘*Equity and Quality in Education*’ van de OESO (2012) en het *Onderwijsverslag* van de Inspectie. De Onderwijsraad signaleert dat door een stijging van het opleidingsniveau van ouders het aantal bekostigde achterstandsleerlingen daalt, terwijl tegelijkertijd kan worden geconstateerd dat de capaciteiten van leerlingen lang niet altijd optimaal worden benut. De Inspectie heeft vastgesteld dat bekostiging op basis van opleidingsniveau van de ouders fraudegevoelig is, en de OESO stelt dat er gezocht moet worden naar een goede balans tussen decentralisatie/lokale autonomie enerzijds en verantwoording afleggen voor de toegekende middelen anderzijds om ervoor te zorgen dat de ondersteuning bij de meest kansarme leerlingen en scholen terecht komt. Volgens het ministerie nopen de beleidsaanbevelingen die deze instanties doen tot een heroverweging van het huidige beleid en de daarbij behorende bekostigingsarrangementen (OCW, 2012).

3.2 VVE

Aanvankelijk was het achterstandenbeleid alleen gericht op het basisonderwijs. In de negentiger jaren groeide het besef dat het voorkómen van achterstanden beter is dan bestrijding ervan, en kwam er steeds meer aandacht voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE). Inmiddels heeft het VVE-beleid een centrale plaats in het achterstandenbeleid gekregen. In het kader van VVE zijn in de loop van de tijd allerlei programma’s ontwikkeld die gericht zijn op het stimuleren van de ontwikkeling van kinderen van 2 tot 6 jaar ter compensatie voor deficiënties in het thuismilieu. Meestal worden twee typen programma’s onderscheiden: gezinsgerichte en centrumgerichte programma’s. Gezinsgerichte programma’s richten zich primair op de ouders en vervolgens via hen op de kinderen. Centrumgerichte programma’s worden vooral uitgevoerd in peuterspeelzalen en de kleutergroepen van de basisschool.

De middelen voor VVE, ook voor de voorschoolse fase, worden toegekend op basis van de criteria voor de gewichtenregeling. Eerder waren dat opleidingsniveau en herkomstland van de van de ouders, maar ook het VVE-budget wordt nu alleen nog gebaseerd op het aantal kinderen met laag opgeleide ouders. Gemeenten mogen ruimere criteria hanteren, maar als dat leidt tot meer doelgroepkinderen dan er gewichtenkinderen zijn, moeten gemeenten dat zelf betalen.

Het doel van VVE werd aanvankelijk geoperationaliseerd als doelgroepbereik: het percentage doelgroepleerlingen dat daadwerkelijk aan een VVE-programma deelneemt. Aanvankelijk werd

gestreefd naar het bereiken van ‘alle kinderen in een achterstandssituatie’ (Tweede Kamer, 2000). Momenteel wordt gesproken over een voldoende *aanbod*, wat geïnterpreteerd kan worden in termen van de beschikbaarheid van plaatsen voor alle doelgroeppeuters en –kleuters (Staatsblad, 2010a,b). Een gemeente moet net zoveel VVE-plaatsen realiseren als er gewichtenpeuters in de gemeente zijn.

Behalve deze bereik- en aanboddoelen, is er ook een achterliggend (eind)doel geformuleerd, namelijk het tussen 2002 en 2011 reduceren van de taalachterstand van de doelgroepkinderen met 40% (CFI, 2008). Het meetpunt is echter op het eind van de basisschool gesteld. Daardoor blijft onduidelijk wat de bijdrage van VVE aan een eventuele achterstandsreductie is (geweest).

Oorspronkelijk werd VVE aangestuurd vanuit de landelijke overheid. Bij de start van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) in 1998 kregen schoolbesturen meer autonomie, en kregen gemeenten een sturende rol en meer vrijheid om eigen middelen toe te voegen aan de rijksvergoeding voor achterstandsbestrijding. Het achterliggende idee was dat er wat betreft onderwijsachterstanden grote verschillen tussen gemeenten kunnen zijn in specifieke behoeften, omstandigheden en kwaliteit, en dat gemeenten beter in staat zouden zijn om op lokaal niveau maatwerk te leveren. Bij de overgang van het GOA naar het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB) in 2006 werd een belangrijk deel van de sturende rol weer weggehaald bij de gemeenten en overgeheveld naar de schoolbesturen. Voor de VVE betekende dat een ‘knip’, waarbij de verantwoordelijkheid voor het voorschoolse deel (peuterspeelzalen en kinderopvang) bij de gemeenten bleef en die voor het voerschoolse deel (kleutergroepen van basisscholen) voortaan bij de schoolbesturen werd gelegd.

In 2010 is de Wet OKE (Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie) in werking getreden. Met deze Wet wil de overheid kinderdagverblijven en peuterspeelzalen meer op één lijn brengen (harmoniseren) en zowel de financiering, de kwaliteitsregelgeving, de inspectie en het aanbod van VVE-programma’s op beide instellingen op elkaar afstemmen en in één landelijk kader onderbrengen. De wet stuurt aan op meer en betere voerschoolse educatie in zowel de kinderopvang als op peuterspeelzalen. Peuterspeelzalen moeten een kwaliteitsimpuls krijgen en financieel toegankelijk blijven, en er moet een beter en breder aanbod aan VVE ontstaan (Staatsblad, 2010a,b; Tweede Kamer, 2009). Harmonisatie van peuterspeelzaalwerk en kinderopvang is hiermee sterk in het kader van het terugdringen van ontwikkelingsachterstanden komen te staan.

De regie over de lokale harmonisatie ligt bij de gemeenten. Dat betekent onder andere dat zij zelf mogen bepalen in welke mate ze sturen op samenwerking tussen dan wel integratie van peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, en dat ze de vrijheid hebben om een eigen doelgroepbeleid voor VVE te bepalen. Gemeenten moeten zorg dragen voor voldoende en kwalitatief goede ‘kindplaatsen’ in de voerschoolse educatie, en daarover afspraken maken met de andere betrokken partijen, zoals (besturen van) peuterspeelzalen en kinderdagverblijven, schoolbesturen en instellingen voor jeugdgezondheidszorg.

3.3 Overige maatregelen

Sinds de start van het achterstandenbeleid heeft de overheid in aanvulling op de gewichtenregeling uiteenlopende maatregelen genomen om achterstanden te bestrijden, waaronder OETC, ICO, taal- en rekenpilots, Onderwijskansenbeleid (zie voor een overzicht Driessen, 2013). Van recente datum zijn de meer experimentele programma's 'Schakelklassen', 'Onderwijstijdverlenging basisonderwijs' en de pilot 'Startgroepen'.

Schakelklassen. Sinds 1 augustus 2006 stelt het kabinet in het kader van het achterstandenbeleid middelen beschikbaar voor de inrichting van schakelklassen. Schakelklassen zijn bestemd voor leerlingen in het primair onderwijs die te kampen hebben met een grote taalachterstand. Gedurende dat schakeljaar krijgen zij intensief taalonderwijs in een aparte groep. De schakelklas kan parallel aan groep 1 t/m 8 worden opgezet, maar ook als extra jaar tussen de reguliere groepen (bijvoorbeeld tussen groep 3 en 4), als instroomgroep voorafgaand aan groep 1 of als een kopklas na groep 8. Het doel van de schakelklas is om die leerlingen gedurende één schooljaar zodanig bij te spijkeren dat zij daarna in staat zijn om het onderwijs op hun eigen niveau in een reguliere klas te kunnen vervolgen, of in het geval van de kopklas, kan doorstromen naar een hogere vorm van voortgezet onderwijs. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het inrichten van de (bovenschoolse) schakelklassen. Daarbij zijn zij voor een groot deel vrij in de keuze voor het type schakelklas (voltijd, deeltijd, verlengde schooldag) en de leeftijdsgroep waarop de schakelklas is gericht. Hoewel de schakelklassen zowel voor autochtone als voor allochtone leerlingen zijn bedoeld, blijken er in de praktijk vrijwel uitsluitend allochtone leerlingen in geplaatst te worden.

De landelijke evaluatie van de schakelklassen laat in het algemeen gunstige resultaten van deze interventiemethode zien (Mulder e.a. 2008, 2009, 2011, 2012).

Sinds 1 augustus 2010 zijn de regels voor schakelklassen gedereguleerd. Aan de grote gemeenten worden extra middelen toegekend voor VVE, en schakelklassen, zomerscholen of 'voorzieningen met eenzelfde doelstelling'. Over de besteding van het budget zijn tussen ministerie en gemeenten afspraken gemaakt. Deze bestuurlijke afspraken zijn vervolgens omgezet in afspraken per stad.

Onderwijstijdverlenging basisonderwijs. Dit project is in 2009 van start gegaan. Aan 29 samenwerkingsverbanden van tenminste drie basisscholen, een school voor voortgezet onderwijs en een gemeente wordt voor de termijn van vier jaar in totaal twaalf miljoen euro subsidie per jaar toegekend om te experimenteren met een verlengde leertijd. Daarbij worden drie vormen onderscheiden; (1) de zomerschool, (2) de weekendschool en (3) de verlengde schooldag. De evaluatie van het project is in handen van Oberon (proces) en TIER (effecten).

Startgroepen. In de pilot 'Startgroepen', waaraan 30 'koppels' van een basisschool en een kinderdagverblijf of peuterspeelzaal deelnemen, worden hogere eisen gesteld aan de opzet en uitvoering van VVE dan volgens de basisvoorwaarden in de wet OKE. Zo worden meer uren per week voorschoolse educatie aangeboden, wordt er naast een beroepskracht voorschoolse educatie (PW3-niveau) een bevoegde leerkracht (Pabo-niveau) ingezet die scholing heeft gehad in het werken met 3-jarigen en wordt het aanbod voor de peuters geïntegreerd met het aanbod van de basisschool tot één doorgaande ontwikkel- en leerlijn.

Het idee achter de startgroepen is dat de bovengenoemde aspecten bijdragen aan een beter educatief aanbod voor peuters met een risico op een (taal-)achterstand en daarmee een grotere

bijdrage leveren aan het voorkómen en/of de reductie van achterstanden. Om vast te stellen of dit effect inderdaad optreedt, wordt in de 30 pilots door Oberon en de Universiteit Twente onderzoek uitgevoerd. De looptijd van de pilot is 3 jaar (2012-2015).

Een aantal ambities met betrekking tot achterstandsleerlingen is ingebed in het actieplan *'Basis voor Presteren'*. Dit actieplan, dat is opgesteld voor de periode 2011-2015, is een voortzetting van het onderwijsbeleid zoals ingezet in de kwaliteitsagenda 'Scholen voor Morgen'. Het actieplan moet er toe bijdragen dat alle leerlingen effectief onderwijs op maat krijgen, onderbenutting wordt voorkomen en de prestaties van leerlingen en scholen in de kernvakken taal en rekenen omhoog gaan. In het plan wordt expliciet aandacht besteed aan achterstandsleerlingen. Zo is als streefdoel geformuleerd dat er meer achterstandsleerlingen profiteren van een schakelklas, zomerschool of andere vorm van onderwijstijdverlenging, dat het doelgroepbereik van voor- en vroegschoolse educatie groter wordt en dat er hogere opbrengsten van VVE worden gerealiseerd. In het kader van het actieplan heeft het Rijk voor de periode 2012-2015 met de G4 en G33 bestuurlijke afspraken gemaakt over kwaliteitsverbetering en capaciteitsuitbreiding van VVE, schakelklassen en zomerscholen (Ministerie van OCW & PO-Raad, 2012). In 2012 gaat het om 70 miljoen en vanaf 2013 om 95 miljoen euro extra per jaar.

Na deze historische schets wordt in de volgende hoofdstukken ingegaan op de projecten die in de BOPO-ronde 2009-2012 binnen de onderzoekslijn 'Onderwijsachterstanden' zijn uitgevoerd. De projecten hadden drie belangrijke thema's als onderwerp: VVE, de toedeling van middelen met als voornaamste onderdeel de (vernieuwde) gewichtenregeling, en de ontwikkeling van de schoolprestaties en -loopbanen van de doelgroepen van het achterstandenbeleid.

4 De BOPO-projecten in 2009-2012

4.1 Projecten met betrekking tot VVE

Voor- en vroegschoolse educatie is een belangrijk speerpunt binnen het achterstandenbeleid geworden. In de BOPO-ronde 2009-2012 hadden vier projecten betrekking op dit onderwerp. Hieronder worden drie daarvan besproken. Bij de interpretatie van de resultaten dient te worden bedacht dat de (dataverzamelingen van de) projecten zijn uitgevoerd vóórdat de Wet OKE en het actieplan Basis voor Presteren van kracht werden.

Project 1:

De rol van gemeenten en schoolbesturen bij VVE.

Eindrapport: G. Driessen. *'Variatie in Voor- en Vroegschoolse Educatie'* ITS.

Gemeenten hebben een belangrijke regierol bij de uitvoering van VVE. De regierol houdt in dat gemeenten de uitvoerende partners samenbrengen, bijdragen aan het oplossen van eventuele knelpunten en het aanbod afstemmen op de behoeften van de partners en de doelgroep. Het BOPO-project richt zich op de vraag hoe op gemeentelijk niveau vorm wordt gegeven aan de invulling van deze rol en in hoeverre aan een aantal uitvoerings- en kwaliteitsvoorwaarden

wordt voldaan. Uit het onderzoek blijkt dat de vrijheid die gemeenten en schoolbesturen hebben gekregen, tot een enorme variëteit in de uitvoering van het beleid heeft geleid. Dat geldt voor de definiëring van de doelgroep (zowel aantal als type indicatoren), de werving en toeleiding naar VVE, de gebruikte programma's en methodieken en de afstemming tussen de voor- en vroegschoolse fase.

Volgens de onderzoeker is het de vraag of de met de destijds ingezette decentralisatie gepaard gaande autonomievergroting en lokale vrijheid wel zo gunstig heeft uitgepakt voor VVE. Binnen elke gemeente is men bezig het wiel opnieuw uit te vinden en efficiëntie is ver te zoeken. Daarbij komt dat bewijs voor de kwaliteit van de gehanteerde instrumenten en programma's praktisch geheel ontbreekt, en dat een aanzienlijk deel van de peuterleidsters over een te laag niveau Nederlandse taalvaardigheid en over onvoldoende pedagogisch-didactische vaardigheden beschikt.

Volgens de onderzoeker is het de vraag of een zekere mate van recentralisatie niet een belangrijke doelmatigheids- en kwaliteitsimpuls zou kunnen geven aan VVE. De uitvoering van VVE zou waarschijnlijk sterk verbeteren door stroomlijning en standaardisatie van procedures, instrumenten en programma's.

Project 2:

Aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en tussen vroegschoolse educatie en verdere schoolloopbaan

Conceptrapport: A. Veen e.a. *'De aansluiting tussen voor- en vroegschoolse educatie en tussen vroegschoolse educatie en groep 3'* Kohnstamm Instituut

Het realiseren van een doorlopende ontwikkelingslijn tussen de voorschoolse periode, de vroegschoolse periode en het vervolg van het basisonderwijs wordt beschouwd als één van de noodzakelijke voorwaarden om blijvende effecten van VVE-programma's te bereiken. In dit project is onderzocht in hoeverre daar in de praktijk sprake van is en wat de effecten daarvan zijn. De verwachting was dat hoe beter de doorgaande lijn is gerealiseerd, hoe hoger de prestaties van de leerlingen zijn. Er zijn twee 'breekpunten' onderzocht: in de eerste plaats de overgang van de voorschoolse educatie (op peuterspeelzaal of in de kinderopvang) naar de vroegschoolse educatie op de basisschool, en in de tweede plaats de overgang van de kleutergroepen naar 'het echte leren' in groep 3 en verder. Bij beide breekpunten is onderzocht in hoeverre er sprake is van aansluiting wat betreft programma's, methoden en overdracht, en wat het effect daarvan is op de cognitieve prestaties en de sociaal-emotionele ontwikkeling van de leerlingen. Ook is onderzocht of daarbij bepaalde kwaliteitskenmerken een rol spelen (contact instelling basisschool, ervaring en aanwezigheid volgsysteem). Het onderzoek is uitgevoerd op basis van de landelijke cohortonderzoeken COOL⁵⁻¹⁸ en pre-COOL. De resultaten laten het volgende zien:

Ten aanzien van de aansluiting voor- en vroegschool komt een overwegend positief beeld naar voren van de mate waarin de aansluiting wordt gerealiseerd. Er is sprake van afstemming van programma's, onderling overleg, gezamenlijke scholing, verdere aanvulling en ontwikkeling van programma's, didactiek en volgsystemen, en de meeste doelgroepkinderen volgen inderdaad zowel in de voor- als in de vroegschool een VVE-programma. Er wordt steeds meer opbrengstgericht en planmatig gewerkt, vooral vanuit de basisscholen en onder invloed van het verschijnen van door de SLO ontwikkelde nieuwe leerlijnen voor het jonge kind.

De aansluiting van groep 2 naar groep 3 is volgens de leerkrachten wel verbeterd, maar het blijkt toch lastiger te realiseren dan de aansluiting tussen voor- en voerschool. Pogingen om de principes van het werken met de VVE-programma's door te trekken naar groep 3 en hoger zijn wel geprobeerd maar worden vaak weer verlaten; de druk en structuur van het programma in groep 3 staan dit type aansluiting in de weg.

Er konden geen eenduidige effecten worden vastgesteld van een doorgaande lijn tussen voor- en voerschool op de prestaties en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen in groep 2, en van een doorgaande lijn tussen groep 2 naar groep 3 op de prestaties en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen in groep 5. Ook de effecten van kwaliteitskenmerken waren niet eenduidig.

Voor het feit dat er geen effecten zijn gevonden, geven de onderzoekers enkele mogelijke verklaringen:

- De controlevariabele 'opleidingsniveau' van de ouders vangt niet alle andere invloedrijke achtergrondvariabelen, zoals een problematischer achtergrond, intelligentie of cognitief niveau van het gezin. Mogelijk overheerst een 'positievere' achtergrond van de kinderen dan de slechtere aansluitings- en overgangscondities.
- Er waren (te) weinig doelgroepkinderen die helemaal niet aan VVE deelnamen. Daardoor ontbrak een goede controlegroep.

Project 3:

Effecten van voor- en voerschoolse educatie en opvang op de latere ontwikkeling van kinderen
Conceptrapport: M. Karssen e.a. 'Effecten van deelname aan en kwaliteit van voor- en voerschoolse educatie op de ontwikkeling van kinderen' Kohnstamm Instituut

In dit onderzoek is onderzocht wat de effecten zijn van deelname aan VVE-programma's op de ontwikkeling van jonge kinderen. Het onderzoek richt zich zowel op de cognitieve als de sociaal-emotionele ontwikkeling en zowel op deelname 'sec' als op de invloed van de kwaliteit van het voor- en voerschoolse aanbod.

In het onderzoek is gekeken naar twee belangrijke momenten in de ontwikkeling van kinderen en hun schoolloopbaan. Het eerste moment is dat waarop kinderen vanuit de peuterspeelzaal of het kinderdagverblijf instromen in groep 1 van het basisonderwijs. Dit is het moment waarop eerste effecten van deelname aan VVE in de voerschoolse periode kunnen blijken. Het tweede moment is aan het eind van groep 2 als de kinderen na twee jaar kleuteronderwijs gaan doorstromen naar groep 3. Dat is het moment dat ook de effecten van deelname aan een voerschools VVE-programma (dat wordt uitgevoerd in de groepen 1 en 2) zichtbaar zouden moeten zijn. Er zijn analyses uitgevoerd op de data van de landelijke cohortonderzoeken COOL⁵⁻¹⁸ en pre-COOL.

De eerste onderzoeksvraag richt zich op het effect van deelname aan voerschoolse voorzieningen op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen op het moment dat ze starten in de basisschool. De verwachting daarbij was dat kinderen die deelnemen aan peuterspeelzalen en kinderdagverblijven mét een VVE-programma op het moment van instroom hoger scoren op cognitieve en sociaal-emotionele variabelen dan kinderen die geen voerschools aanbod hebben gehad, of wel een voerschools aanbod maar niet met een VVE-programma. Deze

verwachting blijkt echter niet uit te komen. Kinderen die een VVE-programma in de voorschool hebben gehad, scoren bij hun start in de basisschool niet hoger op taal, rekenen en sociaal-emotionele variabelen dan kinderen die niet naar een voorschool of naar een voorschool zonder VVE-programma zijn gegaan. Kinderen die op een kinderdagverblijf hebben gezeten, hebben een cognitief betere start bij instroom in de basisschool dan kinderen die een peuterspeelzaal hebben bezocht, ook na controle voor achtergrondvariabelen; of ze wel/geen VVE-programma hebben gevolgd, doet er weinig toe.

Voor de tweede deelvraag is gekeken naar de effecten van verschillende *kwaliteits*aspecten van de voorschoolse voorziening op de taal- en rekenvaardigheid en de sociaal-emotionele ontwikkeling bij instroom in groep 1. Daarbij ging het om de *randvoorwaarden* voor een kwalitatief goede uitvoering van VVE zoals een dubbele bezetting en een gecertificeerde pedagogisch medewerker, en om de *kwaliteit* van het aanbod zelf, zoals de mate waarin de cognitieve en de sociaal-emotionele ontwikkeling worden gestimuleerd. De verwachting was dat kinderen in peuterspeelzalen en kinderdagverblijven met een hogere kwaliteit van randvoorwaarden en proceskenmerken (de pedagogisch-didactische aanpak op rekenen, taal, wetenschap en techniek, ondersteuning van de sociaal-emotionele ontwikkeling) beter scoren op cognitieve en sociaal emotionele variabelen bij instroom in de basisschool. Deze verwachting blijkt eveneens niet uit te komen. De resultaten wijzen niet op een duidelijke invloed van kwaliteitsaspecten van voorschoolse opvang op de ontwikkeling van kinderen.

De derde onderzoeksvraag gaat over de effecten van de totale deelname aan VVE, zowel in de voorschoolse als in de vroegschoolse periode, op het cognitieve en sociaal-emotionele niveau van kinderen in groep 2. De verwachting hierbij was dat de leerlingen die een maximale deelname aan VVE-programma's hebben gehad, na controle voor achtergrondvariabelen, hoger scoren op de cognitieve en sociaal-emotionele vaardigheden dan kinderen die slechts een deel van de voor- en vroegschoolse periode een VVE-programma hebben gevolgd. Ook dit blijkt niet het geval te zijn. Er is geen positief effect te zien van de mate van deelname aan voor- en/of vroegschool in combinatie met wel/geen VVE-aanbod.

Voor het feit dat geen van de verwachtingen is uitgekomen, geven de onderzoekers enkele mogelijke verklaringen:

- De controlevariabele 'opleidingsniveau' van de ouders vangt niet alle andere invloedrijke achtergrondvariabelen, zoals een problematischer achtergrond, intelligentie of cognitief niveau van het gezin. Mogelijk overheerst een 'positievere' achtergrond van de kinderen die *niet* aan VVE hebben deelgenomen dan de mogelijk positieve effecten van VVE-deelname.
- De gegevens zijn, omdat het niet anders kon, verkregen door retrospectieve dataverzameling, waardoor van veel kinderen onbekend bleef wat hun VVE-deelname precies had ingehouden. Bovendien ontbrak een beginmeting bij de start van de voorschoolse periode.

Samengevat luidt de conclusie van de drie BOPO-projecten met betrekking tot VVE dat er door betrokkenen in het veld weliswaar hard en enthousiast wordt gewerkt, maar dat er nog veel verbeterpunten zijn. Zo blijkt dat de aansluiting tussen de voor- en vroegschool vrij goed verloopt, maar dat een goede aansluiting tussen vroegschool en groep 3 vrijwel ontbreekt. Voorts blijkt dat op veel plaatsen niet aan de oorspronkelijke randvoorwaarden (frequentie deelname, bewezen kwaliteit programma's, stafbezetting, kwaliteit staf) wordt voldaan. De constatering

dat het onderzoek nog geen positieve effecten van VVE-activiteiten op de prestaties van kinderen heeft kunnen aantonen, roept dan ook vele vragen op. In het bijzonder naar de gevolgen van de vergaande decentralisering van beleid, waardoor op lokaal niveau een grote variëteit in uitvoering is ontstaan waarbij de randvoorwaarden, noodzakelijk om effecten te sorteren, vaak geweld wordt aangedaan. Deze variëteit confronteert vervolgens onderzoekers met dusdanige problemen in de bewijsvoering dat het zoeken wordt naar een speld in een hooiberg.

Maar los van de variëteit in uitvoering speelden een aantal praktische en methodologische problemen het uitgevoerde BOPO-onderzoek parten: problemen met het samenstellen van controlegroepen, retrospectieve dataverzameling, geen beginmeting en onvoldoende informatie over achtergrondkenmerken van deelnemers zijn volgens de onderzoekers mogelijke verklaringen voor het feit dat er geen eenduidige effecten zijn gevonden. Zolang onderzoekstechnische problemen een reden kunnen zijn voor het uitblijven van effecten, zal nooit met zekerheid vastgesteld kunnen worden of VVE bijdraagt tot het verminderen van achterstanden. Op deze onderzoekstechnische problemen komen we verderop nog terug.

Ander (inter)nationaal onderzoek

Bij het onderwerp 'VVE' zijn twee belangrijke aspecten te onderscheiden: de kwaliteit van VVE en de opbrengsten ervan.

Kwaliteit

Uit ander onderzoek dat in Nederland recentelijk naar VVE is uitgevoerd blijkt dat de uitvoering en kwaliteit van VVE zich de afgelopen jaren in positieve zin hebben ontwikkeld, maar dat er nog veel moet gebeuren (zie bijlage 1 voor een overzicht). Positief is dat in de voorschoolse instellingen vaker kwalitatief betere VVE-programma's gebruikt worden, dat dubbele bezettingen op de groep vaker voorkomen, dat het aantal plaatsen met vier dagdelen is gestegen, er geïnvesteerd is in professionalisering van medewerkers en de samenwerking tussen voor- en vroegschool is verbeterd. Zorgwekkend is echter dat de pedagogische kwaliteit van de medewerkers nog onder de maat is, er nog steeds veel leerkrachten met een VVE-programma werken zonder daarin scholing te hebben gevolgd, de dubbele bezetting bij de vroegscholen onder druk staat en opbrengstgericht werken nog lang niet de standaard is.

Buitenlandse studies eindigen stevast met de conclusie dat kwaliteit een belangrijke voorwaarde is voor het succesvol zijn van voor- en voorschoolse educatie. Uit de onderzoeken komen de volgende succesfactoren naar voren die de kans op positieve effecten vergroten²: een bewezen effectief programma, een hoog-gekwalficeerde staf (zowel wat betreft opleiding als ervaring; liefst met een 'college degree'), een kleine kind/staf-ratio, een intensief programma (qua duur en aantal uren per week) en continuïteit/een doorgaande lijn. Daarnaast wordt er op gewezen dat VVE-programma's zich niet alleen in de instelling op het kind zouden moeten richten, maar ook thuis op de ouders; ouderbetrokkenheid, scholing van ouders, opvoedkundige en onderwijskundige thuisactiviteiten en gezinsondersteuning zijn ook van belang. Afgezet tegen deze succescondities verloopt de uitvoering van VVE in Nederland nog lang niet optimaal.

2 bv. Camilli e.a., 2010; Karoly, Kilburn & Cannon, 2005; Leseman, 2002.

In opdracht van de OECD wordt sinds 1998 het Starting Strong project uitgevoerd. Tussen 1998 en 2004 hebben reviewteams van de OECD de voor- en vroegschoolse educatie en opvang in 20 bij de OECD aangesloten landen onderzocht. Na Starting Strong I en Starting Strong II is in januari 2012 het laatste rapport gepresenteerd: *Starting Strong III, A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care* (OECD, 2012a). Voor dit rapport beschreven experts uit de verschillende landen de stand van zaken op het gebied van onderzoek en leverden overheden (voor Nederland de ministeries van OCW en SZW) informatie aan over de wijze waarop de voor- en vroegschoolse educatie en opvang in het eigen land is geregeld. De overall conclusie is dat er algehele overeenstemming is over het feit dat kwaliteit van VVE een belangrijke voorwaarde is voor het behalen van resultaten, en dat onderzoek uitwijst dat de volgende vijf beleidsinstrumenten ('policy key levers') de kwaliteit van VVE kunnen verbeteren:

1. Doelen en richtlijnen voor kwaliteit vaststellen.
2. Curriculum en standaarden ontwerpen en implementeren.
3. Startkwalificaties, opleiding, scholing en werkomstandigheden van uitvoerders verbeteren.
4. Gezinnen en gemeenschappen erbij betrekken.
5. Dataverzameling, onderzoek en monitoring bevorderen.

Opbrengsten

Het uitblijven van positieve effecten van VVE in Nederland staat in contrast tot resultaten die men in het buitenland claimt. Diverse buitenlandse evaluaties laten zien dat goede VVE-programma's daadwerkelijk kunnen leiden tot een verbetering van de onderwijsprestaties, een hoger onderwijsniveau en een betere positie op de arbeidsmarkt van de deelnemers (zie voor voorbeelden bijlage 1). Bij de positieve resultaten van deze onderzoeken moet echter wel de kanttekening worden geplaatst dat het meestal om *gecontroleerde experimenten* gaat, terwijl het onderzoek in Nederland meestal betrekking heeft op de effecten van *nationale* financiële impulsen zonder veel regulering. En ook zijn de positieve effecten in het buitenland veelal bescheiden van aard. Bovendien is het type interventies heel divers: soms gaat het om een VVE-programma, soms om ouderparticipatie en soms om een combinatie van verschillende interventies. Voor- en vroegschoolse educatie en het onderzoek ernaar in het buitenland zijn derhalve niet zondermeer te vergelijken met de Nederlandse situatie. Het geeft wel aan dat VVE effect *kan* hebben, maar dat dan wel aan een aantal belangrijke randvoorwaarden moet worden voldaan.

4.2 Project met betrekking tot toedeling achterstandsmiddelen

Het BOPO-project '*Effecten van wijzigingen in de gewichtenregeling en andere oob-faciliteiten*' had betrekking op de gevolgen van de wijzigingen in de bekostigingssystematiek die tussen 2006 en 2010 gefaseerd zijn ingevoerd. Daarbij ging het met name om het schrappen van etniciteit als criterium in de gewichtenregeling en de invoering van de impulsgebieden. Hieronder worden de resultaten van dat project samengevat.

Project:

Effecten van wijzigingen in de gewichtenregeling en andere oab-faciliteiten

Eindrapport: A. Claassen & L. Mulder. *'Een afgewogen weging? De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs'*. ITS

De verwachting was dat de aanpassing van de gewichtenregeling, waarbij etniciteit als criterium werd geschrapt, nadelige effecten zou hebben voor scholen met veel allochtone achterstandsleerlingen, terwijl (met name plattelands-)scholen met autochtone achterstandsleerlingen er op vooruit zouden gaan. In het BOPO-project is onderzocht of deze verwachtingen zijn uitgekomen en welke gevolgen de wijzigingen in de gewichtenregeling hebben gehad voor het onderwijsachterstandenbeleid van scholen en hun besturen. Daarbij zijn de landelijke leerlingentellingen van 2005 tot en met 2009 (CFI-bestanden, 6950 scholen) als uitgangspunt genomen. Ook de bedragen die besturen en scholen hebben ontvangen in het kader van compensatieregelingen en sinds 2009 in het kader van de Regeling impulsgebieden, zijn in de analyses betrokken. Bij circa 25 scholen en besturen die van de wijzigingen financieel nadeel hebben ondervonden of er juist van hebben geprofiteerd, zijn interviews afgenomen om vast te stellen hoe ze met de gewijzigde situatie zijn omgegaan.

Het onderzoek laat zien dat de gevolgen in zijn algemeenheid zijn meegevallen. Minder dan tien procent van de scholen heeft duidelijk negatieve effecten ondervonden van de herijking, maar hiervoor is doorgaans via de compensatieregeling goed gecompenseerd. Toen deze regeling werd afgebouwd, heeft de Regeling impulsgebieden de financiële problemen van veel besturen en scholen opgelost dan wel voorkomen. Van de scholen die door een voor hen ongunstige postcode geen recht hadden op deze middelen, zijn de meeste door hun bestuur gecompenseerd. Een beperkt aantal scholen (circa 175) is er blijvend substantieel op achteruit gegaan.

De negatieve effecten vielen in de praktijk mee, maar daartegenover staat dat het belangrijkste doel van de herijking, namelijk meer geld naar autochtone achterstandsleerlingen evenmin is gerealiseerd. De verwachting dat (met name plattelands-)scholen met autochtone achterstandsleerlingen er op vooruit zouden gaan, is niet uitgekomen. Slechts circa 1 procent van de scholen, zowel in de steden als op het platteland, is er na de herijking duidelijk op vooruit gegaan. Dat dit percentage op het platteland zo laag is, komt voornamelijk door de stijging van het opleidingsniveau van de ouders. Het aandeel gewichtenleerlingen in de plattelandsgebieden is sinds 2005 met circa 7 procent afgenomen, waardoor de maatregelen om plattelandsscholen extra te faciliteren (ophoging gewicht, verlaging drempel) deels weer teniet worden gedaan. Het lagere aandeel gewichtenleerlingen heeft ook effect op de impulsgebieden die aan het platteland worden toegekend. Dat budget wordt immers vastgesteld op basis van het aantal achterstandsleerlingen. Plattelandsscholen krijgen voor een veel lager percentage leerlingen een extra budget dan scholen in de (zeer) stedelijke gebieden.

Uit de interviews met scholen en besturen die er wél substantieel op voor- of achteruit zijn gegaan, blijkt dat de achterstandsmiddelen in het algemeen (nog steeds) niet als een apart budget worden beschouwd, en ook niet worden ingezet overeenkomstig de doelstelling. Het niet kunnen 'oormerken' van het achterstandsbudget heeft tot gevolg dat dit geld in het totale budget opgaat en weinig specifiek wordt ingezet. Het komt regelmatig voor dat het budget wordt gebruikt als compensatie voor bezuinigingen op andere terreinen.

Ander (inter)nationaal onderzoek

Bij het onderwerp ‘toedeling achterstandsmiddelen’ zijn twee belangrijke aspecten te onderscheiden: de *toekenning* van de middelen (doelgroepcriteria) en de *besteding* van de middelen.

Doelgroepcriteria

De toenemende sociale differentiatie van de allochtone doelgroepen leidde in de negentiger jaren tot een discussie over het toedelingscriterium ‘allochtone herkomst’ (bv. Tesser e.a., 1990; Driessen, 1990) en uiteindelijk, tezamen met een veranderend politiek klimaat, in 2006 tot het schrappen van etniciteit uit de gewichtenregeling (zie ook par. 3.1).

Maar de discussie over etniciteit is nog niet gesloten (Ledoux & Veen, 2009; Roeleveld e.a. 2012). Ondanks een inhaalslag zijn de (met name taal-)prestaties van de allochtone leerlingen namelijk nog steeds lager dan die van autochtone leerlingen, ook als rekening wordt gehouden met het opleidingsniveau van de ouders (zie par. 4.3). Op empirische gronden zouden extra faciliteiten voor (bepaalde groepen) allochtonen op dit moment dus nog steeds gerechtvaardigd zijn, en is de conclusie van de Onderwijsraad (2001) dat er naast de ‘algemene onderwijsachterstanden’ een extra probleem speelt wat betreft de taalachterstanden van allochtonen nog steeds actueel. Het voorstel dat de Onderwijsraad destijds deed om naast twee gewichten op basis van het opleidingsniveau een derde hoger gewicht toe te kennen aan leerlingen die (zeer) laag scoorden op een taaltoets heeft het echter niet gehaald omdat Van Schooten e.a. (2007) op basis van hun onderzoek concludeerden dat geen van de vier onderzochte toetsen (OBIS, Taal voor Kleuters, TAK en Peabody) voldeed aan alle gestelde eisen³.

In Vlaanderen is eveneens discussie gevoerd over invoering van een taaltoets. De financiering van het GOK-beleid (Gelijke Onderwijs Kansen) in Vlaanderen op basis van sociale groepsindicatoren werd weinig betrouwbaar gevonden. Het percentage leerlingen dat op basis van de criteria ten onrechte niet als ‘kansarmoedeleerling’ werd geïdentificeerd (vals negatief) werd verontrustend groot genoemd (Colpin, e.a., 2006). Om die reden is onderzocht of een taaltoets een alternatief of aanvullend criterium zou kunnen zijn. De conclusie luidde dat taaltoetsen op de leeftijd van 5-6 jaar gebruikt zouden kunnen worden voor het bepalen van de doelgroep, liefst in combinatie met betrouwbare gegevens over de sociale herkomst van de leerling. Juist de combinatie met sociale herkomst werd interessant gevonden omdat daarmee een onderscheid gemaakt kan worden tussen leerlingen die op sociale gronden ‘leerbedreigd’ zijn en leerlingen die leerbedreigd zijn als gevolg van individuele belemmeringen. Dat is belangrijke informatie omdat beide groepen niet altijd dezelfde aanpak nodig hebben.

Wat betreft de taaltoets voor het identificeren van doelgroepkinderen jonger dan 5 jaar, werd in Vlaanderen gewezen op de discussies (vooral in Nederland) rondom de validiteit van de gegevens en de hoge kosten van de dataverzameling. Het advies luidde om bij de kleuters vooralsnog geen taaltoets af te nemen. Als alternatief werd voorgesteld om een instrument te ontwikkelen om het *taalgedrag* in de thuissituatie in kaart te brengen. Het idee daarachter was dat kinderen uit achterstandsmilieus thuis vrijwel uitsluitend met informele taal te maken krijgen en

3 Blijkbaar waren die eisen strenger dan in het buitenland. De Obis (PIPS) wordt bv. in Engeland, Canada, Zuid-Afrika en Nieuw-Zeeland op grote schaal bij kleuters afgenomen. Bovendien is er in Nederland na 2007 veel baanbrekend werk gedaan op het gebied van het testen van jonge kinderen (zie o.a. het Pre-Cool programma). Het loont de moeite om opnieuw de stand van zaken op te maken.

veel minder worden voorbereid op de schoolse omgang met taal. Dat zou een belangrijke factor zijn bij het ontstaan en instant houden van onderwijsachterstand. Kleuters uit gezinnen waar alleen informeel taalgedrag wordt gebezigd, zouden als doelgroepleerling geselecteerd kunnen worden. Informatie daarover zou verkregen kunnen worden via de ouders of door iemand die het kind in zijn contact met zijn ouders heeft geobserveerd.

In Vlaanderen zijn de taaltoets en het instrument om taalgedrag te meten er uiteindelijk niet gekomen. Momenteel worden doelgroepleerlingen van het GOK-beleid geselecteerd op basis van de indicatoren ‘thuis taal van de leerling’, ‘het ontvangen van een schooltoelage’ en ‘het hoogst behaalde opleidingsniveau van de moeder’. Alleen scholen met meer dan 10% doelgroepleerlingen krijgen financiering voor extra personeel (Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2012).

Besteding/verantwoording

Scholen en besturen zijn vrij in de besteding van het geld dat ze in het kader van het achterstandenbeleid krijgen. Deze vrijheid maakt het vrijwel onmogelijk om te bepalen of het beleid effectief is (Mulder, 1996; Frissen, 2004, Driessen, 2012). Leuven e.a. (2007) hebben wel een experimenteel onderzoek in Nederland uitgevoerd, waaruit bleek dat achterstandsscholen niet beter gingen presteren nadat zij 10% meer middelen hadden ontvangen. En een Amerikaanse studie naar de Nederlandse bekostigingssystematiek met gewogen leerlingen liet zien dat achterstandsscholen in de grote steden substantieel meer leerkrachten (57%) en ondersteunende staf (twee keer zoveel) inzetten dan ‘gewone’ scholen. Desondanks scoorden deze scholen op basis van inspectierapporten slechter op onderwijskwaliteit. Dat kan erop wijzen dat de kwaliteit van de leerkrachten op deze scholen slechter was, maar ook dat deze leerkrachten niet beschikten over de nodige competenties die voor deze grote, gevarieerde en wisselende groepen achterstandsscholen nodig zijn (Ladd e.a. 2009; De Vijlder e.a., 2012).

Achterstandsmiddelen worden vaak gebruikt voor het verkleinen van klassen. Die keuze wordt meestal niet bewust gemaakt, maar is een gevolg van het feit dat het achterstandsgeld niet wordt ‘geormerkt’ waardoor scholen/besturen geen weet hebben van de omvang van het budget. Het gaat daardoor op in het totale budget, wat vrij automatisch leidt tot (iets) minder leerlingen per klas. De empirische literatuur laat echter zien dat alleen kleinere klassen met substantieel minder leerlingen tot betere prestaties kunnen leiden en dat wordt met de huidige middelen niet gerealiseerd.

Voor de besteding van het achterstandsgeld hoeven scholen geen verantwoording af te leggen. In het slechtste geval wordt het geld ingezet ter compensatie van bezuinigingen op andere terreinen (Claassen & Mulder, 2011). Als dat gebeurt gaat het zeker ten koste van het onderwijs aan achterstandsscholen. Bosker gaf in 2005 al aan ‘dat men eens zou moeten overwegen of de extra formatie die scholen voor hun achterstandsscholen kunnen ontvangen, alleen maar verzilverd kan worden als men een goed plan van aanpak kan overleggen.’ Hij verwijst in dat verband naar het succes van de Amerikaanse aanpak (Borman et al., 2003). De Inspectie van het Onderwijs zou er dan op moeten toezien dat het plan ook daadwerkelijk geëffectueerd wordt. Van recenter datum is de aanbeveling van de OESO. Die stelt dat er gezocht moet worden naar een goede balans tussen decentralisatie/lokale autonomie enerzijds en verantwoording afleggen

voor de toegekende middelen anderzijds om ervoor te zorgen dat de ondersteuning bij de meest kansarme leerlingen en scholen terecht komt (OESO, 2012).

Ook in Vlaanderen kunnen scholen autonoom beslissen hoe ze de extra financiering in het kader van het GOK-beleid aanwenden, maar het moet wel binnen minstens één van de volgende thema's worden ingezet: (1) remediëring van ontwikkeling- en leerachterstanden en leerwinst realiseren, (2) bevorderen van taalvaardigheid en (3) stimuleren van een positief zelfbeeld en sociale competentie. In de praktijk gebruiken de scholen de GOK-middelen vooral voor: (1) opsplitsing van klassen, (2) hulp voor de reguliere leerkrachten, (3) individuele begeleiding (of begeleiding in kleine groepen) en (4) opzetten van een leerlingvolgsysteem (Ooghe, 2012a).

In 2012 is in Vlaanderen een nieuwe financiering van het onderwijs van kracht geworden, waarbij de GOK-financiering, in tegenstelling tot daarvoor, is opgegaan in de reguliere financiering. Ooghe betwijfelt of dat een goed plan was omdat volgens hem 'de signaalwaarde van de GOK-financiering niet onderschat mag worden'.

4.3 Project met betrekking tot ontwikkeling schoolprestaties en -loopbanen

Sinds schooljaar 1988/89 wordt in Nederland grootschalig cohortonderzoek uitgevoerd, op basis waarvan de prestaties en loopbanen van leerlingen periodiek in kaart worden gebracht. Tot 2005 ging het om het LEO- en het PRIMA-cohortonderzoek in het basisonderwijs en PRIMA-VO en VOCL in het voortgezet onderwijs. Daarna zijn deze cohorten geïntegreerd en voortgezet onder de naam COOL⁵⁻¹⁸. De cohortdata worden ondermeer gebruikt voor onderzoek naar de ontwikkeling van de prestaties en loopbanen van de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid (o.a. Van Langen & Suhre, 2001; Mulder e.a., 2005; Guldmond & Bosker, 2006). De centrale vraag in deze onderzoeken was steeds: in hoeverre lopen leerlingen uit de achterstandsgroepen hun achterstand op de overige leerlingen in? De conclusie van de genoemde onderzoeken was eenduidig: bij de allochtone leerlingen is sprake van vooruitgang, vooral bij de Turkse en Marokkaanse leerlingen. De kloof tussen de prestaties en loopbanen van de allochtonen en de 'gemiddelde' leerling in Nederland was in de onderzochte periode kleiner geworden. De relatieve positie van de 1.25-leerlingen (autochtone leerlingen) was daarentegen juist verzwakt. Hun achterstand op de gemiddelde leerling was groter geworden en nam in de loop van het basisonderwijs toe. De onderzoekers concludeerden dat de autochtone doelgroepleerlingen op geen enkele wijze van het achterstandsbeleid hadden geprofiteerd.

Het SCP kwam in 2003 tot dezelfde conclusie. De SCP-onderzoekers constateerden zelfs dat de autochtone achterstandsléerlingen een vergeten groep dreigden te worden en pleitten daarom in 2003 voor meer beleidsaandacht voor deze groep (Vogels & Bronneman, 2003).

In het BOPO-project '*Prestaties en loopbanen van doelgroepleerlingen in het onderwijsachterstandenbeleid*' zijn de prestaties en loopbanen van de achterstandsléerlingen opnieuw in kaart gebracht en gerelateerd aan de beleidsontwikkelingen. Hieronder volgt een samenvatting.

Project:

Prestaties en loopbanen van doelgroep leerlingen in het onderwijsachterstandenbeleid

Eindrapport: J. Roeleveld e.a. 'Doelgroep leerlingen in het basisonderwijs'. Kohnstamm Instituut/ITS

In 2007/08 is in het basisonderwijs de eerste meting van COOL⁵⁻¹⁸ uitgevoerd (COOL1). Op basis van deze gegevens en van gegevens van de eerdere PRIMA-cohortonderzoeken zijn in het BOPO-project de ontwikkelingen van prestaties en schoolloopbanen van achterstandsleerlingen ge-update. In het onderzoek is de stand van zaken in schooljaar 2007/08 geschetst en zijn de ontwikkelingen in de periode 1994/95 tot en met 2007/08 beschreven. Daarbij is rekening gehouden met de wijzigingen in de gewichtenregeling door tien categorieën leerlingen te onderscheiden die zowel de voormalige als de huidige gewichten dekken.

In het rapport komen twee hoofdonderwerpen aan de orde. In de eerste plaats wordt gerapporteerd over verschillen in leerprestaties in het basisonderwijs tussen doelgroepen van het beleid en overige leerlingen, en over ontwikkelingen daarin in de tijd. In de tweede plaats wordt ingegaan op de vraag of er bij doelgroep leerlingen meer dan bij andere leerlingen sprake is van onbenut talent en van discrepanties tussen leerprestaties en het advies voor het voortgezet onderwijs.

Een belangrijke conclusie van het onderzoek is dat leerlingen uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid nog altijd een achterstand hebben in het onderwijs. Dat geldt bij aanvang van het basisonderwijs, aan het eind van het basisonderwijs en in het voortgezet onderwijs. Het blijkt dat er nog steeds aanzienlijke prestatieverschillen in *taalvaardigheid* zijn tussen OAB-doelgroep leerlingen en overige leerlingen, maar ook binnen de doelgroep leerlingen en binnen de groep overige leerlingen. Hoe hoger de opleiding van de ouders, hoe beter de gemiddelde taalscores. 'Zware' achterstandskinderen (ouders zeer laag opgeleid) presteren slechter dan 'lichte' achterstandskinderen; beide groepen presteren slechter dan niet-achterstandskinderen en binnen die laatste groep presteren kinderen van mbo opgeleide ouders weer slechter dan kinderen van hbo/wo-opgeleide ouders. Dit geldt zowel voor groep 2 als voor groep 8, maar in groep 2 wel sterker dan in groep 8. Daarnaast speelt ook etnische herkomst nog een rol: *binnen elke opleidingscategorie* doen autochtone leerlingen het beter dan allochtone leerlingen. Dit laatste is ook vooral zichtbaar in groep 2. Tussen allochtone leerlingen uit verschillende herkomstlanden zijn er ook nog verschillen in taalprestaties, maar die zijn vrij gering en er zit geen duidelijke lijn in.

De verschillen tussen de groepen in *rekenvaardigheid* zijn veel kleiner dan die in taalvaardigheid. Ook hiervoor geldt dat de verschillen in groep 8 wat minder groot zijn dan in groep 2.

In het Onderwijsachterstandenbeleid zijn bepaalde doelstellingen geformuleerd in termen van een reductie van de achterstanden van doelgroep leerlingen ten opzichte van de niet-doelgroep leerlingen (MinOCW, 2010). Zo zou de taalachterstand op het eind van de basisschool in de periode 2002-2014 met 40% moeten zijn gereduceerd (waarbij wordt uitgegaan van de oude gewichtscriteria). En in de periode 2008-2011 zou de taalachterstand met 20% moeten zijn gereduceerd (waarbij wordt uitgegaan van de nieuwe gewichtscriteria). Uit het onderzoek blijkt dat de allochtone doelgroep wat taal betreft een forse inhaalslag heeft gemaakt: in de periode 1994-2007 van rond de 40%, en in de periode 2002-2007 van ruim 25%. Voor de au-

tochtone doelgroep is de ontwikkeling echter lang niet zo rooskleurig. In de periode 1994-2007 is er qua taalvaardigheid sprake van stilstand of zelfs een lichte verslechtering; in de periode 2002-2007 gaat het om een verslechtering van rond de 15%. Met betrekking tot de rekenvaardigheid doet zich wel een positieve ontwikkeling voor: in de periode 1994-2007 zijn de achterstanden met rond de 10% gereduceerd, en in de periode 2002-2007 met circa 20% (autochtonen 18%, allochtonen 27%).

Leerlingen met lager opgeleide ouders halen lagere prestaties dan voorspeld kan worden op basis van hun cognitieve capaciteiten. Hoe lager het opleidingsniveau hoe vaker er sprake is van onderbenutting van capaciteiten. Het aandeel leerlingen bij wie onderbenutting voorkomt is echter gering: gemiddeld genomen gaat het om 4,7% van de leerlingen. Dat is een lager percentage dan uit eerder onderzoek naar voren kwam (circa 15%; vgl. Mulder e.a., 2007).

Doelgroep leerlingen krijgen aan het eind van het basisonderwijs wat lagere adviezen dan verwacht op grond van hun prestaties (onderadvisering). Kinderen van hoogopgeleide ouders krijgen juist in lichte mate hogere adviezen dan verwacht (overadvisering). Deze afwijkingen zijn statistisch gezien wel significant, maar stellen empirisch gezien echter nauwelijks iets voor.

Ander (inter)nationaal onderzoek

Van het hierboven beschreven rapport is inmiddels een update uitgevoerd met COOL-gegevens uit schooljaar 2010/11 (Driessen, 2012). Wat het scorepatroon betreft was er weinig veranderd: naarmate het ouderlijk opleidingsniveau lager wordt, dalen de *taal- en rekenvaardigheid* van hun kinderen, en bij eenzelfde opleidingsniveau scoren de allochtone kinderen lager dan hun autochtone jaargenoten. Dat geldt zowel voor groep 2 als voor groep 8, maar voor groep 8 zijn de verschillen tussen autochtone leerlingen en qua opleidingsniveau vergelijkbare allochtone leerlingen minder groot.

Driessen heeft ook onderzocht in hoeverre de beleidsdoelstelling in de periode 2008-2011 is gehaald. Die luidde dat de taalachterstand van de doelgroep leerlingen ten opzichte van de niet-doelgroep leerlingen in die periode met 20% gereduceerd zou moeten zijn. Deze doelstelling is niet gerealiseerd: uitgaande van de 'oude' criteria (dus mét etnische herkomst) is er bij de totale doelgroep sprake van een geringe vooruitgang (6%), die geheel op conto komt van de autochtone doelgroep leerlingen (10%). De allochtone doelgroep is er 4% op achteruit gegaan. Wanneer wordt uitgegaan van de nieuwe criteria (alleen opleidingsniveau) is er bij de totale doelgroep sprake van een zeer geringe achteruitgang (-3%), waarachter een zeer geringe vooruitgang (2%) voor de autochtone doelgroep en een achteruitgang (-12%) van de allochtone doelgroep schuil gaat. De relatieve achteruitgang bij de allochtone leerlingen is opmerkelijk omdat deze groep tot nu toe steeds bezig was met een inhaalslag. Een verklaring zou kunnen zijn dat scholen na invoering van de nieuwe gewichtenregeling anders zijn gaan administreren. Qua tijdspad zou dat inderdaad kunnen: de update van Driessen had betrekking op de tweede COOL-meting, uitgevoerd in schooljaar 2010/11. Toen was de nieuwe gewichtenregeling volledig ingevoerd, terwijl de eerdere onderzoeken nog waren gebaseerd op de oude gewichtenregeling.

Of veranderingen in administratieve procedures de werkelijke verklaring vormen voor de relatieve achteruitgang van allochtonen blijft echter vooralsnog onduidelijk. Een probleem van de streefdoelen met betrekking tot achterstandsreductie is namelijk ook dat er geen constante

normgroep is. De reductie wordt afgemeten aan de prestaties van de niet-doelgroepleerlingen, maar ook die prestaties zijn aan veranderingen onderhevig. Als de niet-doelgroepleerlingen de afgelopen jaren meer vooruit zijn gegaan dan de allochtone leerlingen, zou dat ook een verklaring kunnen zijn voor de ongunstiger positie van de allochtonen.

Uit de onderzoeken PIRLS en TIMMS⁴ blijkt dat in Nederland laagpresteerders, waartoe het overgrote deel van de gewichtenleerlingen behoort, zeer goed presteren in vergelijking met andere landen. Voor rekenen en natuuronderwijs behaalt 99% van de Nederlandse leerlingen minimaal het laagste, door TIMSS onderscheiden, kennis- en vaardigheidsniveau. Het laagste leesvaardigheidsniveau wordt door alle in PIRLS getoetste groep 6 leerlingen gehaald. Wat dat betreft wordt Nederland uniek genoemd (<http://timssandpirls.bc.edu>).

Het Nederlandse onderwijs is dus goed in staat is om zwak presterende leerlingen op het basisoniveau te brengen. De keerzijde is dat er relatief weinig excellerende leerlingen zijn. Slechts 3-7% van de getoetste leerlingen haalt het hoogste niveau voor de verschillende vakgebieden.

In Vlaanderen wijst onderzoek naar de leerwinst van verschillende groepen leerlingen uit dat de scores van leerlingen uit hogere sociale milieus bij de start van de basisschool hoger is dan die van leerlingen uit lagere sociale milieus, maar dat hun leerwinst in de loop van hun schoolcarrière vrijwel gelijk is. Dat betekent dat de aanvankelijke kloof tussen kansarme en kansrijke leerlingen gemiddeld genomen blijft bestaan of slechts matig vermindert (Verhaeghe e.a., 2011). Van een inhaalslag bij de allochtonen die in Nederland te zien is (geweest), is in Vlaanderen geen sprake. Zowel allochtonen als kansarme autochtonen hebben een vergelijkbare leerwinstontwikkeling, waardoor dezelfde kloof met de groep kansrijkere autochtonen blijft bestaan. Er zijn wel verschillen tussen de allochtone groeperingen onderling. De leerwinst van Turkse leerlingen is bijvoorbeeld hoger dan die van Marokkanen.

5 Conclusies en aanbevelingen

De BOPO-projecten die in de periode 2009-2012 zijn uitgevoerd hebben resultaten opgeleverd op het gebied van VVE, de (herziene van de) gewichtenregeling en de (ontwikkeling in) cognitieve prestaties van achterstandsleerlingen. Het geheel overziend kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

1. VVE is lappendeken, zowel qua vormgeving als inhoud. Gemeenten verschillen zeer in de vormgeving van het beleid, zowel wat betreft de definiëring van de doelgroep, de werving en toeleiding naar VVE, de gebruikte programma's en methodieken en de afstemming tussen de voor- en vroegschoolse fase. Decentralisatie en autonomievergroting heeft in de praktijk geleid tot een inefficiënte uitvoering van VVE.

4 PIRLS en TIMMS werden uitgevoerd onder 9- en 10-jarige leerlingen in meer dan 45 verschillende landen. In het voorjaar van 2011 hebben meer dan 7000 Nederlandse leerlingen van groep 6 meegewerkt aan (een van) beide onderzoeken.

2. De aansluiting tussen voor- en voerschool verloopt geleidelijk aan beter, de aansluiting van groep 2 naar groep 3 blijft moeilijk te realiseren. Er zijn geen (eenduidige) effecten vastgesteld van een doorgaande lijn, van deelname aan VVE-programma's en/of van diverse kwaliteitskenmerken van voorzieningen en aanbod op de prestaties en sociaal-emotionele ontwikkeling van leerlingen. Mogelijk liggen hier onderzoekstechnische problemen aan ten grondslag.
3. De wijziging in de gewichtenregeling heeft dankzij de compensatieregeling en de invoering van de Impulsregeling voor weinig scholen grote gevolgen gehad. De belangrijkste doelstelling, namelijk dat vooral de plattelandsscholen ervan zouden profiteren is echter niet gehaald, mede als gevolg van de landelijke stijging van het opleidingsniveau van ouders. Verder blijkt dat er door opname van de achterstandsmiddelen in de lumpsum op veel scholen nauwelijks besef aanwezig is dat ze extra middelen voor achterstandsbestrijding ontvangen, om welk bedrag het gaat en wat het doel ervan is. De achterstandsmiddelen worden daardoor vaak (deels) ingezet voor allerlei andere zaken die niets met het achterstandenbeleid te maken hebben.
4. Allochtonen hebben in de periode 1994-2007 wat taal betreft een flinke inhaalslag gemaakt, maar ze hebben hun achterstand nog steeds niet ingehaald. Bij gelijk opleidingsniveau zijn hun prestaties lager dan die van autochtonen. De taalvaardigheid van autochtone achterstandsleerlingen laat in diezelfde periode geen enkele vooruitgang zien. Een update van het BOPO-project, over de periode 2007-2011, laat een opvallende breuk in de onderzoeksresultaten zien: ook allochtone doelgroepleerlingen verliezen terrein. Of dit een nieuwe trend is dan wel het gevolg van veranderde administratieve procedures ten gevolge van de gewijzigde gewichten moet worden afgewacht. De overall conclusie luidt dat zowel de autochtone als de allochtone doelgroepen in het onderwijs nog steeds een achterstand hebben; aan het begin van het onderwijs is die groter dan aan het eind.

Deze conclusies zijn in twee expertmeetings voorgelegd aan een aantal deskundigen uit beleid en praktijk. Tijdens die bijeenkomsten is nagegaan of zij zich konden vinden in de conclusies, er vanuit de praktijk verklaringen voor konden aandragen en/of suggesties hadden voor verbeteringen van het beleid. Daarnaast zijn de conclusies tijdens de 'BOPO-dag' besproken met de onderzoekers, beleidsmedewerkers van OCW, Inspectie en andere deskundigen (zie verslag in bijlage 2).

Hieronder gaan we nader op de conclusies in. Daarbij betrekken we de opmerkingen die tijdens de expertmeetings en de BOPO-dag zijn gemaakt. Op basis daarvan formuleren we een aantal aanbevelingen voor het beleid en voor toekomstig onderzoek.

Conclusie 1: Voor- en vroegschoolse educatie is een lappendeken, zowel qua vormgeving als qua inhoud.

Tijdens de expertmeeting bleek dat het hanteren van een bredere *doelgroepdefinitie* dan alleen het leerlinggewicht op basis van het opleidingsniveau van de ouders, binnen gemeenten inmiddels gemeengoed is. Meestal wordt het criterium ‘opleidingsniveau’ aangevuld met thuistaal, taalachterstand en/of sociaal-emotionele achterstand. De aanvullende criteria zijn voornamelijk ingevoerd ter compensatie van het schrappen van etniciteit uit de gewichtenregeling. Bij de oude gewichtenregeling vielen veel meer leerlingen onder het VVE-beleid en vooral de allochtone kinderen met (wat) hoger opgeleide ouders vallen nu buiten de boot, terwijl juist bij hen nog vaak sprake is van een taalachterstand. In sommige gemeenten worden VVE-kinderen daarom nog steeds geselecteerd op basis van de oude gewichtenregeling.

In de praktijk wordt geworsteld met de vraag voor welke kinderen het VVE-geld bedoeld is. Er is immers geen één op één relatie tussen gewicht en taalachterstand. Sommige gemeenten hebben daarom de selectie voor VVE op basis van de gewichten losgelaten en selecteren, in samenwerking met het consultatiebureau, wie een risicokind is in termen van taal- en/of ontwikkelingsachterstand. Het VVE-geld wordt dan niet meer besteed volgens de OAB-doelstelling en komt daardoor ook bij leerlingen terecht die géén gewichtenleerling zijn.

Het hanteren van een brede doeldefinitie levert problemen op wat betreft de aansluiting op het basisonderwijs. Daar raakt een deel van de VVE-kinderen zoek omdat ze volgens de nieuwe gewichtenregeling geen doelgroepkind (meer) zijn. Dat maakt het (ook voor onderzoekers) lastig om VVE-kinderen te blijven volgen en om een doorgaande lijn te realiseren.

Men zou graag zien dat de overheid richtlijnen formuleert voor de selectie van VVE-kinderen. Laten we de oorspronkelijke OAB-doelstelling los of niet? Voor wie is het VVE-budget bedoeld: alleen voor gewichtenkinderen, voor kinderen met een (taal)achterstand of voor alle kinderen? En welke criteria horen daarbij? Een score op een taaltoets, de thuistaal, de sociaal-emotionele ontwikkeling? Meer duidelijkheid voorkomt dat iedere gemeente gebruik maakt van eigen definities en instrumenten. Wellicht zouden de consultatiebureaus in dat verband extra taken moeten krijgen, bijvoorbeeld het inventariseren van de opleiding van de ouders en de thuistaal, en eventueel het vaststellen van de taalvaardigheid van het kind. Dat vergt wel een investering in de kwaliteit van de medewerkers van consultatiebureaus evenals een heldere protocollering van de wijze hoe valide gegevens te verwerven (wat te doen bij communicatieproblemen of het niet op de hoogte zijn van de gevraagde gegevens door de moeder).

Wat de *programma's* betreft zou men graag zien dat er een goede databank beschikbaar komt waarin staat welke programma's onder welke randvoorwaarden effectief zijn. Men wil meer handvatten hebben om een goede keuze te kunnen maken; wat nu in de database staat is te licht. Er komen interessante andere programma's op de markt en soms treedt er programmamoeheid op. Dan is het verleidelijk om over te stappen op een ander programma en is kennis over ‘wat werkt’ noodzakelijk om tot een goede keuze te komen.

De experts benadrukken echter dat de vaardigheden van de leidsters en leerkrachten veel belangrijker zijn dan het programma dat wordt gebruikt. De opbrengst van welk programma dan ook staat of valt met de kwaliteit van degenen die het uitvoeren. Daarom moet vooral in het personeel worden geïnvesteerd.

De zogenaamde *'knip'* in het VVE-beleid, waarbij gemeenten verantwoordelijk zijn voor de voorschoolse en de schoolbesturen voor de vroegschoolse educatie, blijkt de afgelopen jaren nogal eens tot problemen te hebben geleid. Het duurde lang voordat scholen beseften dat zij verantwoordelijk waren geworden voor het vroegschoolse deel van VVE en dat daar in de lumpsum extra geld voor was opgenomen. Ze bleven VVE aanvankelijk als een taak van de gemeente zien, met als gevolg dat de inhoudelijke aansluiting tussen de voorschoolse voorzieningen en de basisschool niet van de grond kwam. Pas de laatste vier jaar is er sprake van een kanteling. Als er nu samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen is, ligt de aansturing vaker bij de schoolbesturen. Veel scholen proberen nu ook de aansluiting tussen school en voorschool te verbeteren. Maar dat gaat niet altijd even soepel vanwege verschillende opvattingen over het te gebruiken programma, de taakverdeling of de onderlinge samenwerking.

In het algemeen vindt men dat de *doorgaande lijn* alleen goed geregeld kan worden als VVE onderdeel wordt van de school, en er goed gekwalificeerd personeel aanwezig is op zowel de instellingen als op de basisschool. In het personeel moet flink worden geïnvesteerd omdat de kennis van elkaars kinderen vaak beperkt is. De knowhow over de 0-4 jarigen zit bij de instellingen, de knowhow over het onderwijs bij de basisschool. Als alle betrokkenen in één gebouw zitten, is de organisatie makkelijker. In het ideale geval vormen alle medewerkers dan één team, wonen ze dezelfde vergaderingen bij en delen ze elkaars expertise. Daardoor kan er beter opbrengstgericht worden gewerkt. Maar realisatie van de ideale situatie lukt niet lang niet altijd.

Waar men in de praktijk veel last van heeft, is het feit dat er geen duidelijke *landelijke kaders* zijn waarbinnen gewerkt moet worden. Men wil graag weten hoe het VVE-beleid er de komende 5 jaar uit gaat zien. Op dit moment lijkt er sprake van een *'richtingenstrijd'* tussen de koers van de Onderwijsraad en die van bijvoorbeeld de M&O-groep. De Onderwijsraad heeft gepleit voor het kindercentrum als een integrale voorziening voor 0-12 jarigen, waarin de functies opvang, ontwikkeling en achterstandsbestrijding geïntegreerd dienen te worden. De M&O-groep is een voorstander van één zelfstandige voorschoolse voorziening voor 0-4 jarigen met een breed aanbod en een duidelijke doorgaande lijn naar het basisonderwijs. De keuze tussen beide koersen/varianten heeft consequenties, bijvoorbeeld voor de huisvesting, maar ook waar de aansturing begint. In het Onderwijsraadmodel is dat de school, in het M&O-model de gemeente. Door het ontbreken van een landelijk kader worden er geen keuzes gemaakt, en wordt samenwerking nogal eens gefrustreerd door onderlinge concurrentie en verschillende belangen. Er zijn geen empirische resultaten die pleiten voor een bepaalde variant. In sommige gemeenten zal de ene variant beter werken, en in andere gemeenten de andere. De overheid moet hierin sturen door óf zelf de keuze te maken voor een van de bestuurlijke varianten en deze verplicht te stellen, óf de gemeenten de mogelijkheid te geven om te kiezen tussen enkele (twee of drie) varianten. In gemeenten worden vaak al beloftevolle projecten uitgevoerd; daar kan dan rekening mee worden gehouden bij het maken van de keuze.

Driessen concludeerde in zijn BOPO-rapport dat *'een zekere mate van recentralisatie een belangrijke doelmatigheids- en kwaliteitsimpuls kunnen geven aan VVE, en de uitvoering van VVE waarschijnlijk sterk zal verbeteren door stroomlijning en standaardisatie van procedures, instrumenten en programma's.'* Tijdens de expertmeeting werd deze conclusie onderschreven en geconcretiseerd. Dat brengt ons bij de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1: De centrale overheid moet weer meer de regie gaan voeren over VVE en zorgen voor een landelijk kader waarbinnen gewerkt moet worden. Er moeten richtlijnen komen met betrekking tot de doelgroepdefinitie en er moet informatie beschikbaar worden gesteld over de effectiviteit van VVE-programma's. Verder moet de overheid (laten) onderzoeken voor welke bestuurlijke varianten momenteel wordt gekozen en wat de voor- en nadelen daarvan zijn. Op basis daarvan geeft de overheid aan gemeenten de keuze tussen een of enkele varianten .

Conclusie 2: geen (eenduidige) effecten van VVE

Noch in het project over de doorgaande lijn, noch in het project over het effect van deelname aan VVE-programma's zijn positieve effecten van VVE gevonden. Dat is niet anders dan bij voorgaande onderzoeken naar VVE. Tot nu toe zijn er in Nederland nauwelijks effecten van VVE vastgesteld. Er zijn soms weliswaar (kleine) effecten op specifieke onderdelen gemeten, maar deze verdwijnen meestal na verloop van tijd ('fade out') en in enkele gevallen betreft het zelfs negatieve effecten (met VVE minder vooruitgang). Dat er geen effecten (kunnen) worden geconstateerd, werd voor een belangrijk deel toegeschreven aan het feit dat het uitgevoerde onderzoek allerlei praktische en methodologische beperkingen kende: te kleine onderzoeksgroepen, onvoldoende informatie over kenmerken van het gevolgde programma, onvoldoende informatie over duur en intensiteit van deelname aan het programma, onvoldoende informatie over achtergrondkenmerken van deelnemers, te korte onderzoeksperiode, etcetera.

Pre-cool, het voorschoolse deel van het grootschalige COOL-cohort, is opgezet om deze tekortkomingen op te heffen. Pre-cool bestaat uit twee subcohorten: het 2-jarigencohort waarin kinderen vanaf 2-jarige leeftijd worden gevolgd, en het 4-jarigencohort waarin kinderen worden gevolgd vanaf hun instroom in het basisonderwijs. De BOPO-projecten zijn uitgevoerd op basis van het 4-jarigencohort. Daarin is weliswaar veel informatie beschikbaar, worden er veel leerlingen bij betrokken en zijn er veel achtergrondkenmerken beschikbaar, maar toch kent dit cohort nog enkele cruciale beperkingen: de informatie over VVE-deelname is retrospectief opgevraagd met veel 'missings' en onjuiste/onvolledige gegevens tot gevolg, en er is geen beginmeting voorafgaand aan de VVE-deelname beschikbaar. Deze onderzoekstechnische beperkingen kunnen ertoe hebben geleid dat er geen effecten zijn gevonden. Wat dat betreft mag van het 2-jarigencohort meer worden verwacht. In dat cohort worden leerlingen vanaf de start van de VVE-periode gevolgd, wordt een beginmeting uitgevoerd en is precies bekend wat de VVE-deelname inhoudt. Bovendien is veel meer achtergrondinformatie over het kind en de ouders beschikbaar, waarmee het geconstateerde probleem dat opleidingsniveau van de ouders niet alles 'vangt' wellicht kan worden opgelost.

De onderzoekers geven echter nog een andere mogelijke verklaring voor het uitblijven van effecten, die ook het 2-jarigencohort parten gaat spelen. Er is namelijk geconstateerd dat er erg weinig doelgroepkinderen zijn die helemaal niet aan VVE deelnemen en dat daardoor een goede controlegroep ontbreekt. Een hoog VVE-bereik is weliswaar in lijn met het streven van de overheid om zo veel mogelijk doelgroepkinderen van VVE te laten profiteren, maar voor het uitvoeren van onderzoek naar de effecten van VVE is dat problematisch. In dat verband luidt onze aanbeveling:

Aanbeveling 2a: Voorafgaand aan de analyses van het 2-jarigecohort nagaan hoe effecten van VVE moeten worden vastgesteld als er (weer) geen goede controlegroep kan worden gevormd.

Pianta e.a. (2009) concluderen op basis van een Amerikaanse reviewstudie dat er zulke grote verschillen zijn in doelen, opzet en intensiteit van programma's, en inzet en kwalificaties van leidsters en leerkrachten, dat de term 'VVE' eigenlijk nietszeggend is en niet kan worden opgevat als een uniforme en eenduidige interventie. Dat maakt het lastig om resultaten te interpreteren en effecten van VVE vast te stellen. Ook Driessen (2012) komt tot de conclusie dat er zoveel variatie is in de lokale vormgeving van VVE dat het vrijwel onmogelijk is in de analyse alle condities adequaat onder controle te houden, en de kans groot is dat positieve effecten wegvallen tegen negatieve effecten.

In het BOPO-projecten waarin wordt gekeken naar de effecten van VVE op de latere ontwikkeling van kinderen wordt 'wel/geen deelname aan VVE' als onafhankelijke variabele gebruikt. Tegen de verwachting in worden er geen eenduidige effecten van deelname aan VVE gevonden. Dat kan te wijten zijn aan de hierboven genoemde beperkingen van het onderzoek, maar het kan zijn dat ook hier positieve en negatieve effecten tegen elkaar zijn weggevallen. Dat brengt ons bij de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 2b: In onderzoek naar VVE moet niet worden gekeken naar effecten van 'VVE-deelname' in het algemeen, maar naar effecten van specifieke programma's en werkwijzen. Onderzoekers moeten verder 'inzoomen'. Nog beter zou zijn om in plaats van 'spontane' variaties in het veld te onderzoeken, met bijbehorende bewijsvoeringsproblemen, enkele gecontroleerde experimenten te laten plaatsvinden. Het liefst met at random toewijzing van kinderen, zoals ook in het buitenland gebeurt.

Conclusie 3: door opname van het achterstandsbudget in de lumpsum vervaagt de relatie tussen OAB-doel en OAB-middelen

Opnieuw is gebleken dat op veel scholen nauwelijks meer het besef aanwezig is dat er extra middelen voor achterstandsbestrijding in de lumpsum zijn opgenomen en om welk bedrag dat gaat. Het doel van die middelen verdwijnt daarmee uit het oog. Tijdens de expertmeeting werden de nadelen van de huidige situatie benoemd: beschikbaarheid en/of doelbesef van achterstandsmiddelen is inderdaad afwezig; de bekostiging is zo ondoorzichtig geworden dat niet meer te ontrafelen is wat waarvoor bedoeld is; omdat niet duidelijk is hoeveel geld er is wordt het ook niet altijd uitgegeven aan het doel waarvoor het bestemd is. Men is eensgezind over de conclusie dat de centrale overheid op een heldere manier duidelijk zou moeten maken hoe het achterstandsbudget (zowel gewichtengeld als het VVE-budget) in elkaar zit, en waar het voor staat (bijvoorbeeld dat ook een doelgroopleerling die op havo-koers ligt extra stimulering krijgt om wellicht het vwo-niveau te halen). De deelnemers zouden meer inzicht in het budget willen hebben; dan kunnen keuzes die gemaakt worden ook beter over het voetlicht worden gebracht. Men vindt het ook vanzelfsprekend en zelfs wenselijk dat scholen/besturen en instellingen verantwoording afleggen voor de besteding van de achterstandsmiddelen: vooraf door aan te

geven waarvoor ze hun achterstandsgelden gaan gebruiken (bv. in het schoolplan) en achteraf waaraan ze het hebben besteed (bv. jaarverslag). Het mag volgens hen echter niet leiden tot ‘bureaucratische rompslomp’.

Aanbeveling 3: De overheid moet bij de toekenning van achterstandsmiddelen (zowel het gewichtsgeld als het VVE-budget) nauwkeurig aangeven wat de omvang van het achterstandsbudget is en helder aangeven waarvoor het budget is bedoeld. Scholen/schoolbesturen en instellingen moeten, bijvoorbeeld in schoolplan en jaarverslag, verantwoording afleggen over de besteding ervan.

Conclusie 4: allochtone leerlingen lopen achterstand in, maar halen bij vergelijkbaar opleidingsniveau nog steeds lagere prestaties dan autochtonen; bij autochtonen is al jarenlang geen vooruitgang in prestaties te zien.

Etniciteit is uit de gewichtenregeling geschrapt, maar het blijft wringen dat de taalprestaties van allochtonen bij gelijk opleidingsniveau van de ouders nog steeds achterblijven bij die van autochtone kinderen. Bovendien doen de allochtonen het in het basisonderwijs wel steeds beter, maar haakt een groot deel in het voortgezet onderwijs alsnog af.

Alleen opleidingsniveau als criterium lijkt niet te voldoen. Het is daarom de vraag of er in de gewichtenregeling naast opleidingsniveau niet een extra determinant moet worden opgenomen voor leerlingen met de grootste achterstand. De Onderwijsraad pleitte destijds voor een hoger gewicht voor kinderen met een extra grote taalachterstand. De mate van achterstand zou vastgesteld worden met een taaltoets aan het begin van het basisonderwijs. Dat voorstel heeft het niet gehaald omdat er geen goede taaltoets beschikbaar zou zijn. In Nederland is de afgelopen jaren echter baanbrekend werk gedaan op het gebied van het testen van jonge kinderen (Pre-Cool). Veel basisscholen nemen bovendien op deze leeftijd al toetsen af om de beginsituatie van leerlingen in kaart te brengen. Ook in het buitenland worden op grote schaal toetsen bij kleuters afgenomen. Het kan daarom zinvol zijn om opnieuw te bekijken of extra achterstandsmiddelen kunnen worden toegekend op basis van de feitelijke achterstand van jonge kinderen. Het toetsen van jonge kinderen sluit tevens aan bij de huidige focus op opbrengstgericht werken en de toegevoegde waarde van de school.

Tijdens de expertmeeting bleek men voornamelijk voordelen te zien in een taaltoets voor jonge kinderen: alle achterstandskinderen komen in beeld, ook degenen die niet voldoen aan de huidige opleidingscriteria en VVE wordt beter gestroomlijnd. Bovendien hebben vrijwel alle scholen al een leerlingvolgsysteem, dus waarom geen toets voor de jongste (leerplichtige) kinderen? De nadelen van een taaltoets kunnen zijn dat scholen het gevoel hebben ‘gestraft’ te worden voor goed VVE-beleid, en dat het tot fraude kan leiden.

Mocht een taaltoets niet haalbaar zijn, dan ziet men graag een andere determinant in de gewichtenregeling waarmee (een deel van) de allochtone groep extra gefaciliteerd wordt, bijvoorbeeld net als in Vlaanderen de ‘thuis taal’.

Aanbeveling 4a: Er zou onderzocht moeten worden of extra achterstandsmiddelen kunnen worden toegekend aan kinderen met de grootste achterstand op basis van een extra determinant in de gewichtenregeling. Daarbij kan, mede in het licht van de huidige focus op opbrengstgericht werken en de toegevoegde waarde van de school, opnieuw worden gedacht aan een taaltoets voor jonge kinderen. Een alternatief is de 'thuis taal' als extra determinant.

In tegenstelling tot bij de allochtonen is bij de autochtone doelgroep al lange tijd geen enkele vooruitgang te bespeuren. Het SCP pleitte in 2003 voor meer beleidsaandacht voor de groep autochtone achterstandsleerlingen. Die aandacht is er gekomen en heeft onder andere geresulteerd in een verlaging van de drempel en in extra budget voor autochtone leerlingen op scholen in zogenaamde cumulatieve gebieden. Maar door het stijgende opleidingsniveau van de ouders en de daarmee gepaard gaande daling van het aantal gewichtenleerlingen hebben scholen met autochtone achterstandsleerlingen juist vaak minder achterstandsmiddelen gekregen. Tijdens de expertmeeting werd aangegeven dat een terugloop van aantal gewichtenleerlingen lang niet altijd samengaat met een afname van de problematiek. Het is de afgelopen jaren eerder zwaarder geworden, vooral door een toename van gedrags- en opvoedingsproblemen en het aantal multi-probleem gezinnen.

Tegelijkertijd blijkt uit de onderzoeken PIRLS en TIMSS dat in Nederland de laagpresteerders, waartoe het overgrote deel van de achterstandsleerlingen behoort, zeer goed presteren in vergelijking met andere landen. Blijkbaar doen we het internationaal gezien helemaal niet slecht, en is het de vraag hoeveel winst er bij deze groep nog te halen valt.

Over de oorzaken van de stagnatie en daarmee samenhangend de 'rek' die er in deze groep nog zit, is nog veel onduidelijkheid. Er zijn in het verleden diverse mogelijke verklaringen geopperd voor de hardnekkige achterstand: uitputting van talent, te weinig ambitie van de ouders, te lage verwachtingen van de leerkrachten, grote kloof tussen schoolklimaat en gezinscultuur, dialectgebruik etc. Deze verklaringen zijn deels al onderzocht, maar een goed samenhangend onderzoek, waarin wordt gekeken naar de invloed van en wisselwerking tussen verschillende oorzaken, ontbreekt. De oorzaken (en de nog te behalen winst) hoeven niet voor alle autochtone leerlingen gelijk te zijn. Het is aannemelijk dat de problematiek van autochtone achterstandsleerlingen in de plattelandsgebieden heel anders is dan die van autochtone achterstandsleerlingen in stedelijke gebieden. En ook tussen provincies of regio's kunnen de achterliggende oorzaken verschillen.

Een doelgroepverkenning naar de autochtone achterstandsleerlingen om vast te stellen om wat voor groep(en) het precies gaat, welke regionale verschillen er zijn en welke mogelijkheden er zijn om bij deze groep achterstanden te verminderen, is daarom gewenst. Een dergelijk onderzoek kan inzicht bieden in de redenen voor de stagnatie in de achterstandsbestrijding bij autochtone doelgroepleerlingen en van daaruit wellicht handvatten bieden voor oplossingen vanuit het beleid en de praktijk.

Tijdens de BOPO-dag werd gewezen op het succes van de schakelklassen als interventiebeleid. Die richten zich met name op kinderen uit lagere sociale milieus met onbenut talent. Er is dus een methode om dat onbenutte talent in die groepen te herkennen en er iets mee te doen. Nu zijn het vrijwel alleen allochtone leerlingen die naar de schakelklas gaan, maar wellicht zouden ook meer autochtone doelgroepleerlingen daar profijt van kunnen hebben.

Aanbeveling 4b: Er dient een doelgroepverkenning te worden uitgevoerd naar de autochtone achterstandsleerlingen om zicht te krijgen in de redenen voor de stagnatie in de achterstandsbestrijding bij deze groep, en eventuele regionale verschillen. Verder zou moeten worden onderzocht of (meer) autochtone doelgroepkinderen profijt kunnen hebben van (interventiemethodes als) de schakelklas.

De overheid heeft bepaalde ambities met het onderwijsachterstandenbeleid. Deze zijn vooral gericht op de reductie van de achterstanden van de doelgroepen op het gebied van de Nederlandse taalvaardigheid. De streefdoelen van de overheid worden geformuleerd als percentage achterstandsreductie ten opzichte van de niet-doelgroepleerlingen. Zo zou de taalachterstand van doelgroepleerlingen ten opzichte van de niet-doelgroepleerlingen in de periode 2008-2011 met 20% moeten zijn afgenomen en in de periode 2008-2014 met 30% (rijksbegroting 2010, artikel 1, Primair Onderwijs). Het probleem met deze doelstellingen is dat er geen sprake is van een constante normgroep. De achterstandsreductie wordt afgemeten aan de prestaties van de niet-doelgroepleerlingen, maar die prestaties zijn aan veranderingen onderhevig. Als de prestaties van de niet-doelgroepleerlingen in de loop van de tijd stijgen, betekent dit dat achterstandsleerlingen een dubbele inhaalslag moeten maken om de doelstelling van de overheid te kunnen realiseren. De komende jaren wordt dat waarschijnlijk nog problematischer als scholen aan de slag gaan met het actieplan ‘Basis voor Presteren’ dat erop gericht is om de prestaties van alle leerlingen, van achterstandsleerlingen tot en met de excellente leerlingen, te verbeteren. De door de overheid geformuleerde doelstelling met betrekking tot het achterstandenbeleid worden daardoor minder realistisch omdat, als het actieplan effect heeft, de prestaties van de niet-doelgroepleerlingen ook weer omhoog zullen gaan. Het gevaar bestaat dat dan ten onrechte de conclusie wordt getrokken dat het achterstandenbeleid heeft gefaald. Er zou daarom bekeken moeten worden of er alternatieve streefdoelen te bedenken zijn die dit probleem ondervangen.

Aanbeveling 4c: Er moet, gelet op het stijgende prestatieniveau van de niet-doelgroepleerlingen, worden onderzocht of er meer realistische streefdoelen te formuleren zijn om achterstandsreductie te kunnen vaststellen.

6 Tot slot: op weg naar een integrale beleidsvisie

Achterstandsbestrijding in de basisschoolperiode kent al een lange traditie. In het voorafgaande is aangegeven welke wijzigingen in het beleid wenselijk zijn. Voorts kunnen we constateren dat het beleid met betrekking tot de voorschoolse periode ook al een traditie kent en qua omvang van middelen groeit. Ook hieromtrent zijn in het voorafgaande aanbevelingen gedaan. De fragmentering van de periode van 0 tot 12 jaar noopt echter langzamerhand tot een integrale visie middels een plan waarin de volgende elementen een plaats moeten krijgen:

- Herbevestiging van beleidsdoelstellingen met daarin besloten dat de middelen uitsluitend moeten worden aangewend voor de doelgroepkinderen en daarbinnen niet alleen voor de laagpresteerders onder hen.
- Ontwikkelen van een perspectief op langere termijn met betrekking tot wat haalbaar is qua beleidseffecten, gelet op het stijgende prestatieniveau van de niet-doelgroepleerlingen.

- Ontwikkelen van een perspectief op wat op termijn doelgroepkinderen zijn, gelet op het stijgende opleidingspeil van de bevolking.
- Een transparant systeem van toegewezen middelen voor deze beleidsdoelstelling op gemeentelijk- en schoolniveau.
- Een verplichting tot het planmatig inzetten van middelen en verantwoording daarvan.
- Een coherent systeem van criteria, van overheidswege voorgeschreven, voor het aanwijzen van doelgroepkinderen. Te beginnen in het eerste levensjaar en uitgevoerd door consultatiebureaus. Een ‘herijking’ kan plaatsvinden op 6-jarige leeftijd binnen basisscholen.
- Een budget voor een aanvullend systeem van bewezen effectieve maatregelen (schakel- en kopklassen, verlengde onderwijstijd).
- Een centraal voorgeschreven sturingsmodel voor VVE. Nader onderzoek moet uitwijzen of één nationaal uniform systeem dan wel een beperkt aantal keuzemogelijkheden de voorkeur verdient.
- Meer centrale sturing op randvoorwaarden voor de VVE (frequentie deelname, kwaliteit programma’s, professionaliteit uitvoerders).
- Meer investeringen door de centrale overheid in ontwikkeling van programma’s en gecontroleerde experimenten om nieuwe ontwikkelingen ‘evidence based’ in te kunnen voeren.
- Doorgaan met het wetenschappelijk monitoren van processen in het veld en de prestaties van de doelgroepkinderen.
- Aanvullend onderzoek programmeren voor specifieke vraagstukken zoals: hoe variëren autochtone doelgroepkinderen naar regio, hoe verloopt de prestatieontwikkeling van respectievelijk eerste, tweede en derde generatie allochtone leerlingen, onderverdeeld naar subpopulaties, etc.

Literatuur

Inleiding

- Doolaard, S. & Leseman, P. (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: GION.
- Doolaard, S. & L. Mulder (2009). *Programma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs (BOPO) 2009-2012*. Den Haag: NWO.
- Dronkers, J. (1994). 'The changing effects of lone parent families on the educational attainment of their children in a European welfare state.' *In: Sociology, vol 28, p. 171-191*.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010-2011*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ledoux, G., & Veen, A. (2009). *Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid. Periode 2002-2008*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Meijnen, W. (red.) (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Antwerpen-Apeldoorn: Garant.
- Meijnen, W. (red.) (2004). *Onderwijsachterstanden. Update van een review*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van OCW (2012). *De toekomst van het achterstandenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van 1 juni 2012, kenmerk PO 32 193 nr. 31.
- Ministerie van OCW & PO-Raad (2012). *Bestuursakkoord Primair Onderwijs 2012-2015. Impuls opbrengstgericht werken en professionalisering*. Den Haag: Ministerie OCW.
- Mulder, L. (1996). *Meer voorrang, minder achterstand? Het Onderwijsvoorrangsbeleid getoetst*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L., Hoeven, A. van der, Vierke, H., Ledoux, G., Veen, I. van der, Oud, W., Daalen, M. van & Roeleveld, J. (2008). *Inrichting en effecten van schakelklassen. Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in schooljaar 2006/2007*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L., Hoeven, A. van der, Vierke, H., Veen, I. van der & Elshof, D. (2009). *Inrichting en effecten van schakelklassen. Resultaten van het evaluatieonderzoek schakelklassen in het schooljaar 2007/08*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L., Veen, I. van der, Paas, T. & Elshof, D. (2011). *Onderwijsprestaties en schoolloopbanen na de schakelklas. Een vervolgonderzoek bij leerlingen die in 2006/07 of 2007/08 in een schakelklas hebben gezeten*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L., Veen, I. van der, Derriks, M. & D. Elshof (2012). *De schakelklasleerlingen verder gevolgd. Het tweede vervolgonderzoek bij leerlingen die in 2006/07 of in 2007/08 in een schakelklas hebben gezeten*. Nijmegen: ITS.

VVE

- Barnett, W. S. (2007). Benefits and costs of quality early childhood education. *Children's Legal Rights Journal*, 27(1), 7-23.
- Barnett, W. S. (2008). *Preschool education and its lasting effects: Research and policy implications*. Boulder and Tempe: Education and the Public Interest Center & Education Policy Research Unit. Retrieved [date] from <http://epicpolicy.org/publication/preschooleducation>
- Barnett, W. S., & Frede, E. C. (2010). The promise of preschool: Why we need early education for all. *American Educator*, 34(1), 21-40.
- Beekhoven, S., J. Ijsbrand & P. Kooiman (2010). *Landelijke Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie VVE 2010: de vierde meting*. Utrecht: Sardes.
- Bennett, J. Innocenti working paper, august 2008. Early childhood services in the OECD countries, review of the literature and current policy in the early childhood field.
- Burger, K. (2010). How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. *Early Childhood Research Quarterly*, 25, 140-165.
- Camilli, G., Vargas, S., Ryan, S., & Barnett, S. (2010). Meta-analysis of the effects of early education interventions on cognitive and social development. *Teachers College Record*, 112(3), 579-620.
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Doolaard, S. & Leseman, P. (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: GION.
- Driessen, G. (i.v.). *De bestrijding van onderwijsachterstanden. Een review van opbrengsten en effectieve aanpakken*. Nijmegen: ITS
- Howes, C., Pianta, R., Bryant, D., Early, D., Clifford, R. & Barbarin, O. (2008). Predicting child outcomes at the end of kindergarten from the quality of pre-kindergarten teacher-child interactions and instruction. *Applied Developmental Science*, 12(3), 140-153.
- Inspectie van het Onderwijs (2011). VVE-Bestandsopname. Tussenrapportage: stand van zaken per medio 2011.
- Inspectie van het Onderwijs (2012). *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2010/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Ledoux, G., Veen, A., Van der Veen, I., Leseman, P. (2008). *Cohortonderzoek voor- en vroegschoolse periode, Pre-COOL. Voorstel voor een cohortonderzoek jonge kind dat aansluit op het cohortonderzoek COOL5-18*. Amsterdam/Utrecht: SCO-Kohnstamm Instituut en afdeling Pedagogiek Universiteit van Utrecht.
- Leseman, P. (2002). *Early childhood education and care for children from low-income or minority backgrounds*. Paris: OECD.
- Ministerie van OCW (2009). *Agenda voor- en vroegschoolse educatie (vve)*. Den Haag: Min-OCW.
- Ministerie van OCW (2011). *Actieplan PO Basis voor Presteren*. Den Haag: Ministerie OCW.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2012). *Evaluatie van de Wet kinderopvang*. Den Haag: ministerie SZW.

- Nap-Kolhoff, E., T. van Schilt-Mol, M. Simons, L. Sontag, R. van Steensel, T. Vallen (2008). *VVE onder de loep. Een studie naar de uitvoering en effectiviteit van voor- en vroegschoolse educatieve programma's*. Tilburg: IVA –Babylon.
- NICHD ECCN (2006). Child-care effect sizes for the NICHD study of early child care and youth development. *American Psychologist*, 61(2), 99-116.
- Nores, M. & W.S. Barnett (2010). Benefits of early childhood interventions across the world: (Under) Investing in the very Young. *In: Economics of Education Review* 29 (2010) 271–282.
- OECD (2011). *Against the Odds: Disadvantaged Students Who Succeed in School*. OECD Publishing.
- OECD, 2012a. *Starting strong III: A quality toolbox for early childhood education and care*. www.oecd.org/
- OECD, 2012b. *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. www.oecd.org/edu/equity
- Pianta, R. C., W. S. Barnett, M. Burchinal & K.R. Thornburg (2009). The effects of preschool education: what we know, how public policy is or is not aligned with the evidence base, and what we need to know. *In: Psychological Science in the Public Interest*, 10(2) 49-88.
- Rutten, S. (2009b). *Voor- en vroegschoolse educatie in een veranderende omgeving. Stand van zaken en een blik vooruit*. Utrecht: Sardes.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (2004). *The Effective Provision of Pre-school Education (EPPE) project: Findings from Pre-school to end of Key Stage 1*. London: Institute of Education.
- Sylva, K., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (2006). *Assessing quality in the early years. Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS-E)*. Stokes on Trent, England: Trentham Books.
- Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., & Siraj-Blatchford, I. (2007, March). *Effects of early childhood education in England: differential benefits*. Paper presented at the Biennial Meeting of the Society for Research in Child Development. Boston, Massachusetts.
- Veen, A. & Daalen, M. van (2009). *Doorgaande lijn voor- en vroegschoolse educatie*. Onderzoek t.b.v. het ECO3. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut. SCO-rapport 817.
- Veen, A., Veen, I. van der, & Driessen, G (2012). *Het bereik van allochtone kinderen met Voor- en Vroegschoolse educatie*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Toedeling achterstandsmiddelen

- Bosker, R. (2005). *De grenzen van gedifferentieerd onderwijs*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar theoretische en vergelijkende onderwijskunde en het onderwijsonderzoek aan de Faculteit der Psychologische, Pedagogische en Sociologische Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen op 11 januari 2005.
- Claassen, A. & L. Mulder (2011). *Een afgewogen weging? De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Colpin, M., S. Gysen, K. Jaspert, R. Heyman, K. van den Branden & M. Verhelst (2006). *Studie naar de wenselijkheid en haalbaarheid van de invoering van centrale taaltoetsen in*

- Vlaanderen in functie van gelijke onderwijskansen*. Leuven: Centrum voor Taal en Onderwijs, K.U.Leuven.
- Driessen, G. (1990). Sociaal milieu en etnische herkomst als verklaring voor verschillen in onderwijspositie. *In: Pedagogisch Tijdschrift, 15, nr. 6, p. 349-357.*
- Ladd, H.F. en Fiske, E.B. (2009). *Weighted Student Funding for Primary Schools; An Analyses of the Dutch Experience*. Duke Sanford School of Public Policy.
- Ledoux, G., & Veen, A. (2009). *Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid. Periode 2002-2008*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Mulder, L. (1996). *Meer voorrang, minder achterstand? Het Onderwijsvoorrangsbeleid getoetst*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L. (2013). Allochtone leerlingen en onderwijsachterstand. Van specifiek naar generiek beleid. *In: Het minderhedenbeleid voorbij. Motieven en gevolgen. p. 91-111. Red. L. Coello e.a.* Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Poesen-Vandeputte, M. & I. Nicaise (2012). *De implementatiesetting van het Vlaamse GOK-beleid. Van bevoordeelde tot achtergestelde basisschool*. Leuven: Steunpunt SSL.
- Ministerie van OCW (2005). *Toelichting financiële geldstromen onderwijsachterstandenbeleid in kader van de herijking gewichtenregeling basisonderwijs*. Brief aan de Tweede Kamer van 24 oktober 2005, kenmerk PO/ZO/2005/45042.
- Ministerie van OCW (2009). *Aanpak onderwijsachterstanden*. Brief aan Tweede Kamer. (27020).
- Ministerie van OCW (2009). *Informatie over uitwerking impulsgebieden in gewichtenregeling*. Brief aan de Tweede Kamer van 19 februari 2009, kenmerk PO/100261.
- Ministerie van OCW (2012). *De toekomst van het achterstandenbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van 1 juni 2012, kenmerk PO 32 193 nr. 31.
- OECD (2011). *Against the Odds: Disadvantaged Students Who Succeed in School*. OECD Publishing.
- OECD-McKinsey (2012). *Het Nederlandse onderwijs: beter dan we denken, maar niet zo goed als we willen*.
- OECD (2012b). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. www.oecd.org/edu/equity
- Onderwijsraad (2001). *Wat het zwaarst weegt...*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Roeleveld, R., Driessen, G., Ledoux, G., Cuppen, J. & J. Meijer (2011). *Doelgroepen in het basisonderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Schooten, E. van., Smeets, E., & G. Driessen (2007). *Taaltoetsen voor taalzwakke leerlingen in het primair onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Tesser, P., Werf, G. van der & L. Mulder (1990). *De eerste fase van de evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid. Het leerlingonderzoek*. Nijmegen: ITS.
- De Vijlder, F. e.a. (2012). *Interne middelenverdeling in het Primair onderwijs. Verkenning tbv BOPO*. Arnhem/Nijmegen: HAN
- Webbink, D, Wolf, I. de, Woessman, L., Elk, R. van, Minne, B. & M. van der Steeg (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsel? Een literatuurstudie*. Den Haag: CPB.

Schoolprestaties en -loopbanen

- Driessen, G. (2012b). *De ambities waargemaakt? De ontwikkeling van de onderwijspositie van de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid tussen 1994 en 2010*. Nijmegen: ITS.
- Guldemond, H. & Bosker, R. (2006). *Onderwijsachterstanden en ontwikkelingen in leerprestaties*. Groningen: GION.
- Langen, A. van, & Suhre, C. (2001). *Ontwikkelingen in de schoolloopbanen van achterstandsleerlingen. Vergelijkende analyses van een aantal leerlingcohorten in basis- en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- MinOCW (2010). *Rijksbegroting 2010. VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Mulder, L., Roeleveld J., Veen, I. van der & Vierke, H. (2005). *Onderwijsachterstanden tussen 1988 en 2002. Ontwikkelingen in basis- en voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L., Roeleveld J. & Vierke, H. (2007). *Onderbenutting van capaciteiten in basis- en voortgezet onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Ooghe, E. (2012a). *Leiden GOK-middelen tot leerwinsten?* In: SSL-colloquium ‘Tien jaar GOK-decreet’. Leuven: Steunpunt SSL.
- Ooghe, E. (2012b). *De ‘gelijke onderwijskansen (GOK)’-financiering: werkt ze? Voor wie? En wat kunnen we eruit leren?* Leuven: Department Economie, K.U. Leuven.
- Roeleveld, R., Driessen, G., Ledoux, G., Cuppen, J. & J. Meijer (2011). *Doelgroepen in het basisonderwijs*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Verhaeghe, J.P., Damme, J. van & H. Knipprath (2011). *Value added of primary schools with high proportions of minority students: A longitudinal study*. Leuven: Steunpunt SSL.
- Vogels, R. & R. Bronneman-Helmers (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*. Den Haag: SCP.

Bijlagen

Bijlage 1: De resultaten met betrekking tot VVE in (inter)nationaal perspectief

Nationaal onderzoek

Uit de landelijke monitor Voor- en vroegschoolse educatie (Sardes, 2010, 2011) blijkt dat de kwaliteit van de uitvoering de afgelopen vijf jaar op veel punten sterk is verbeterd: inmiddels wordt op 80 procent van de voorschoolse instellingen een breed VVE-programma gebruikt, het aantal gerealiseerde plaatsen met vier dagdelen VVE is fors gestegen (in 2011 85%), op driekwart van de voorschoolse instellingen is de dubbele bezetting gerealiseerd en er is geïnvesteerd in het verder professionaliseren van pedagogisch medewerkers in de kinderopvang en leidsters in het peuterspeelzaalwerk. Verder is op scholen het gebruik van brede ontwikkelingsprogramma's flink toegenomen, is er meer samenwerking tussen voorschoolse instellingen en scholen en is de overdracht verbeterd. Zorgwekkend blijft echter dat de scholingsgraad van groepsleerkrachten in het basisonderwijs onveranderd is gebleven en dat nog steeds veel leerkrachten met een VVE-programma werken zonder daarin een scholing te hebben gevolgd. Bovendien lijkt het erop dat het aandeel OAB-scholen met VVE (steeds) minder vaak extra personele uren inzet bij de uitvoering van het programma. Het aandeel OAB-scholen dat bij de uitvoering van VVE geen inzet van extra personeel heeft, is namelijk gestegen van 20 procent in 2009 naar 27 procent in 2011. Dubbele bezetting op de groep, een gunstige voorwaarde om een hoog rendement bij (doelgroep)leerlingen te bereiken, wordt betrekkelijk vaak niet gerealiseerd.

De evaluatie van de Wet kinderopvang (ministerie SZW, 2012) geeft inzicht in de mate waarin in zeven jaar tijd de beoogde doelen zijn bereikt. Die doelen zijn het verbeteren van de combinatie van arbeid en zorg en het aanbieden van kwalitatief goede kinderopvang. De conclusies van het rapport waren deels positief: de combinatie arbeid-zorg lijkt steeds beter te combineren, de arbeidsdeelname van jonge moeders stijgt, en de kinderopvangsector voldoet in het algemeen aan de kwaliteitseisen. De pedagogische kwaliteit van de medewerkers wordt echter zorgwekkend genoemd.

De VVE-bestandsopname richt zich op de kwaliteit van de voor- en vroegschoolse educatie in alle gemeenten, waarbij zowel op gemeentelijk niveau als naar de locaties wordt gekeken. In een tussenrapportage (Inspectie, 2011) wordt de stand van zaken per medio 2011 in de G4 en in de meeste middelgrote steden (waaronder de G27) beschreven. De belangrijkste conclusie is dat het beleid bij gemeenten op diverse punten goed op orde is, maar dat veel gemeenten in het kader van de wet OKE vooral nog moeten werken aan het ouderbeleid, de doorgaande lijn en de interne kwaliteitszorg, de gemeentelijke VVE-coördinatie, -evaluatie en – verbeteracties, en de toeleiding en het bereik. Uit de beoordeling van de kwaliteit van bijna tweeduizend voor- en vroegscholen blijkt dat met name het pedagogisch handelen relatief vaak adequaat is, en dat ook de uitvoering van VVE op de standaardmanier (één programma voor alle kinderen) relatief goed gaat. Net als in de landelijke VVE-monitor wordt in de tussenrapportage van de Inspectie geconcludeerd dat bij de vroegscholen de dubbele bezetting en de adequate scholing onder druk staan. De belangrijkste verbeterpunten, vooral voor voorscholen, hebben volgens de Inspectie betrekking op het op maat en opbrengstgericht werken, de ouders, de interne kwaliteitszorg en de doorgaande lijn.

Een van de grootste knelpunten die in de VVE-bestandsopname naar voren is gekomen, is het gebrek aan opbrengstgericht werken. Het is nog steeds niet gebruikelijk om objectief vast te stellen wat kinderen hebben geleerd door VVE en vrijwel nergens wordt beoordeeld of ze voldoende zijn toegerust om met groep 3 van de basisschool te starten.

Een gemeente moet net zoveel VVE-plaatsen realiseren als er gewichtenpeuters in de gemeente zijn. Het *aanbod* zou dus 100% moeten zijn. Dit percentage is nog niet gehaald, maar het aantal gerealiseerde plaatsen (met vier dagdelen VVE) stijgt gestaag en is in 2011 landelijk uitgekomen op 80 procent. Het daadwerkelijke *bereik* van kinderen is moeilijk vast te stellen vanwege de verschillen in doelgroepdefinitie tussen gemeenten en het feit dat veel gemeenten de totale omvang van hun doelgroep niet kennen (Sardes, 2011). De *vroegschoolse* educatie blijft wat verder achter bij de doelstelling. In 2011 is in plaats van de beoogde 100 procent van de doelgroep op OAB-scholen, 73 procent van de doelgroepleerlingen bereikt met VVE.

Op verzoek van het ministerie van BZK heeft het Kohnstamm Instituut samen met het ITS onderzoek uitgevoerd naar het niet-bereiken van migrantengroepen voor voor- en vroegschoolse educatie (Veen, Van der Veen & Driessen, 2012). Het onderzoek biedt inzicht in het bereik, eventuele oorzaken voor niet-bereik en het mogelijke verband met (gemeentelijke) strategieën om het VVE-bereik te vergroten. Ook uit dit onderzoek blijkt dat er inmiddels sprake is van een aanzienlijk bereik van jonge kinderen met voorschoolse voorzieningen. Ook blijkt dat er bij veel gemeenten ervaringskennis aanwezig is over de doelgroepen en over de mogelijkheden om deze te bereiken. Er blijken echter maar weinig gemeenten te zijn die op systematische wijze de redenen voor het niet-bereik in kaart brengen, waardoor bepaalde groepen kinderen, de kans lopen om buiten de boot te vallen.

Bij vrijwel alle hierboven genoemde onderdelen van VVE presteren de grote(re) steden veel beter dan de kleine (Sardes, 2011). Dat geldt zowel voor voorschoolse als voor vroegschoolse educatie en gaat op voor het bereik en het aanbod, voor kwaliteitsaspecten zoals het aantal dagdelen en VVE in de kinderopvang en voor de robuustheid van het VVE-beleid. In de afgelopen jaren is er in kleine gemeenten bij de voorschoolse educatie wel een inhaalslag gemaakt en hebben zij een groot deel van hun achterstand op de grotere gemeenten ingelopen.

Internationaal onderzoek

In de Verenigde Staten hebben diverse evaluaties op basis van gecontroleerde experimenten laten zien dat goede VVE-programma's daadwerkelijk hebben geleid tot een verbetering van de onderwijsprestaties, een hoger onderwijsniveau en een betere positie op de arbeidsmarkt van de deelnemers. Voorbeelden van oudere programma's zijn het Early Training project, het Carolina Abecedarianproject, het Perry Preschool project en het Milwaukee project. Bij het onderzoek naar deze projecten werd op basis van loting bepaald welke kinderen wel en welke niet aan het betreffende programma mochten deelnemen, en beide groepen zijn (zeer) lange tijd gevolgd en kende weinig uitval⁵. Ook onderzoek naar het Engelse 'Effective Provisions of Preschool Education project' (EPPE) laat zien dat kinderen die deelnemen aan VVE beter scoren op de alge-

5 Van De Kuilen en Van Dongen (i.v.) opperen overigens dat er een andere verklaring mogelijk is voor het vinden van langetermijneffecten van VVE, namelijk in het neveneffect dat tienermoeders de kans krijgen zich op sociaal-maatschappelijk gebied te ontwikkelen, waardoor ze, op hun beurt, in staat zijn betere kansen te creëren voor hun kind.

mene ontwikkeling dan kinderen die niet aan VVE deelnemen (Sylva et al., 2004). Het EPPE-project is het eerste grote longitudinale project in Europa gericht op de ontwikkeling van jonge kinderen in voor- en vroegschoolse educatie. Bij dit onderzoek zijn meer dan 3000 kinderen, hun ouders en de voor- en vroegschoolse educatievoorzieningen waar ze gebruik van maakten betrokken.

Meer recente overzichtsstudies bevestigen deze bevindingen. Zo luidde de conclusie van Nores e.a. (2010) op basis van een vergelijking van 30 experimentele studies naar interventies bij kleuters in 23 landen: 'We find children from different context and countries receive substantial cognitive, behavioral, health and schooling benefits from early childhood interventions. The benefits are sustained over time. Interventions that have an educational or stimulation component evidenced the largest cognitive effects.'

Ook Burger (2010) concludeert op basis van een internationale review over 23 studies in Europa, Azië, Noord-Amerika en Canada, dat het overgrote deel van de meer recente VVE-programma's substantiële positieve korte termijn effecten en wat kleinere lange termijn effecten op de cognitieve ontwikkeling van kinderen laten zien. Hij voegt daaraan toe dat de vooruitgang bij kinderen uit achterstandsgezinnen even groot of wat groter is dan bij kinderen die niet achterstandskinderen, maar dat de uit achterstandsgezinnen toch een achterstand blijven houden ten opzichte van kinderen uit kansrijkere gezinnen. De programma's kunnen dus blijkbaar geen volledige compensatie bieden voor sociale ongelijkheid.

Bennett (2008) heeft eveneens een vergelijkend onderzoek uitgevoerd naar het huidige voor- en vroegschoolse educatiebeleid in onder andere de Verenigde Staten, Canada, Frankrijk, Zweden en Engeland. Zijn conclusie luidt dat de positieve effecten van het stimuleren van kinderen vaak spectaculair zijn. Ook hij constateert dat alle kinderen profiteren van de positieve effecten, maar dat het effect het sterkst is voor kinderen uit achterstandssituaties. Om deze positieve effecten te bereiken is het volgens hem van belang dat de VVE voorzieningen van hoge kwaliteit zijn en dat de stimulering niet alleen plaatsvindt in de VVE-voorziening of basisschool, maar ook thuis.

Barnett (2008) en Pianta et. al (2009) zijn er op basis van meta-analyses eveneens van overtuigd dat VVE (lange termijn) effecten kan hebben voor met name achterstandskinderen. Zij concluderen dat de opbrengst van VVE zeer sterk samenhangt met de kwaliteit van het programma. Volgens Pianta wordt met het gemiddelde programma dat in de Verenigde Staten wordt gebruikt bij lange na niet het resultaat behaald dat mogelijk is met een kwaliteitsprogramma. Zo wordt met het gemiddelde programma de kloof tussen kinderen uit kansarme en kansrijke milieus met ongeveer 5% verkleind, terwijl dat met een kwalitatief goed programma tussen de 30 en 50% zou kunnen zijn. Barnett en Pianta adviseren beleidsmakers dan ook om uitsluitend bewezen effectieve VVE-programma's te gebruiken en die door goed opgeleide (en goed betaalde) leerkrachten/leidsters in kleine groepen uit te laten voeren.

Barnett en Frede (2010) hebben op grond van wetenschappelijk onderzoek 10 criteria opgesteld om de kwaliteit van VVE-programma's te meten. Volgens hen vormen deze criteria een minimum eis voor kwalitatief goede voor- en vroegschoolse educatie. De kwaliteitscriteria hebben betrekking op de leerkrachten/leidsters, de groepsgrootte, de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van kinderen, het algemene welzijn en de implementatie van geschikte evaluatie- en monitormethodes. Zij bevelen ondermeer aan dat alle leerkrachten en leidsters een bachelor

diploma moeten hebben en daarnaast een gespecialiseerde training in voor- en vroegschoolse educatie krijgen. Daarnaast zouden ze ook minimaal 15 uur per jaar bijscholing moeten volgen. Het maximale aantal kinderen per klas/groep zou 20 moeten zijn, en het maximale aantal per leidster of leerkracht 10. Verder zou er meer aandacht moeten komen voor geschikte evaluatie en monitormethodes waardoor voor- en vroegschoolse educatie voorzieningen verder verbeterd kunnen worden.

Cleveland en Krashinsky (2003) betogen dat de belangrijkste factor die het effect van het VVE-programma bepaalt, de kwaliteit van de voorziening is. Hoe groter de kwaliteit, hoe sterker het gunstige effect is op het rendement van de VVE-voorziening. Met andere woorden, de voordelen voor kinderen nemen toe naarmate het kwaliteitsniveau omhoog gaat (Cleveland & Krashinsky, 2003). Dit geldt echter ook voor de kosten. Hoe hoger de kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie voorzieningen, hoe hoger de kosten. Daarom concluderen Cleveland en Krashinsky (2003) dat het VVE-beleid zo ontworpen moet worden dat daarin de meest gunstige balans tot uitdrukking komt tussen de kosten en de baten. Vanuit economisch oogpunt betekent dat dan ook een keuze voor een bepaalde doelgroep, namelijk een focus op die kinderen en gezinnen voor wie de voordelen groter zijn dan de kosten.

Bijlage 2: Verslag BOPO-dag

Tijdens de ‘BOPO-dag’ is een aantal discussiepunten aan de genodigden voorgelegd. De discussie spitste zich vooral toe op de toedeling van de middelen. Het ministerie gaf aan toe te willen naar een systematiek waarbij de scholen niet meer zelf op individueel leerlingniveau vaststellen of het een achterstandsleerling is of niet, maar waarbij het schoolgewicht door de overheid wordt vastgesteld op basis van leerlingkenmerken die uit andere bronnen bekend zijn (bv. GBA, BRON). Het gaat dan niet om de kenmerken van de wijk waarin de leerling woont of waarin de school staat (dat levert ruis op), maar om de kenmerken van de leerlingen zelf op de betreffende school die naar schoolniveau worden geaggregeerd. Een taaltoets voor jonge kinderen is voor het ministerie op dit moment nog een brug te ver. Er zijn volgens de beleidsmedewerkers nog geen goede en betrouwbare begintoetsen waarop beleid gebaseerd kan worden, en men vreest dat met zo’n toets strategisch gedrag van scholen in de hand wordt gewerkt.

Tijdens de discussie was regelmatig sprake van begripsverwarring over de vraag voor welke leerlingen het achterstandenbeleid is bedoeld. Gaat het om kinderen die objectief gezien tot de laagst presterenden behoren of om alle kinderen van laag opgeleide ouders, ongeacht hun feitelijke prestatieniveau? Dat het achterstandenbeleid bedoeld is als compensatie voor het feit dat kinderen uit de lagere milieus van huis uit weinig bagage meekrijgen, en dus bedoeld is voor alle kinderen uit deze milieus, ongeacht hun feitelijke prestatieniveau blijkt voor lang niet iedereen (meer) duidelijk te zijn.

Dat de relatie tussen doel en middelen aan het vervagen is, werd zorgwekkend genoemd. Scholen krijgen middelen maar weten niet dat het voor een specifiek doel is. Dit zou dit opnieuw onder de aandacht gebracht moeten worden. Scholen moeten weten wat het doel is van de achterstandsmiddelen, voor welke doelgroep het bedoeld is en wat wel en geen goede acties zijn om het geld aan te besteden. Er is veel gemeen met het zorgbeleid waardoor het achterstandenbeleid naar de achtergrond dreigt te verdwijnen. Dit moet worden voorkomen door scholen zo nu en dan opnieuw te informeren over het doel van het achterstandenbeleid. Anders gezegd: ‘het achterstandenbeleid moet zo nu en dan worden ‘gerevitaliseerd’.

Er is kort gediscussieerd over de beoordelingssystematiek van de Inspectie. Bij de beoordeling wordt gecorrigeerd voor de leerlingpopulatie waardoor scholen met gewichtenleerlingen minder goed hoeven te presteren dan scholen zonder gewichtenleerlingen. Dus ondanks dat ze extra geld krijgen, hoeven ze niet beter te presteren. Wat is dan de stimulans om het beter te doen? Volgens het ministerie zit daar inderdaad een zekere ongerijmdheid in. Maar van scholen die extra geld krijgen mogen alleen betere prestaties worden verwacht als er nog voldoende ‘rek’ in zit. Hoeveel beter kunnen achterstandskinderen het nog doen? Internationaal zitten we al aan de top, dus misschien moeten we tevreden zijn als we het niveau zo kunnen houden.

Er werd tot slot nog gewezen op het succes van de schakelklassen als interventiebeleid. Die richten zich met name op kinderen uit lagere sociale milieus met onbenut talent. Blijkbaar weet men die te vinden. Er is dus een methode om dat onbenutte talent in die groepen te herkennen en er iets mee te doen. Waarom gaan we daar niet mee verder? Nu zijn het vrijwel alleen allochtone leerlingen die naar de schakelklas gaan, maar wellicht kunnen leerkrachten ook binnen de groep autochtone achterstandsleerlingen herkennen bij welke leerling het zin heeft om er extra aandacht aan te besteden en bij welke leerlingen niet.

Bijlage 3: Deelnemerslijst expertmeetings

mevr. Ina Vugts	Beleidsmedewerker, gemeente Utrecht
dhr. John van Batenburg	Directeur basisschool Piramide, Utrecht
dhr. Jacob Boven	Beleidsadviseur, gemeente Schiedam
mevr. Annette Mullink	Coördinator VVE, stichting PAS, Arnhem
mevr. Corine Hennekes	Manager Peuterspeelzalen en VVE, Arnhem
dhr. Theo Pruyn	Directeur/bestuurder Stichting voorschools en primair onderwijs De Linge, Huissen
mevr. Rasing	Directeur peuterspeelzaalwerk, Huissen
dhr. Dré van Dongen	Onderwijsinspectie
mevr. Lies van de Kuilen	Onderwijsinspectie
dhr. K. Aalbers	Directeur basisschool Prinsehaghe, Den Haag
mevr. J. Vriens	Beleidsmedewerker Eenheid Jeugd, gemeente Helmond
mevr. A. de Bruijn	Beleidsmedewerker P&O, Stichting Sirius; Openbaar onderwijs Amsterdam Zuid-Oost
dhr. P. Burgers	Coördinator Stichting PAS, Arnhem
mevr. G. Meijerink	Beleidsmedewerker St. OPOA, Almelo
mevr. M. van Schijndel	Inspecteur, Inspectie van het Onderwijs