



Rapport

Deel 1

Naar een nieuw bekostigingsarrangement voor het onderwijsachterstandenbeleid

IJsbrand Jepma en Sandra Beekhoven (Sardes),
m.m.v. Kees Zandvliet (SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam)
Sardes, Utrecht,
2013

Inhoud

Samenvatting	3
Hoofdstuk 1. Inleiding	11
1.1 Aanleiding en achtergrond	11
1.2 Onderzoeksvragen	14
1.3 Opzet en organisatie van het onderzoek	14
Hoofdstuk 2. De huidige bekostiging van het onderwijs- achterstandenbeleid nader bekeken	21
2.1 Huidig bekostigingssysteem van het onderwijsachterstandenbeleid	21
2.2 Knelpunten	25
2.3 Lessen uit andere bekostigingssystemen	28
2.3.1 Bekostigingssystematiek van passend onderwijs	28
2.3.2 Bekostigingssystematiek in het kader van de Wwb	33
2.3.3 Bekostigingssystematiek DBC-systematiek in de gezondheidszorg	37
2.4 Beknopt internationaal perspectief op bekostiging van onderwijsachterstanden	41
2.4.1 Enkele algemene noties	41
2.4.2 Enkele voorbeelden uit het buitenland	43
2.4.3 Vergelijking met Nederland	46
Hoofdstuk 3. Identificatie van (mogelijke) scenario's van bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid	49
3.1 Oorzaken, definitie en doelstellingen	49
3.2 Indicatoren	50
3.3 Bekostigingsmodellen	58
3.3.1 Verdeelmodellen	59
3.4 Toekomstscenario's toekomstbestendig en effectief onderwijs- achterstandenbeleid	64
Hoofdstuk 4. Beoordeling van de scenario's	73
4.1 Voor- en nadelen van de hoofdscenario's	73
4.2 Beoordeling van de scenario's a.d.h.v. een serie criteria	77
4.2.1 Uitleg bij de 12 criteria	77
4.2.2 De beoordeling	79
4.3 Nader uit te werken scenario	83
Hoofdstuk 5. Inschatting van herverdeeleffecten van financiële middelen	87
5.1 Inleiding	87
5.2 Herverdeeleffecten van nader uitgewerkt scenario	87
5.3 Overgangsregeling	93
Hoofdstuk 6. Conclusies, advies en vervolgonderzoek	95
6.1 Conclusies	95
6.2 Suggesties voor vervolgonderzoek	96

Samenvatting

Inleiding

In dit verkennende onderzoek staat de zoektocht centraal naar een toekomstbestendig bekostigingsarrangement voor het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs. Het gaat hierbij om een haalbaar, rechtvaardig, rechtmatig en effectief bekostigingssysteem.

Het beginpunt van het onderzoek vormt de vraag welke mogelijke scenario's voor de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid denkbaar zijn en welk scenario de voorkeur verdient.

Het bestaande systeem van het onderwijsachterstandenbeleid met betrekking tot het primair onderwijs is toe aan een herziening. De aanleiding wordt gevormd door:

- de veranderingen in de maatschappij die van invloed zijn op de ontwikkeling van onderwijsachterstanden;
- de kwetsbaarheid van het systeem en de daarmee samenhangende verhoogde kans op onrechtmatige besteding van middelen;
- de complexiteit van het bekostigingssysteem en
- de behoefte het budget te besteden aan effectieve maatregelen (*evidence based*) die de onderwijskansen van leerlingen daadwerkelijk vermeerderen.

De wens is te komen tot een goed en toekomstbestendig onderwijsachterstandenbeleid. Dit is het geval als aan twee voorwaarden wordt voldaan.

Voorwaarde 1: de gekozen bekostiging zorgt ervoor dat het geld bij die scholen en leerlingen komt waar het nodig is.

Voorwaarde 2: de beschikbare middelen worden door scholen op een effectieve wijze ingezet die resultaat oplevert voor kinderen.

Achtergrond

Door middel van het onderwijsachterstandenbeleid wordt al ruim vier decennia (sinds de jaren 70 van de vorige eeuw) betere kansen via het onderwijs geboden aan leerlingen die vanwege sociaaleconomische, culturele en/of taalkenmerken extra ontwikkelingsstimulering kunnen gebruiken. De oorzaken van onderwijsachterstanden bij leerlingen komen voort uit (een combinatie van) meerdere omgevingsfactoren. Een onderwijsachterstand van een leerling wordt wel gedefinieerd als een relatieve achterstand ten opzichte van gemiddelde prestaties op Nederlandse taal en rekenen (de basisvakken) van een landelijke vergelijkingsgroep. Uit dit onderzoek volgt dat dit een goede definitie is.

Het gaat bij het onderwijsachterstandenbeleid om een budget van € 442 miljoen (kostenniveau 2012) dat door het Rijk wordt verstrekt aan de schoolbesturen van basisscholen voor primair onderwijs. Het geld wordt hoofdzakelijk verdeeld op basis van de gewichtenregeling. Deze baseert zich op het opleidingsniveau van beide ouders. Als een basisschool in een zogeheten impulsgebied staat, ontvangt de school een extra bedrag per gewichtenleerling. In een impulsgebied wonen betrekkelijk veel mensen die werkzoekend zijn en/of in armoede leven.

Binnen de gewichtenregeling wordt gebruik gemaakt van (gewogen) indicatoren die iets zeggen over het risico op onderwijsachterstanden van leerlingen ('behoeften'). Het geld

wordt uitgekeerd als *lumpsum*. Er wordt financiële verantwoording over afgelegd via de prestatiebox.

Buiten de schoolbesturen om ontvangen gemeenten, als onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid, een budget van € 331 miljoen voor voorschoolse educatie, zomerscholen en schakelklassen. De regels van de gewichtenregeling bepalen het budgetvolume dat gemeenten hiervoor ontvangen. Het voortgezet onderwijs ontvangt een bedrag van € 50 miljoen voor het verrijken van het onderwijs van doelgroopleerlingen. De totale geldsom voor het Nederlandse onderwijsachterstandenbeleid bedraagt dus driekwart miljard euro.

Dit onderzoek beperkt zich tot het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs.

Knelpunten huidig bekostigingssysteem

In de huidige bekostigingssystematiek van het onderwijsachterstandenbeleid zit een aantal knelpunten. In willekeurige volgorde:

- 1) *Gestage stijging van het opleidingsniveau van ouders; genuanceerd beeld van achterstandenvermindering*: de toegekende middelen nemen af doordat de achterstandsmiddelen mede op basis van het opleidingsniveau van ouders aan schoolbesturen worden toegekend. Dit komt door geleidelijke stijging van het algehele opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Het is niet zo dat deze ontwikkeling erin resulteert dat de onderwijsachterstanden bij doelgroopleerlingen hiermee gelijke tred houden, dat wil zeggen gestaag dalen. De prestatieontwikkeling in Nederlandse taal en rekenen laten over tijd (1995-2011) een genuanceerd beeld zien. Vooral allochtone doelgroopleerlingen lopen hun achterstanden flink in. Maar in de meest recente beleidsperiode (2008-2011) is sprake van een lichte achteruitgang, vooral bij allochtone doelgroopleerlingen.
- 2) *Risico's van oneigenlijk gebruik en misbruik van middelen*: er worden (bewust of onbewust) fouten gemaakt door schoolbesturen en/of basisscholen bij het aanleveren van informatie inzake de gewichtenregeling. Daardoor wordt er onrechtmatig geld uitgekeerd.
- 3) *Nieuwe tijden, nieuwe onderwijsachterstanden*: veranderingen in de (internationale) gemeenschap stellen andere eisen aan (toekomstige) werknemers. Er ontstaat een grotere behoefte aan zogeheten *advanced of soft skills*.
- 4) *Beperkt zicht op effectieve maatregelen*: het onderwijsachterstandenbeleid bestaat in de uitvoeringspraktijk van basisscholen uit meerdere maatregelen, waarvan niet goed bekend is hoe effectief ze afzonderlijk zijn. Een totaalbeeld van de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid is wel beschikbaar. Het blijkt dat Nederland internationaal gezien tot de top behoort wanneer gekeken wordt naar de leerlingen die op laag- en middenniveau presteren. Daarbij komt dat de overheidsbemoeienis met het deel van het onderwijsachterstandenbeleid waar gemeenten bestuurlijk en financieel voor verantwoordelijk zijn, groter is dan de bemoeienis met het deel van het onderwijsachterstandenbeleid dat door de schoolbesturen van primair onderwijs wordt uitgevoerd. Deze bestedingsvrijheid kan ertoe leiden dat de opbrengsten van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs niet worden gemaximaliseerd.
- 5) *Complexiteit van bekostigingswijze*: uiteenlopende partijen (gemeenten en schoolbesturen van basisscholen voor primair onderwijs) ontvangen op grond van diverse verdeelmodellen en op grond van verschillende regelingen diverse geldstromen van variabele omvang.
- 6) *Budgetbreuk voorschoolse educatie (gemeenten) en vroegschoolse educatie (basisscholen)*: bij voor- en vroegschoolse educatie (vve) bestaat een verantwoordelijk-

heidsbreuk die niet altijd ten goede komt een integraal en effectief vve-beleid in gemeentelijk verband.

7) *Beleidsinconsistentie ten aanzien van het criterium 'etnische herkomst'*: waar besturen van speciale basisscholen en speciale scholen voor primair onderwijs nog geld ontvangen op grond van 'etniciteit' als criterium voor de toekenning van extra middelen, is dit criterium in een eerder stadium uit de gewichtenregeling verwijderd. In het voortgezet onderwijs speelt etniciteit ook een rol bij de toekenning van extra middelen.

Aanpak van het onderzoek

In deze studie is een (inter)nationale literatuurstudie uitgevoerd, er zijn lessen getrokken uit voorbeelden van andere bekostigingsmodellen uit binnen- en buitenland, er zijn gesprekken gevoerd met diverse experts en vertegenwoordigers van uiteenlopende belangenorganisaties.

De onderwerpen die onder meer onder de loep zijn genomen betreffen de oorzaken en definitie van onderwijsachterstanden, de doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid en de indicatoren die bepalen of een leerling tot de beoogde doelgroep behoort. Verder is ingegaan op het bekostigingsprincipe, de bekostigingseenheden en de bestedingsvrijheid. Er zijn relaties gelegd met de bekostiging binnen het beleid van Passend onderwijs, de werking en ervaringen van bekostigingsstelsels van onderwijsachterstandenbeleid in het buitenland. Ook is de bekostiging van andere beleidsvelden, van binnen en buiten de onderwijssector bestudeerd, evenals de samenhang met de bekostiging van de gemeente voor voorschoolse educatie, zomerscholen en schakelklassen. Er zijn kansrijke bekostigingsarrangementen geformeerd en beoordeeld. Er heeft een identificatie van herverdeeleffecten van financiële middelen van nieuwe arrangementen plaatsgehad. Tot slot zijn zogeheten 'witte vlekken' in de literatuur over de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid opgespoord.

In deze studie is een convergente denklijn gehanteerd. Er is breed ingestoken, alle mogelijke bekostigingsmodellen (variatie in bekostigingsprincipes en variatie in bekostigingseenheden) zijn geëxpliciteerd.

Op voorhand zijn er 15 verschillende manieren denkbaar van bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid (zie onderstaande tabel).

Tabel: S1. Bekostigingswijzen onderwijsachterstandenbeleid

Verdeelmodel	Bekostigingseenheid				
	Ouders	School	Schoolbestuur	Gemeente	Samenwerkingsverband
Behoeften (<i>input</i>)	1	4	7 (nulsituatie)	10	13
Verrichtingen (<i>throughput</i>)	2	5	8	11	14
Prestatie (<i>output</i>)	3	6	9	12	15

Momenteel ontvangen schoolbesturen voor primair onderwijs onderwijsachterstandenbudget op basis van de aanwezigheid van doelgroepleerlingen die een risico lopen op het ontwikkelen van onderwijsachterstanden. Dit is de nulsituatie.

Alle bekostigingsmodellen zijn nagelopen en voorzien van voor- en nadelen. Dit heeft geleid tot het formuleren van drie hoofdsenario's voor de toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid. Er is een hoofdsenario met respectievelijk a) het schoolbestuur, b) de gemeente en c) het samenwerkingsverband passend onderwijs als bekostigingseenheid. Binnen de hoofdsenario's is systematisch gevarieerd naar het verdeelmodel (ingeperkt tot behoeften, ofwel *input*), de allocatiewijze (indicatoren voor de

bepaling van onderwijsachterstanden) en de bestedingsvrijheid (mate van sturing op inhoud, effectieve maatregelen) tussen de diverse bestuurlijke niveaus (Rijk, schoolbestuur/ gemeente/samenwerkingsverband en basisschool).

Nader uitgewerkt scenario: Rijk – schoolbestuur – basisschool

Er is een nader uit te werken scenario gespecificeerd. Daarvoor zijn verschillende, beredeneerde afwegingen gemaakt. Er is een set beoordelingscriteria aangelegd waarmee gekeken is naar:

- a) de *indicator* (o.m. objectiveerbaarheid, betrouwbaarheid en validiteit, beperking van administratieve lasten en tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen),
- b) de *bekostigingseenheid* (efficiëntie),
- c) het *verdeelmiddel* (transparantie en rechtvaardigheid) en
- d) de *bestedingsvrijheid* (effectiviteit).

Aan het eind is gekeken naar e) enkele *over all* criteria met betrekking tot het gehele *scenario* (praktische haalbaarheid en houdbaarheid/ toekomstbestendigheid).

Binnen het nader uitgewerkte scenario zijn nog steeds meerdere subvarianten mogelijk. Die ontstaan door (een combinatie van) verscheidene indicatoren te nemen waarmee de doelgroep kan worden geoperationaliseerd.

Tabel: S2. Nader uitgewerkt scenario, met daarbinnen diverse scenariovarianten

Bekostigings-eenheid	Verdeelmiddel	Allocatie	Bestedingsvrijheid
Schoolbestuur	Behoeften: opleidingsniveau ouders	Aangepaste gewichten-regeling (kinderen van de laagst opgeleide moeders)	Oormerking of Prestatie-/resultaatafspraken
	Behoeften: bijv. inkomen/uitkeringen in postcodegebied	Probleemgebieden	Oormerking of Prestatie-/resultaatafspraken
	Behoeften: opleidingsniveau ouders en bijv. inkomen/uitkeringen in postcodegebied	Aangepaste gewichten-regeling (kinderen van de laagst opgeleide moeders), plus probleemgebieden	Oormerking of Prestatie-/resultaatafspraken

In dit nader uitgewerkt scenario blijft het schoolbestuur van primair onderwijs de bekostigingseenheid. Zij ontvangen het geld voor de inhoudelijke vormgeving van het onderwijsachterstandenbeleid. Schoolbesturen ontvangen een budget op basis van een inschatting van de behoeften bij de schoolgaande leerlingen, uitgaande van achtergrondkenmerken van leerlingen (gezin en buurt/wijk) en vertaalt in meetbare indicatoren, die op directe of indirecte wijze worden gemeten. In het nader uitgewerkte scenario worden de volgende indicatoren onderscheiden:

- a) opleidingsniveau van moeder alleen (aangepaste gewichtenregeling),
- b) probleemgebieden op postcode of schoolniveau en
- c) opleidingsniveau van moeder alleen gecombineerd met probleemgebieden op postcode of schoolniveau.

Via een *hoe-* en *wat-*lijn kan er meer sturing worden gekregen op de inzet van effectieve maatregelen. De *hoe-*lijn betekent dat de rijksoverheid (geheel of gedeeltelijk) bepaalt waaraan het budget voor onderwijsachterstandenbeleid uitgegeven mag worden

(oormerking). De wat-lijn houdt in dat schoolbesturen in overleg met de gemeenten gezamenlijk na te streven doelstellingen formuleren (prestatie-/resultaatafspraken). Dit laat ruimte aan de schoolbesturen om eigen afwegingen en keuzen te maken, het biedt ruimte voor maatvoering in specifieke en afwijkende situaties.

Financiële doorrekening

Het gespecificeerde uitwerkingsscenario (met daarbinnen subvarianten) is financieel doorgerekend. Als de gewichtenregeling wordt gebaseerd op opleidingsniveau van de moeder alleen, dan ontvangen schoolbesturen in kleinere gemeenten meer geld dan in de huidige situatie. Schoolbesturen in grotere gemeenten krijgen minder geld.

Als het onderwijsachterstandenbudget wordt verdeeld aan de hand van de probleemgebieden dan gaan de schoolbesturen in de G33 er op vooruit. De besturen in de G4 (met uitzondering van Amsterdam, dat er geld bij krijgt) en de overige gemeenten gaan er op achteruit.

Als het budget wordt toegekend op basis van opleidingsniveau van de moeder alleen en probleemgebieden samen dan krijgen de schoolbesturen binnen de G4 minder geld. De schoolbesturen in de G33 en de overige gemeenten krijgen meer geld.

Geld verdelen op basis van probleemgebieden zorgt voor grotere herverdeeffecten dan geld verdelen op basis van opleidingsniveau van de moeder.

Afwegingskader: finaal oordeel

Voor een finaal oordeel is het belangrijk om een afweging te maken van alle beschreven plus- en minpunten van de scenario's en keuzes daarbinnen. Hierbij kan worden teruggegrepen op a) de haalbaarheid, b) de rechtvaardigheid, c) de rechtmatigheid en d) de effectiviteit van het bekostigingsarrangement.

Als het nieuwe bekostigingsarrangement haalbaar moet zijn, dan pleit dat voor een model dat eenvoudig en elegant is in uitwerking. Het werken met het opleidingsniveau van ouders (of alleen de moeder) is dat niet. Dit draagt bij aan de kwetsbaarheid van het systeem, het is gevoelig voor onjuiste toekenning van middelen. Dit legt bovendien een (te grote) uitvoeringslast bij schoolbesturen en scholen. Tevens houdt het geen rekening met het gestaag stijgen van het opleidingsniveau van de bevolking (dus ook die van moeders), waardoor het budgetvolume langzamerhand afneemt.

Zo bekeken kan er beter worden gewerkt met een set van (stabiele) indicatoren die buiten het onderwijs om worden verzameld.

Als het bekostigingsarrangement voor een rechtvaardige verdeling van de middelen moet zorgen, dan is het verstandig om het opleidingsniveau van ouders (of indicatoren die daar sterk mee correleren) in te sluiten in het bekostigingsarrangement (rechtvaardigheid).

Als het nieuwe bekostigingsstelsel geheel gevrijwaard moet zijn van misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen, dan zal er voor schoolbesturen en scholen voor primair onderwijs geen rol meer moeten zijn bij de registratie en aanlevering van informatie over leerlingen en/of hun ouders (rechtmatigheid). Dan ligt het meer voor de hand om reeds bestaande informatie (bijv. over probleemgebieden bij CBS/SCP) te benutten bij de financiering van het onderwijsachterstandenbeleid.

Voor een grotere effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid is het belangrijk dat schoolbesturen en scholen maatregelen en activiteiten inzetten voor doelgroep leerlingen die ertoe doen. Meer sturing op inhoud, besteding en/of prestaties/resultaten kan daaraan bijdragen.

Conclusies en vervolgonderzoek

Na analyse, synthese en weging van alle beschikbare gegevens zijn we gekomen tot de volgende conclusies van het onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek.

Conclusies

De belangrijkste conclusies laten zich als volgt samenvatten.

Conclusie 1: de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid is op aanvaardbare wijze gedefinieerd

De doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid wordt gevormd door leerlingen die vanwege ongunstige leefomstandigheden in gezin en buurt/wijk het risico lopen op onderwijsachterstanden in de Nederlandse taal en rekenen. Dit is een adequate definitie.

Conclusie 2: het huidige bekostigingssysteem is gebaseerd op acceptabele indicatoren

De indicatoren die worden gebruikt voor de verdeling van het macrobudget zijn inhoudelijk gecorreleerd met de oorzaken van het ontstaan en blijven voortbestaan van onderwijsachterstanden. Vooral het opleidingsniveau van de ouders op individueel niveau is een sterke indicator.

Conclusie 3: het onderwijsachterstandengeld wordt op een verantwoorde manier verdeeld

Dit betekent dat het beschikbare geld op een rechtvaardige manier wordt verdeeld. Bij een nieuw bekostigingsarrangement mogen er dus geen al te grote herverdeeffecten optreden. Dit neemt niet weg dat er in het nieuwe bekostigingsarrangement tegemoet moet worden gekomen aan twee knelpunten: de rechtmatigheid (oneigenlijk gebruik en misbruik van middelen) en de administratieve lasten van basisscholen en schoolbesturen (zie suggestie 2 bij vervolgonderzoek).

Conclusie 4: het schoolbestuur in positie houden bij het onderwijsachterstandenbeleid

Voorgesteld wordt om de middelen aan schoolbesturen van basisscholen te blijven geven en niet te geven aan gemeenten of samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Dit zorgt voor continuïteit van het onderwijsachterstandenbeleid. Bovendien hebben schoolbesturen het beste zicht op wat nodig is voor de doelgroep. Ook de ontwikkeling naar voorscholen/ integrale kindcentra, waarbij het voorschoolse en vroegschoolse aanbod van respectievelijk voorschoolse voorzieningen (kinderdagverblijven en peuterspeelzalen) en basisscholen op elkaar wordt afgestemd, pleit hiervoor.

Conclusie 5: er is behoefte aan meer inhoudelijke sturing op het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs

Schoolbesturen hebben (te) veel vrijheid bij de besteding van middelen voor de inhoudelijke vormgeving van het onderwijsachterstandenbeleid. Het lijkt verstandig om samenwerking en afstemming te organiseren met de gemeenten om het rendement van het beleid positief te beïnvloeden (effectueren van hoe-lijn of wat-lijn).

Vervolgonderzoek

Suggesties voor verder onderzoek staan hieronder:

Vervolgonderzoek 1: verdeling van onderwijsachterstandenbeleidgeld van schoolbesturen naar basisscholen en inzet van geld voor maatregelen en acties

Hoe wordt het geld, dat schoolbesturen van primair onderwijs ontvangen voor het bieden van extra onderwijskansen voor doelgroepleerlingen, verdeeld over de basisscholen? Er zijn aannames, maar feiten zeggen meer.

Gelijkertijd is het van belang te weten waaraan het geld voor onderwijsachterstandenbeleid door schoolbesturen en basisscholen wordt besteed. Welke keuzen worden gemaakt? Gaat het meeste geld naar preventie, bijvoorbeeld extra formatie in de onderbouw, de jongste kinderen? Hoe kunnen deze keuzen worden gewaardeerd? Dit is vooral nog een 'witte vlek'.

Vervolgonderzoek 2: verdere doordenking van 'alternatief' scenario

In de tweede helft van de uitvoering van de onderzoeksopdracht is het idee ontstaan om verder buiten de gebaande paden te treden. Er is een alternatief model denkbaar dat volledig tegemoet komt aan de problemen met rechtmatigheid en de hoge administratieve lasten die schoolbesturen en basisscholen hebben met het huidige bekostigingsarrangement. Gegevens voor een dergelijk model kunnen worden ontleend aan bestaande datasets van bijvoorbeeld CBS en SCP. Het betreft dan gegevens die zijn gecorreleerd met het risico op onderwijsachterstand. Omdat dit scenario in de eerste helft van de uitvoering van de onderzoeksopdracht niet is voorgelegd aan experts en vertegenwoordigers van belangenorganisaties en ook niet is getoetst aan de vooraf geformuleerde criteria, is er vanaf gezien om dit alternatieve scenario verder uit te werken en door te denken. Het verdient aanbeveling zo'n alternatief model wel nader te verkennen.

Hoofdstuk 1. Inleiding

In paragraaf 1.1 worden de aanleiding en achtergrond geschetst van het eerste deel van het onderzoek naar de toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid. Daarin staat de bekostigingssystematiek centraal. Paragraaf 1.2 gaat verder met de hoofdvraag en subvragen van het onderzoek. Tot slot worden in paragraaf 1.3 de opzet en organisatie van het onderzoek nader toegelicht.

1.1 Aanleiding en achtergrond

Definitie van onderwijsachterstanden

Wanneer hebben leerlingen in het primair onderwijs een onderwijsachterstand? Van onderwijsachterstanden wordt gesproken als de gemiddelde prestaties van leerlingen die tot een bepaalde maatschappelijke groep behoren, hardnekkig en aanmerkelijk achterblijven bij een maatschappelijk bepaalde norm, bijvoorbeeld het gemiddelde prestatieniveau van een leeftijdscohort¹. Het gaat hierbij om achterstanden in de kernvakken van het basisonderwijs: de Nederlandse taal en rekenen.

De oorzaak van deze onderwijsachterstanden kan grotendeels worden gevonden in de thuisomgeving van de leerlingen, bijvoorbeeld in het ontbreken van onderwijsondersteunend gedrag van ouders, het niet-Nederlands spreken van de ouders en/of het lage opleidingsniveau van (een van de of beide) ouders.

De doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid is daarmee een andere dan de doelgroep van het beleid van passend onderwijs. Daarbij gaat het om leerlingen die door aangeboren individuele lichamelijke, cognitieve en/of gedragsmatige eigenschappen belemmeringen ervaren met het volgen van regulier onderwijs. Daardoor hebben deze leerlingen een behoefte aan onderwijsondersteuning. Om de aard en omvang van de ondersteuningsbehoefte vast te stellen, wordt vaak een indicatiestellingstraject doorgelopen. Wanneer de ondersteuningsbehoefte van een leerling specifiek en groot is, volgt doorgaans opname in het speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs. Het speciaal basisonderwijs biedt lichte vormen van onderwijsondersteuning. Het (voortgezet) speciaal onderwijs biedt zware vormen van onderwijsondersteuning.

Kort en anders gezegd: de achterstanden van de doelgroep bij het onderwijsachterstandenbeleid zijn niet toe te schrijven aan de kenmerken van de kinderen zelf (d.w.z. aangeboren kenmerken als een intelligentie- of aandachttekort, of een gedragsmatige stoornis), maar aan ongunstige kenmerken uit de directe, sociale omgeving van de kinderen (sociaaleconomische, culturele en/of taalkenmerken).

Belang van onderwijsachterstandenbeleid

Het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden is in het belang van de ontwikkeling van individuele leerlingen, maar ook in het belang van de samenleving als geheel. Leerlingen hebben recht op goed onderwijs dat aansluit op hun ontwikkelingsniveau en hun ontwikkelingsmogelijkheden. Daarmee maken ze meer kans op succesvolle schoolloopbanen en krijgen ze later betere arbeidsmarktperspectieven.

¹ Doolaard, S. en Leseman, P. (2009). *Versterking van het fundament. Integreerend studie n.a.v. de opbrengsten van de onderzoekslijn Sociale en institutionele context van scholen uit het Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005-2008*. Groningen/Utrecht: GION/Universiteit van Utrecht.

De samenleving heeft een groot belang bij een werkende aanpak van achterstand. Als leerlingen zonder startkwalificatie de school verlaten, dan wordt het risico vergroot op (langdurige) werkloosheid, gezondheidsproblemen, sociale uitsluiting en criminaliteit. Dat brengt hoge maatschappelijke kosten met zich mee. Investeren in kinderen is dus een investering in de toekomst.

Het maatschappelijk belang van achterstandenbestrijding en daarmee de grotere kans op arbeidsmarktparticipatie neemt toe in een vergrijzende samenleving, met een toenemend aantal inactieve burgers. Daarnaast stellen maatschappelijke ontwikkelingen als internationalisering, individualisering, toenemende rol van ict (informatie- en communicatietechnologie) en flexibilisering van de arbeidsmarkt steeds hogere eisen aan de kennis en vaardigheden van mensen om volwaardig in de maatschappij te kunnen participeren.

Korte historische schets

Het onderwijsachterstandenbeleid in Nederland heeft oude papieren. In de ruwweg 40 jaar dat de rijksoverheid extra middelen uittrekt voor het bevorderen van de schoolloopbaan van kinderen uit lagere sociale milieus, heeft het onderwijsachterstandenbeleid diverse benamingen en verschijningsvormen gehad, zoals onderwijsstimuleringsbeleid, onderwijsvoorrangsbeleid en onderwijskansenbeleid.

Bij de start van het onderwijsachterstandenbeleid (in de jaren 70 van de vorige eeuw) richtten men zich op scholen in steden en op het platteland waar de onderwijsprestaties van kinderen ernstig achterbleven. Dit beleid was een reactie op wetenschappelijk onderzoek dat aantoonde dat er sprake was van een grote ongelijkheid in onderwijskansen. Kinderen uit hogere sociale milieus hadden vele malen hogere kansen om naar hogere vormen van voortgezet onderwijs te gaan dan kinderen uit lagere sociale milieus. Na een aantal tijdelijke regelingen waarbij scholen extra formatie konden aanvragen i.v.m. de samenstelling van de leerlingenpopulatie, werd in het midden van de jaren 80 van de vorige eeuw de gewichtenregeling ingevoerd, waarbij de personeelsformatie van basisscholen afhankelijk werd van de sociaaleconomische positie van de kinderen. Etniciteit en opleidingsniveau van ouders werden de indicatoren voor de bepaling van de 'gewichten'. Schoolbesturen van scholen met leerlingen met een gewicht kregen bovenop het basisbudget extra formatie om deze leerlingen meer onderwijskansen te kunnen bieden.

Stapsgewijs zijn de beslisregels van de gewichtenregeling aangepast. Eerst is het criterium ingevoerd dat beide ouders een lage opleiding moesten hebben. Pas later is de etniciteit er uit gehaald. In het huidige onderwijsachterstandenbeleid wordt alleen naar de opleiding van beide ouders gekeken. De gewichtenregeling geldt voor het regulier basisonderwijs. In het speciaal basisonderwijs en het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt gewerkt met de cumi-regeling. Deze houdt in dat schoolbesturen extra bekostiging krijgen voor scholen die leerlingen van ouders met een niet-Nederlandse culturele achtergrond hebben. Naast gelden uit de gewichtenregeling ontvangt een deel van de reguliere basisscholen in gebieden met veel armoede en werkloosheid nog eens extra middelen op basis van de regeling impulsgebieden.

Vanaf 2001 is op grote schaal voor- en vroegschoolse educatie (vve) ingevoerd, bedoeld om de onderwijskansen van peuters en kleuters te vergroten. De bekostiging liep via de gemeenten. Basisscholen konden tot 2006 een beroep doen op gemeentelijke vve-middelen. In 2006 werd een knip aangebracht tussen voorschoolse (kinderdagverblijven en peuterspeelzalen) en vroegschoolse educatie (basisscholen). Scholen kregen vanaf dat

moment middelen voor vroegschoolse educatie rechtstreeks van het ministerie van OCW als onderdeel van de *lumpsum*.

De gemeenten ontvangen tegenwoordig gelden voor de voorschoolse educatie en zijn daarbij vrij in de bepaling van de doelgroep. De doelgroep binnen reguliere basisscholen wordt gevormd door de leerlingen die een gewicht hebben; dit zijn de leerlingen met laagopgeleide ouders.

Van gemeenten en schoolbesturen wordt verwacht dat ze samen optrekken bij de inhoudelijke vormgeving en uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid. Zo zijn ze onder meer samen verantwoordelijk voor een goede doorgaande lijn tussen de voor- en vroegschoolse educatie. Ook maken gemeenten en schoolbesturen afspraken over de opbrengsten van vve.

In het voortgezet onderwijs wordt de bestrijding van onderwijsachterstanden doorgetrokken via het zogeheten Leerplusarrangement. Scholen voor voortgezet onderwijs krijgen extra geld voor personeel als gedurende twee jaar meer dan een bepaald percentage van de leerlingen uit een door het CBS aangemerkt 'armoedeprobleemcumulatiegebied' komt. Met dit geld kunnen scholen voortijdig schoolverlaten tegengaan, door bijvoorbeeld individuele leerlingen intensiever te begeleiden waardoor hun motivatie voor leren toeneemt en de schoolprestaties verbeteren.

In dit onderzoek wordt alleen gekeken naar de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs, dat wil zeggen het regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Zowel de bekostiging van de voorschoolse educatie als de middelen binnen het Leerplusarrangement in het voortgezet onderwijs vallen buiten het bestek van dit onderzoek. Wel wordt de samenhang tussen het onderwijsachterstandbeleid voor het primair onderwijs en de voorschoolse educatie bekeken, want de grondslag van de bekostiging van de voorschoolse educatie is gelijk aan de grondslag van de bekostiging van de schoolbesturen van reguliere basisscholen op basis van de gewichtenregeling. De bekostiging van de Leerplusarrangementen heeft een afwijkende grondslag.

Noodzaak tot nieuw onderwijsachterstandenbeleid

Het huidige systeem van het onderwijsachterstandenbeleid met betrekking tot het primair onderwijs is toe aan een revisie. De aanleiding daarvoor is meerledig². De belangrijkste redenen zijn geworteld in:

- (a) de veranderingen in de maatschappij die van invloed zijn op de ontwikkeling van onderwijsachterstanden,
- (b) de kwetsbaarheid van het systeem dat leidt tot misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen,
- (c) de complexiteit van het bekostigingssysteem en
- (d) de behoefte aan de besteding van middelen aan effectieve maatregelen (*evidence based*) die de onderwijskansen van leerlingen daadwerkelijk vermeerderen.

Gestreefd wordt naar een goed en toekomstbestendig onderwijsachterstandenbeleid. Dit is het geval als aan twee voorwaarden wordt voldaan, te weten: de gekozen bekostiging zorgt ervoor dat het geld bij die scholen en leerlingen komt waar het nodig is (*voorwaarde 1*) en de beschikbare middelen worden door scholen op een effectieve wijze ingezet die resultaat oplevert voor kinderen (*voorwaarde 2*).

² Brief aan de Tweede Kamer, *Toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid*, 1 juni 2012.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag die we in het eerste deelonderzoek naar een nieuw bekostigingsarrangement beantwoorden, luidt als volgt:

Welke mogelijke scenario's voor de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid zijn denkbaar en welke verdient de voorkeur?

Deze grote onderzoeksvraag is uitgesplitst in 12 subvragen, te weten:

1. *Zijn er naast de benoemde definitie voor achterstanden andere definities denkbaar op basis waarvan bekostiging mogelijk is?*
2. *Hoe verhouden eventueel andere definities zich tot de wijze van bekostiging van de ondersteuningsmiddelen voor zware ondersteuning ((voortgezet) speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering) in het huidige systeem? En hoe tot de nieuwe verdeling in het nieuwe stelsel van passend onderwijs?*
3. *Welke indicatoren zijn beschikbaar om te bepalen welke leerlingen tot de doelgroep behoren?*
4. *Welke indicatoren lenen zich om de bekostiging aan scholen op te baseren?*
5. *Welke scenario's voor bekostiging aan scholen zijn denkbaar?*
6. *Welke indicatoren lenen zich om andere vormen van bekostiging op te baseren?*
7. *Welke scenario's voor deze alternatieve vormen van bekostiging zijn denkbaar?*
8. *Welke elementen uit het Vlaamse GOK-beleid (gelijke onderwijskansen) zijn bruikbaar voor de Nederlandse praktijk (toekenning middelen op aanvraag, gebruikte indicatoren)? Zijn er andere elementen uit internationale voorbeelden voor de Nederlandse praktijk bruikbaar?*
9. *Welke data, analyses en afwegingen liggen ten grondslag aan een keuze voor één van de scenario's (wat zijn de voor- en nadelen van de scenario's)?*
10. *Welke argumenten zijn er voor het onderscheid in bekostiging van gemeenten versus scholen en de knip daarbij tussen voorschoolse educatie, zomerscholen en schakelklassen enerzijds en vroegschoolse educatie en activiteiten op basis van de gewichtenmiddelen binnen de reguliere scholing anderzijds?*
11. *Welke witte vlekken zijn aan te wijzen in de literatuur ten aanzien van de onderzochte indicatoren en scenario's? Welke witte vlekken verdienen nader onderzoek?*
12. *Wat zijn de mogelijke herverdelingseffecten?*

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, wordt gekozen voor de volgende onderzoeksaanpak.

1.3 Opzet en organisatie van het onderzoek

In het onderzoek naar de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid onderscheiden we verschillende stappen, namelijk:

Stap 1: Analyse van het huidige bekostigingssysteem van het onderwijsachterstandenbeleid, in relatie tot het bekostigingssysteem van passend onderwijs

In de eerste stap is via een *desk research* een grote hoeveelheid literatuur (onderzoeksrapporten, wetenschappelijke en populaire artikelen) en beleidsdocumenten (o.m. brieven aan Tweede Kamer) het nationaal systeem van het onderwijsachterstandenbeleid nader bestudeerd.

In deze stap is nagegaan wat er bekend is over de effectiviteit en efficiëntie van het huidige onderwijsachterstandenbeleid. Hierbij is ook literatuur betrokken over het Vlaamse GOK-

beleid (gelijke onderwijskansen). Welke elementen hieruit zijn toepasbaar voor het Nederlandse onderwijsachterstandenbeleid?

De literatuurstudie richt zich onder meer op het onderzoeken van de relevantie van de indicatoren voor achterstandsrisico: opleidingsniveau van ouders, etniciteit van kind, thuistaal van kind, taalniveau van kind, inkomen van ouders en woonomgeving (postcodegebied).

Er is ook gebruik gemaakt van literatuur over de bekostiging van (licht en zware) extra onderwijsondersteuning, zodat de samenhang met de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid en het passend onderwijsbeleid zichtbaar wordt. Tot slot hebben we gekeken naar bekostiging van andere beleidsvelden, van binnen en buiten de onderwijssector.

Er is internationale literatuur gezocht in enkele relevante zoekmachines (*Google scholar*, *Picarta*) en *abstract indexen* zoals *Education Resources Information Center* en de *Social Sciences Citation Index*. De (in combinatie) gebruikte zoektermen zijn (niet uitputtend): *disadvantage schools*, *education system*, *merit recognition*, *policy*, *financial incentives*, *conditional cash transfers*, *school effectiveness*, *children at risk*. Tot slot is via de zogeheten 'sneeuwbalmethode' literatuur gevonden, dat wil zeggen door in documenten de belangrijke verwijzingen te raadplegen.

Stap 2: Beschrijven van bekostigingswijzen en indicatoren

De in stap 1 verzamelde literatuur levert de input voor stap 2, waarvoor eveneens literatuurstudie heeft plaatsgevonden. Binnen de beleidsanalyse is aandacht voor identificatie/definitie en analyse van de feitelijke onderwijsachterstand van leerlingen en van de beleidsdoelen en de randvoorwaarden. Welke alternatieven zijn gesuggereerd voor het opleidingsniveau van (beide) ouders van leerlingen als criterium voor het bepalen van onderwijsachterstanden? Tevens is gekeken naar bekostigingsarrangementen, instrumenten, maatregelen en activiteiten die bijdragen aan *evidence based-policy* van het onderwijsachterstandenbeleid. In de literatuurstudie zijn ook de argumenten blootgelegd die opgaan voor het onderscheid in bekostiging van gemeenten versus schoolbesturen en de knip daarbij tussen voorschoolse educatie, zomerscholen en schakelklassen versus vroegschoolse educatie en activiteiten op basis van de gewichtenmiddelen binnen de reguliere scholing.

In deze stap is onderzocht welke scenario's mogelijk zijn door zorgvuldig de bouwstenen van de scenario's te beschrijven en analyseren, gebruik makend van de literatuur vermeld in stap 1.

De gekozen definitie van achterstand met de bij behorende indicator, in combinatie met een bekostigingsmodel (verdeelmiddel en bestedingslocus) vormen samen een scenario.

Stap 3: Benoemen van (mogelijke) scenario's voor de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid

In theorie zijn er verschillende manieren denkbaar van bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid. Op voorhand zijn er diverse partijen aan te wijzen die de middelen kunnen ontvangen. De wijze waarop het budget wordt toebedeeld aan de ontvangende partij kan berusten op meerdere principes.

De keuze voor definitie, indicator en bekostigingsmodel leidt tot een scenario. Veel van de alternatieve bekostigingsmodellen komen niet in de praktijk voor, en kunnen dus niet empirisch worden onderzocht. Soms worden er goede redenen aangedragen voor het onrealistisch of onwenselijk zijn van een bepaald scenario, bijvoorbeeld omdat meteen duidelijk is dat aan de voorwaarde van praktische haalbaarheid niet voldaan wordt. Op basis van *desk research* in stap 2 is gekozen voor een aantal kansrijke scenario's.

De informatie uit de literatuur is verwerkt door deze te relateren aan de bouwstenen voor de scenario's. Met de conclusies uit de literatuur is in beeld gebracht wat er bekend is van de verschillende mogelijkheden aan bekostiging. Daarmee is tevens een eerste blik gegeven op de 'witte vlekken' in de literatuur ten aanzien van indicatoren, bekostigingsmodellen en scenario's voor de toekomst.

Stap 4: Beoordelen van de scenario's aan de hand van een set criteria

In deze stap zijn we de voor- en nadelen nagegaan van de meest kansrijke bekostigingsarrangementen. Daarbinnen is gekeken naar de mogelijkheden en consequenties voor het toepassen van bestaande en nieuwe indicatoren binnen de huidige en alternatieve bekostigingswijzen. Tegelijkertijd heeft deze activiteit de mogelijkheid geboden om 'witte vlekken' te benoemen. Over sommige alternatieven is te weinig informatie beschikbaar om een afgewogen beoordeling mogelijk te maken. Soms is alleen over een beperkt aantal beoordelingscriteria informatie beschikbaar. Bij het beoordelen van de scenario's is ook gebruik gemaakt van de internationale literatuur. Ook al komen scenario's niet letterlijk elders voor, er kunnen wel onderdelen van een scenario van kracht zijn (geweest).

De beoordeling van de toekomstscenario's heeft een *ex ante* beleidsanalytisch karakter, bestaande uit twee onderzoeksactiviteiten:

- a. vervolg van de *desk research* van bestaande nationale en internationale literatuur en beleidsdocumenten en
- b. raadplegen van een aantal experts van onderwijsdeskundigen³.

Een en ander is in samenhang bekeken met de huidige knip in de financiering (schoolbesturen van scholen voor primair onderwijs en gemeenten ontvangen voor verschillende onderdelen van het onderwijsachterstandenbeleid een eigen financiering) en de nieuwe wijze van financieren van de zogeheten 'zware ondersteuningsbehoeften', zoals die bij de invoering van de Wet Passend onderwijs van kracht wordt. De bevindingen op grond van onze analytische beleidsevaluatie resulteren in een klein aantal toekomstgeoriënteerde hoofdscenario's (met daarbinnen systematische variatie naar indicatoren e.d.), welke voorgelegd zijn aan een aantal experts.

In een vroeg stadium is gesproken met drs. Jo Kloprogge (zelfstandig adviseur, voormalig directeur van Sardes) en drs. Bé Keizer (onafhankelijk adviseur bedrijfsvoering funderend onderwijs, voormalig medewerker bij VOS/ABB, PO-Raad).

De experts zijn gevraagd te reageren op de geselecteerde hoofdscenario's en de door ons gemaakte afwegingen daarvoor. Bij de beoordeling van de hoofdscenario's is voorts nagegaan hoe ze zich verhouden tot aanpassingen van wet- en regelgeving en van bekostigingssysteem. Vervolgens is de experts gevraagd of er nog alternatieve scenario's denkbaar zijn.

De expertgroep is in overleg met OCW geselecteerd. Er zijn afzonderlijke *face-to-face* en telefonische gesprekken gevoerd. Dit zijn de experts:

- prof. dr. Sjoerd Karsten (Universiteit van Amsterdam, bijzonder hoogleraar beleid en organisatie van het beroepsonderwijs)
- dr. Paul Jungbluth (Universiteit van Maastricht, senior-onderzoeker)
- prof. dr. Sietske Waslander (hoogleraar sociologie TiasNimbas Business School)
- dr. Lia Mulder (senior onderzoeker ITS)

Op basis van het commentaar van de experts zijn de scenario's aangescherpt en aangevuld.

³ Er is ook geprobeerd enkele onderwijs economen te raadplegen, maar dat is om uiteenlopende redenen niet gelukt.

Tevens zijn op verzoek van OCW enkele betrokken belangenorganisaties gevraagd naar het draagvlak voor de diverse toekomstscenario's. De volgende belangenorganisaties en vertegenwoordigers zijn geraadpleegd:

- PO-Raad (Esmee Hornstra, Reinier Goedhart en Elise van Bokhorst)
- VNG (Elly Dekker)
- G4 (Moonika Abner van Bureau Zunderdorp, Marieke Kleiboer en Petra Coffeng van Amsterdam, Roy Geurts van Rotterdam, Hella Kuipers van Utrecht en Arjan van Daal en Simone ten Hag van Den Haag⁴)
- G32 (Fred Nilsen van Lelystad)

De afwegingen en wensen van de belangenorganisaties zijn meegenomen in de beoordeling van de toekomstscenario's en de advisering over de toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid.

Stap 5: Identificeren van de herverdelingseffecten van financiële middelen

Er is voor de gekozen toekomstscenario's een gefundeerde inschatting gemaakt van de mogelijke herverdeeleffecten bij diverse bekostigingsarrangementen. Bij de inschatting van de herverdeeleffecten is dankbaar gebruik gemaakt van de financieel experts van OCW.

Stap 6: Komen tot een beredeneerd advies voor toekomstbestendig onderwijsachterstandenbeleid

De conclusies uit de *desk research* zijn op een rij gezet en gerelateerd aan de meningen van de deskundigen en de wensen van de belangrijkste belangenorganisaties. Voor de besproken toekomstscenario's zijn de aanwijzingen uit de literatuur en de bedenkingen of suggesties van deskundigen en vertegenwoordigers van belangenorganisaties in kaart gebracht. De mogelijke herverdelingseffecten zijn hierbij in ogenschouw genomen.

Uiteindelijk zijn alle voor- en nadelen en consequenties van de scenario's bekeken en gewogen en zijn we tot een beredeneerd advies gekomen voor een nader uit te werken scenario van de nieuwe bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid die toekomstbestendig is en leidt tot de inzet van effectieve maatregelen⁵.

Alles bij elkaar zal er in het streven naar een nieuw bekostigingssysteem een evenwicht moeten worden gevonden tussen haalbaarheid, rechtvaardigheid, doelmatigheid (effectiviteit) en rechtmatigheid.

Op basis van dit advies kan een politieke keuze worden gemaakt. Tevens zijn suggesties geformuleerd voor verder onderzoek.

Bovenstaande is in een schema gezet waarbij de stappen in het eerste deel van het onderzoek zijn gerelateerd aan de hoofdvraag en subvragen.

⁴ De beleidsmedewerkers van de gemeente Den Haag hebben schriftelijk gereageerd op het verslag dat is gemaakt van het groeps gesprek met de G3, want problemen met het openbaar vervoer hebben verhindert dat ze hieraan deel konden nemen.

Tabel 1.1 Stappen in deel 1 van het onderzoek en beantwoording van de hoofdvraag en subvragen

Stappen in deel 1 van het onderzoek	Subvragen die aan de orde komen
Stap 1	1, 2, 8
Stap 2	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10
Stap 3	6, 7, 8, 9, 10, 11
Stap 4	6, 7, 8, 9, 10, 11, 12
Stap 5	12
Stap 6	De hoofdvraag van deel 1 (alle deelvragen omvattend)

Leeswijzer

Dit deel van het rapport kent de volgende inhoud en structuur. In hoofdstuk 2 wordt dieper ingegaan op de huidige bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs. Ingegaan wordt op het budgettair kader, de ontvangende partijen (bekostigingseenheden), de verdeelmodellen, de wettelijke regelingen en de onderwijsachterstandenbudgetten voor gemeenten en schoolbesturen primair onderwijs. Ook het bekostigingsarrangement bij passend onderwijs wordt uitgediept. Verder staan we stil bij de knelpunten van het huidige bekostigingssysteem. Buiten dat worden voor de gedachtevorming enkele andere bekostigingsmodellen van buiten de onderwijssector gepresenteerd. Hoofdstuk 2 sluit af met een korte impressie van de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid in internationaal verband.

In hoofdstuk 3 worden mogelijke scenario's van de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid geïdentificeerd. Aandacht wordt besteed aan de definitie van leerlingen die als doelgroep kunnen worden gezien van het onderwijsachterstandenbeleid. Er wordt ingegaan op de beschikbare (individuele en groepsgebonden) indicatoren voor het bepalen van (de mate) van onderwijsachterstanden. In hoeverre zijn deze bruikbaar vanuit wetenschappelijk en praktisch oogpunt? Daarnaast worden de opties voor de nieuwe bekostigingsstructuur voorgelegd. Welke partijen komen in aanmerking voor de toekenning van onderwijsachterstandenbudget, en op basis van welke bekostigingsprincipes? De definitie, indicatoren en bekostigingsmodellen samen worden uitgewerkt in een beperkt aantal toekomstscenario's voor het onderwijsachterstandenbeleid.

Centraal in hoofdstuk 4 staat de beoordeling van de onderscheiden toekomstscenario's. Bij de beoordeling wordt gebruik gemaakt van diverse criteria. Er worden 12 uiteenlopende criteria t.a.v. de indicator, het verdeelmodel, de bekostigingseenheid en de bestedingsvrijheid toegepast. Ook zijn er enkele criteria van toepassing op het gehele scenario. Op basis van een weging van de criteria worden vervolgens uitspraken gedaan over de haalbaarheid van de toekomstgeoriënteerde scenario's. Besloten wordt met het beschrijven van een nader uit te werken scenario, op basis van een weging van al het voorgaande. Daarbij zijn ook de meningen van experts en vertegenwoordigers van de voornaamste belangenorganisaties betrokken.

Hoofdstuk 5 geeft een inschatting van de herverdeel-effecten van de financiële middelen bij een ander bekostigingsarrangement. Een nieuwe bekostigingswijze van het onderwijsachterstandenbeleid kan vergaande consequenties hebben voor de huidige budgetten van schoolbesturen van scholen voor primair onderwijs en gemeenten. Afhankelijk

van de keuze voor het ene of andere toekomstscenario's kunnen deze (fors) minder of meer worden.

Alle kennis die is opgedaan in de voorgaande hoofdstukken wordt samengebracht in slothoofdstuk 6. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies getrokken. Tevens biedt dit hoofdstuk suggesties voor vervolgonderzoek. Voordat het onderwijsachterstandenbeleid klaar voor de toekomst kan worden gemaakt, wordt idealiter nog het nodige uitgezocht.

Hoofdstuk 2. De huidige bekostiging van het onderwijs-achterstandenbeleid nader bekeken

In dit hoofdstuk wordt in paragraaf 2.1 ingegaan op het huidige bekostigingssysteem van het onderwijsachterstandenbeleid. Beschreven worden de omvang van het beschikbare budget, de bekostigingseenheden, de onderliggende verdeelmodellen, het onderwijsachterstandenbudget voor gemeenten en het onderwijsachterstandenbudget voor schoolbesturen van primair onderwijs. Paragraaf 2.2 maakt inzichtelijk hoe de bekostigingssystematiek er bij passend onderwijs uit komt te zien. Dit is van belang omdat in dit verkennend onderzoek de mogelijkheden worden nagegaan om de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid af te stemmen met de bekostiging van passend onderwijs. Vervolgens worden in paragraaf 2.3 de belangrijkste knelpunten van de bekostigingssystematiek van het onderwijsachterstanden behandeld. Vervolgens worden enkele bekostigingssystemen van buiten het onderwijs besproken. Welke lessen voor het onderwijsachterstandenbeleid kunnen hieruit worden getrokken? Dit hoofdstuk sluit in paragraaf 2.5 af met een beknopt internationaal perspectief op de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid.

2.1 Huidig bekostigingssysteem van het onderwijsachterstandenbeleid

Budgettair kader en bekostigingseenheden

In 2012 wordt ongeveer € 773 miljoen door het Rijk verstrekt ten behoeve van de bestrijding van onderwijsachterstanden in de voorschoolse educatie en het primair onderwijs. Er zijn twee partijen, ook wel 'bekostigingseenheden' genoemd, die financiële middelen krijgen voor het uitvoeren van het onderwijsachterstandenbeleid. Dat zijn a) *gemeenten* en b) *schoolbesturen van scholen voor primair onderwijs* (regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs). Gemeenten krijgen grofweg € 331 miljoen voor de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid, rond de € 442 miljoen gaat naar de schoolbesturen⁶ die het verdelen onder de scholen waar ze het bevoegd gezag van vormen.

Verdeelmodellen

Het onderwijsachterstandenbudget voor de gemeente wordt in hoofdzaak berekend op basis van het aantal gewichtenleerlingen (indicator: opleidingsniveau van ouders) van de reguliere basisscholen die op het grondgebied van de gemeente staan. Op basis van het aantal ouders met een laag opleidingsniveau wordt vastgesteld hoe groot de behoefte (*input*) is aan extra middelen voor het vroegtijdig bestrijden van onderwijsachterstanden. Daarnaast wordt van gemeenten gevraagd dat ze de extra middelen benutten voor het inzetten van maatregelen die bewezen effectief zijn (verrichtingen, ofwel *throughput*). Leidend zijn daarbij de doelen die in de Wet OKE (Ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie), die per 1 augustus 2010 is ingegaan, zijn vastgelegd. Het gaat dan bijvoorbeeld om het realiseren van voorschoolse educatie van hoge kwaliteit (bijv. aanbod van vier dagdelen/10 uren per week, maximale groepen van 16 peuters en twee professionele beroepskrachten). Ook is er aandacht voor onderwijstijdverlenging (zomer- en weekendscholen, schakelklassen bijv.). Voor deze andere vormen van achterstandsbestrijding, zoals schakelklassen en zomerscholen, bestaat meer beleidsvrijheid.

⁶ Met de Leerplusarrangementen in het voortgezet onderwijs is een bedrag van rond de € 50 miljoen gemeoid. Op dit deel van het onderwijsachterstandenbeleid gaan we in deze studie niet dieper in.

Er is dus sprake van een hybride verdeelmodel van behoeften en verrichtingen. De middelen die gemeenten ontvangen voor het onderwijsachterstandenbeleid zijn als het ware 'geoormerkt'. De overheid schrijft voor waar de middelen aan besteed moeten worden.

Schoolbesturen die onderwijsachterstandenbudget krijgen, hebben meer vrijheidsgraden (autonomie in verdeling en besteding van budget) dan gemeenten bij het inzetten van de middelen voor onderwijsachterstandenbestrijding. Het onderwijsachterstandenbudget wordt aan schoolbesturen uitgekeerd als *lumpsum*, zonder inhoudelijke bepalingen over maatregelen waaraan het geld besteed moet worden. Wel is het zo dat de schoolbesturen zich over de inzet van de middelen moeten verantwoorden via de prestatiebox primair onderwijs.⁷

Onderwijsachterstandenbudget en gemeenten

Er zijn meerdere uitvoerders van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid. Niet alleen kinderdagverblijven en peuterspeelzalen die voorschoolse educatie verzorgen, maar ook basisscholen waar (boven)schoolse activiteiten als schakelklassen en zomerscholen plaatsvinden. Al deze instellingen ontvangen daarvoor geld van de gemeente uit het onderwijsachterstandenbudget. Het basisonderwijs profiteert dus van de gemeentelijke onderwijsachterstandsgelden.

Het rijksgeld stroomt op verschillende manieren naar de gemeenten. Met ingang van 2011 wordt het totale bedrag voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (voorschools, zomerscholen, schakelklassen, harmonisatie ouderbijdrage) in de vorm van een specifieke uitkering verstrekt⁸. Recent zijn er bestuursafspraken tussen het Rijk en de G37 gesloten over het verbeteren van de kwaliteit van voorschoolse educatie (o.m. een nieuwe taalnorm 3F voor pedagogisch medewerkers en meer hbo'ers op de groep), schakelklassen en zomerscholen (onderwijstijdverlenging)⁹. Daarmee krijgen 37 grote gemeenten in Nederland extra financiële middelen om handen en voeten te geven aan het onderwijsachterstandenbeleid.

Onderwijsachterstandenbudget en schoolbesturen

Het onderwijsachterstandenbudget dat de schoolbesturen van primair onderwijs krijgen, wordt voor een groot deel verdeeld op basis van de *gewichtenregeling*. De gewichtenregeling geldt alleen voor het regulier basisonderwijs, niet voor het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Daarbij wordt voor iedere leerling in het regulier basisonderwijs bekeken welk opleidingsniveau de ouders hebben. Ouders vullen daartoe een formulier in bij inschrijving van de school.

Er zijn twee gewichten, 0,3 en 1,2. Leerlingen van wie beide ouders een schoolopleiding hebben gevolgd op maximaal het niveau praktijkonderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs (basisberoepsgerichte leerweg of kaderberoepsgerichte leerweg), krijgen gewicht 0,3. Gewicht 1,2 krijgen leerlingen van wie één ouder een schoolopleiding heeft op maximaal het niveau basisonderwijs, en van wie de andere ouder een opleiding heeft gevolgd op maximaal het niveau praktijkonderwijs of voorbereidend beroepsonderwijs, voor zover het betreft de basisberoepsgerichte leerweg of de kaderberoepsgerichte leerweg.

⁷ Besluit Regeling prestatiebox primair onderwijs, *Staatscourant*, nr. 1714, 27 januari 2012.

⁸ Besluit specifieke uitkering gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2011-2014, *Staatsblad*, 23 augustus 2010, 687, 1-9.

⁹ Brief aan de Tweede Kamer, *Basis voor Presteren, Actielijn 5: Effectief benutten van extra leertijd voor jonge kinderen*, 16 maart 2012.

Bij de gewichtenregeling is een drempel ingebouwd van 6%. Dit wil zeggen dat pas extra budget aan de basisschool wordt toegekend wanneer het percentage gewichtenleerlingen, vermenigvuldigd met hun gemiddelde gewicht, groter is dan 6%.¹⁰

Een ander deel van het onderwijsachterstandenbudget voor schoolbesturen wordt toegekend op basis van zogeheten *impulsgebieden*. Ook hiervoor komen de scholen voor speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs niet in aanmerking. In de regeling wordt een aantal postcodegebieden aangewezen. Deze postcodegebieden worden bepaald op basis van de Armoedemonitor van het SCP/CBS. Dit zijn gebieden waar zich een combinatie van factoren voordoet, zoals hoge werkloosheid en veel lage inkomens, die een rol spelen bij het ontstaan van onderwijsachterstanden. Alle reguliere basisscholen (of ze nu wel of niet boven de financiële drempel van de gewichtenregeling vallen) komen in aanmerking voor extra financiële middelen vanuit de regeling impulsgebieden, mits ze minimaal één leerling met een gewicht volgens de gewichtenregeling hebben.

Nog weer een ander deel van de financiële middelen van het onderwijsachterstandenbeleid voor schoolbesturen wordt verdeeld op basis van de *cumi-regeling*. De cumi-regeling geldt alleen voor het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs. Scholen krijgen voor leerlingen van ouders met een niet-Nederlandse culturele achtergrond ('etniciteit') extra bekostiging indien door de ouders op het inschrijvingsformulier of op de ouderverklaring is aangegeven dat één van de ouders of beide ouders in een cumi-land zijn geboren.

In de volgende tabel staat een schematische weergave van vorengenoemde.

¹⁰ Een basisschool komt pas voor een extra budget in aanmerking, wanneer meer dan 20% van de leerlingen laagopgeleide ouders heeft (20% maal het laagste gewicht van 0,3 = 6%). Dit gaat uiteraard alleen op als er alleen maar 0,3-leerlingen zijn. Als er (alleen of) ook 1,2-leerlingen zijn, dan wordt deze drempel eerder gehaald. Er is tevens een plafond ingebouwd. Het schoolgewicht kan niet hoger zijn dan 80% maal het totale leerlingenaantal op school. Er is overigens maar een enkele school die dit plafond haalt. Heeft een school geen 0,3-leerlingen, maar wel 1,2-leerlingen, dan wordt het plafond pas effectief bij een aantal 1,2-leerlingen van circa 70% (80% maal N is ongeveer gelijk aan 70% maal N maal (1,2 maal (100% - 6%))). Scholen met alleen 0,3-leerlingen halen het plafond nooit.

Tabel 2.1 Bekostigingssysteem van het onderwijsachterstandenbeleid (afgerond, niveau 2012)

Bekostigingseenheid	Verdeel-model	Regeling	Maatregelen	Omvang budget*
Gemeenten	Combinatie van behoeften (<i>input</i>) en verrichtingen (<i>throughput</i>)	Specifieke uitkering oab	Voorschoolse educatie (als onderdeel van vve)	€ 179 miljoen
Gemeenten	Combinatie van behoeften (<i>input</i>) en verrichtingen (<i>throughput</i>)	Specifieke uitkering oab (versnelling van bereik van 50% naar 100%, 'versnellingsmiddelen')	Voorschoolse educatie (als onderdeel van vve)	€ 47 miljoen
Gemeenten	Combinatie van behoeften (<i>input</i>) en verrichtingen (<i>throughput</i>)	Specifieke uitkering oab ('harmonisatiegelden')	Kwaliteitsverbetering peuterspeelzalen	€ 20 miljoen
Gemeenten	Combinatie van behoeften (<i>input</i>) en verrichtingen (<i>throughput</i>)	Specifieke uitkering oab	Schakelklassen (regulier basisonderwijs)	€ 15 miljoen
G37	Combinatie van behoeften (<i>input</i>) en verrichtingen (<i>throughput</i>)	Bestuursafspraken tussen Rijk, G4 en G33	Voorschoolse educatie Schakelklassen (regulier basisonderwijs) Zomerscholen (regulier basisonderwijs)	€ 70 miljoen**
<i>Subtotaal gemeenten</i>				<i>€ 331 miljoen</i>
Schoolbesturen van reguliere basisscholen	Behoeften (<i>input</i>)	Gewichtenregeling	Lumpsum ter bestrijding van onderwijs-achterstanden	€ 242 miljoen
Schoolbesturen van reguliere basisscholen	Behoeften (<i>input</i>)	Regeling impulsgebieden	Idem	€ 154 miljoen
Schoolbesturen van speciale basisscholen	Behoeften (<i>input</i>)	Cumi-regeling	Idem	€ 20 miljoen
Schoolbesturen van scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (clusters)	Behoeften (<i>input</i>)	Cumi-regeling	Idem	€ 26 miljoen
<i>Subtotaal schoolbesturen van scholen regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs</i>				<i>€ 442 miljoen</i>
<i>Totaal</i>				<i>€ 773 miljoen</i>

- * Het gemeentelijk budget baseert zich op het kalenderjaar 2012. Het budget voor de schoolbesturen van scholen voor primair onderwijs is gebaseerd op het schooljaar 2012/2013. Er is een verschil in bekostigingsritme.
- ** In 2013 en daarna loopt dit bedrag op tot structureel € 95 miljoen voor de G37. Voor de kleinere gemeenten wordt een bedrag van € 5 miljoen beschikbaar gesteld. De verdeling wijkt af van de gebruikelijke budgettaire spelregels (op basis van aantal gewichtenleerlingen op basisscholen op gemeentelijk grondgebied). Wie behoort tot de G37 krijgt extra financiën.

Zoals eerder gezegd, richt dit onderzoek zich uitsluitend op de financiële middelen die worden toegekend aan de schoolbesturen van scholen voor primair onderwijs, ofwel de € 442 miljoen van het totaal van € 773 miljoen. De financiële middelen ter grootte van € 331 miljoen die aan gemeenten worden uitgekeerd vallen buiten de *scope* van het onderzoek. Dit neemt niet weg dat er wordt gezocht naar alternatieve scenario's voor bekostiging waarin verdeling van financiële middelen, die nu naar schoolbesturen van basisscholen gaan, over gemeenten een optie is.

2.2 Knelpunten

In deze paragraaf worden de belangrijkste knelpunten beschreven van het huidige bekostigingssysteem van het onderwijsachterstandenbeleid. Bij het toekomstbestendig maken van het onderwijsachterstandenbeleid zal idealiter rekening worden gehouden met onderstaande knelpunten.

1) Gestage stijging van het opleidingsniveau van ouders; genuanceerd beeld van achterstandenvermindering

Het aantal leerlingen met een gewicht in het regulier basisonderwijs is tussen 1995 en 2007 met de helft gekrompen. Behoorde in 1995 nog 40% tot de doelgroep. In 2007 is dit teruggebracht naar ongeveer 20%¹¹. Bij voortzetting van de huidige gewichtenregeling zal de groep gewichtenleerlingen verder inkrimpen, omdat verwacht mag worden dat het opleidingsniveau van de Nederlandse bevolking nog verder toeneemt¹². Dit betekent dat zonder bijstelling van de huidige indicatoren, het onderwijsachterstandenbudget langzaam maar zeker krimpt.

Ondanks de gestage stijging van het opleidingsniveau van ouders is er geen sprake van een gelijk houdende daling van de onderwijsachterstanden¹³. Afhankelijk van hoe de doelgroep wordt gedefinieerd (door de jaren heen zijn er verschillende definities geweest) en welke vergelijking wordt gemaakt (grobe indeling in doelgroep versus niet-doelgroep of fijne indeling met ouderlijk opleidingsniveau en etniciteit) en welke tijdsperiode wordt genomen, is de ontwikkeling in Nederlandse taalprestaties en rekenprestatie in de periode 1995-2011 meer of minder gunstig. Over de gehele periode blijkt dat de achterstanden fors zijn ingelopen, vooral door de allochtone doelgroep. De vooruitgang is vooral in de vroege beleidsperiode (1995-2003) geboekt, in de latere periode (2008-2011) is sprake van een kleine teruggang (vooral bij de allochtone doelgroep).

¹¹ Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). *Aantal achterstandsleerlingen in het basisonderwijs gehalveerd*. Den Haag: CBS.

Zie ook Driessen, G. (red.) (2012). *De doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid: ontwikkelingen in prestaties en het advies voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.

¹² Onderwijsraad (2011). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst*. Den Haag: Onderwijsraad.

¹³ Driessen, G. (red.) (2012). *De doelgroepleerlingen van het onderwijsachterstandenbeleid: ontwikkelingen in prestaties en het advies voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.

2) *Risico's van oneigenlijk gebruik en misbruik van middelen*

Bij de huidige gewichtenregeling geldt het opleidingsniveau van ouders als criterium voor de toekenning van financiële middelen. De Onderwijsinspectie constateert op basis van een steekproef van 200 basisscholen dat 95% van de scholen fouten maakt bij de registratie van het opleidingsniveau van ouders en de omzetting in leerlinggewichten¹⁴. Na extrapolatie komt de Onderwijsinspectie tot de conclusie dat er voor het schooljaar 2011/2012 naar schatting € 50 miljoen onrechtmatig is uitgekeerd aan de schoolbesturen en basisscholen.

3) *Nieuwe tijden, nieuwe onderwijsachterstanden*

Door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen als internationalisering / globalisering, informatisering, individualisering en flexibilisering van de arbeidsmarkt ontstaan er in de ogen van de Onderwijsraad 'nieuwe achterstanden'¹⁵. Daarmee wordt bedoeld dat er in de nabije toekomst andere eisen worden gesteld aan leerlingen en (toekomstige) werknemers. Wie het Engels bijvoorbeeld niet goed beheerst, zal zich moeilijker kunnen handhaven op de steeds internationaler opererende arbeidsmarkt. De groei van de werkgelegenheid in de dienstverlenende sector en de omgang met verschillende culturen doen een groter beroep op sociale competenties. Zij die minder sociaal vaardig zijn, hebben minder kansen in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. De Onderwijsraad signaleert voor de toekomst een grotere behoefte aan zogeheten *advanced of soft skills*. In de redenering van de Onderwijsraad zal er bij het werken aan meer onderwijskansen van doelgroepkinderen (ook of meer) aandacht moeten zijn voor ontwikkelingsgebieden binnen het sociale domein. De nieuwe achterstanden die de Onderwijsraad signaleert, zullen zich naar verwachting manifesteren onder de bestaande doelgroep van kinderen die opgroeien onder minder gunstige stimuleringscondities.

4) *Beperkt zicht op effectieve maatregelen*

Wat werkt er bij leerlingen die een risico lopen op onderwijsachterstanden? Er worden in het primair onderwijs diverse maatregelen getroffen om de onderwijsachterstanden te verkleinen. Denk aan vve-programma, tweede leerkracht of onderwijsassistent op de groep, onderwijstijdverlenging (zomerscholen, schakelklassen e.d.) klassenverkleining, taalcoördinator, e.d. Niet van alle maatregelen is evengoed bekend of er een gunstig effect is en zo ja, hoe groot het effect is (zie ook deel 2 van deze studie). Dit maakt het lastig om beleid te voeren op effectieve maatregelen.

Hierbij speelt mee dat er veel beleidsvrijheid is bij de besteding van de middelen. Schoolbesturen kunnen er in theorie voor kiezen om het geld dat ze krijgen voor onderwijsachterstandenbestrijding pondspondsgewijs te verdelen over de reguliere basisscholen waarvan ze het bevoegd gezag vormen, zonder daarbij rekening te houden met de gewichten en/of feitelijke onderwijsachterstanden van de leerlingen van de basisscholen. Krijgen basisscholen voor een leerling die wel een gewicht, maar geen onderwijsachterstand heeft, wel of geen extra financiering? Wordt er maatwerk verleend? Kortom, het budget dat wordt uitgekeerd aan schoolbesturen hoeft niet altijd bij de scholen en leerlingen terecht te komen waar de inzet het meest nodig is; de basisscholen met de hoogste concentraties leerlingen met een onderwijsachterstand. Verder is het niet goed bekend welke maatregelen schoolbesturen en scholen in regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs nemen om

¹⁴ Inspectie van het Onderwijs (2012). *Onderwijsverslag 2010/2011*. Utrecht: Inspectie van het onderwijs.

¹⁵ Onderwijsraad (2011). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst*. Den Haag: Onderwijsraad.

onderwijsachterstanden tegen te gaan en wat hiervan de effecten zijn¹⁶. Zo werkt ruim de helft van de basisscholen, die op basis van hun schoolbevolking in aanmerking komen voor een onderwijsachterstandenbudget, met een vve-programma in het kader van vroegschoolse educatie¹⁷. Naarmate de doelgroep groter wordt, neemt het gebruik van vroegschoolse educatie toe. Er zijn dus ook scholen met achterstandsleerlingen die geen vroegschoolse educatie aanbieden, maar andere maatregelen treffen (die mogelijk minder effectief zijn)¹⁸.

Op het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid is de bemoeienis van de rijksoverheid groter. Gemeenten die onderwijsachterstandenmiddelen ontvangen besteden dit vrijwel zonder uitzondering aan voorschoolse educatie, waarover redelijke consensus bestaat dat het de schoolloopbaanperspectieven van kinderen verbetert.

Uit een totaalbeeld van de effectiviteit van het achterstandenbeleid blijkt dat Nederland internationaal gezien tot de top behoort wanneer gekeken wordt naar de leerlingen die op laag- en middenniveau presteren¹⁹.

5) *Complexiteit van bekostigingswijze*

Er is sprake van een complex bekostigingssysteem van het onderwijsachterstandenbeleid. Diverse partijen ontvangen aan de hand van verschillende verdeelmodellen en op basis van verschillende regelingen diverse geldstromen van uiteenlopende omvang. Daarmee worden meerdere maatregelen (mogelijk variërend in effectiviteit) gefaciliteerd om onderwijsachterstanden bij doelgroepleerlingen in diverse leeftijdsgroepen te verkleinen.

6) *Budgetbreuk voorschoolse educatie (gemeenten) en vroegschoolse educatie (basisscholen)*

Bij sommige maatregelen binnen het onderwijsachterstandenbeleid wordt verwacht dat gemeenten en schoolbesturen van scholen voor primair onderwijs samen optrekken en afspraken maken over de uitvoering en opbrengsten van gerichte beleidsacties. Het beleid ten aanzien van voor- en vroegschoolse educatie (vve) is in dit verband een goed voorbeeld. Tot 1 augustus 2006 ontvingen gemeenten al het geld voor vve. Na genoemde datum krijgen gemeenten budget voor de voorschoolse educatie en schoolbesturen ontvangen budget voor vroegschoolse educatie. Dit staat wel bekend als de 'subsidieknip'. Sindsdien is het lastiger om coherent vve-beleid op gemeentelijk niveau te voeren, want schoolbesturen kunnen op basis van eigen overwegingen onderwijsachterstandenbeleid maken. Deze keuzes bouwen niet altijd voort op wat er in gemeentelijk verband aan voorschoolse educatie wordt gedaan²⁰.

¹⁶ Dit beeld wordt ook bevestigd door de gesprekken die zijn gevoerd met de beleidsmedewerkers van gemeenten en enkele experts: er is bij de gemeenten en schoolbesturen en basisscholen zelf vaak geen zicht op de omvang van het budget, hoe dit budget wordt verdeeld, welke maatregelen ermee worden bekostigd en wat daarvan de opbrengsten zijn.

¹⁷ Beekhoven, S., Jepma, IJ. en Kooiman, P. (2011). *De Landelijke Monitor VVE, vijfde meting*. Utrecht: Sardes.

¹⁸ Beekhoven, S., Jepma, IJ., K. Hoogeveen, H. en Swart, B. (2012). *Rapportage schakelklassen en andere instrumenten bij bestrijding van onderwijsachterstanden*. Utrecht: Sardes.

¹⁹ Het betreft hier het zogeheten PIRLS- (Progress in International Reading Literacy Study: begrijpend lezen) en TIMSS-onderzoek (Trends in International Mathematics and Science Study: rekenen en natuuronderwijs). Zie: Meelissen, M.R.M., Netten, A., Drent, M., Punter, R.A., Droop, M. en Verhoeven, L. (2012). *PIRLS- en TIMSS 2011. Trends in leerprestaties Lezen, Rekenen en Natuuronderwijs*. Nijmegen/Enschede: Radboud Universiteit Nijmegen/Universiteit Twente

²⁰ Beekhoven, S., Jepma, IJ. en Kooiman, P. (2011). *De Landelijke Monitor VVE, vijfde meting*. Utrecht: Sardes.

7) *Beleidsinconsistentie ten aanzien van het criterium 'etnische herkomst'*

Waar bij de nieuwe gewichtenregeling 'etniciteit' als criterium voor de toekenning van extra middelen is verdwenen, is deze binnen de cumi-regeling (alleen geldig in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs) nog steeds van kracht. Dit is een beleidsinconsistentie in het onderwijsachterstandenbeleid. Reguliere, speciale basisscholen en speciale scholen ontvangen dus op grond van andere indicatoren financiering voor het onderwijsachterstandenbeleid. Uit onderzoek is bekend dat het opleidingsniveau van ouders een zeer belangrijke voorspeller is van succesvolle schoolloopbanen, maar dat een combinatie van opleidingsniveau en etniciteit nog beter het schoolsucces voorspelt. Etniciteit legt dus bovenop het opleidingsniveau extra gewicht in de schaal²¹.

Het is niet realistisch om alle bovengestelde knelpunten met een nieuw bekostigingsarrangement van het onderwijsachterstandenbeleid op te lossen. Wel zal er een gefundeerde afweging moeten worden gemaakt, waarbij rekening wordt gehouden met diverse uitgangspunten en criteria die van belang zijn voor het toekomstbestendig en effectief maken van het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid.

2.3 Lessen uit andere bekostigingssystemen

In het kader van het onderzoek naar het onderwijsachterstandenbeleid vindt een nadere analyse en beoordeling van andere bekostigingssystemen plaats. Daarbij is gekeken naar bestaande systemen binnen de onderwijssector en op andere beleidsvelden. Deze bespreking vindt plaats aan de hand van een lijst van 10 beoordelingspunten. Tevens wordt in de tekst een korte toelichting op doel, achtergrond en context van het betreffende stelsel geschetst. We bespreken achtereenvolgens:

1. De bekostigingssystematiek bij het beleid van passend onderwijs (onderwijssector);
2. De bekostigingssystematiek in het kader van de Wet werk en bijstand (Wwb) (sociale zekerheid);
3. De bekostigingssystematiek op basis van Diagnose-Behandeling Combinaties (DBC) in de gezondheidszorg.

Omdat in het onderzoek de bekostigingssystematiek van het onderwijsachterstandenbeleid in samenhang zal moeten worden bekeken met de bekostigingssystematiek van het beleid van passend onderwijs, wordt deze onderworpen aan nadere studie. Sociale zekerheid en gezondheidszorg zijn naast onderwijs de beide andere grote sectoren waarbij op een objectieve en transparante manier geld moet worden toegedeeld aan instellingen/gemeenten die daarmee sociale doelstellingen moeten uitvoeren. Bij Wwb is de vraag interessant of je een soort prestatiestimulans kunt inbouwen: bereik je resultaten dan mag je de rest van het geld houden of inzetten om het bijstandsvolume nog verder teug te dringen. Bij DBC gaat het om de vraag of je bekostiging kunt baseren op verrichtingen.

2.3.1 Bekostigingssystematiek van passend onderwijs

Afbakening

Hieronder wordt het bekostigingssysteem van passend onderwijs op beknopte wijze uiteengezet. Vanuit de onderzoeksopdracht rekenen we hiertoe de bekostiging van het

²¹ Onderwijsraad (2011). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst*. Den Haag: Onderwijsraad. Sardes – CED-Groep – Risbo / SEOR 2013

speciaal basisonderwijs, het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en cluster 4 en de leerlinggebonden financiering cluster 3 en cluster 4 in regulier en speciaal basisonderwijs²².

Doelen

Met de invoering van de Wet Passend onderwijs, op 1 augustus 2013, verandert de bekostigingssystematiek van de speciale onderwijszorg (in de nieuwe terminologie: extra onderwijsondersteuning). Deze verandering zal een einde moeten maken aan de sterke groei van het aantal leerlingen met een indicatie dat in aanmerking komt voor extra onderwijsondersteuning (via opname in het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en cluster 4 of via leerlinggebonden financiering cluster 3 en cluster 4 in het regulier of speciaal basisonderwijs). Het macrobudget voor extra onderwijsondersteuning zal beheersbaar worden gemaakt.

Aansluiting van diverse bekostigingssystemen voor leerlingen met extra ondersteuningsbehoeften

Lichte vormen van extra onderwijsondersteuning, zoals geboden in het speciaal basisonderwijs, zijn sinds het Weer Samen Naar School-beleid in 2003 gebudgetteerd. Dit betekent dat scholen voor speciaal basisonderwijs op dit moment voor een deel rechtstreekse bekostiging ontvangen, maar dat voor een ander deel de samenwerkingsverbanden WSNS een budget ontvangen²³. Als samenwerkingsverbanden meer leerlingen in het speciaal basisonderwijs willen onderbrengen dan de rechtstreekse bekostiging toelaat, dan zal dat vanuit het bovenscholse ondersteuningsbudget van samenwerkingsverbanden gefinancierd moeten worden. Door de invoering van budgetfinanciering in 2003 zijn de criteria voor toelating tot het speciaal basisonderwijs en de toekenningswijze van extra middelen voor leerlingen met een lichte ondersteuningsbehoefte losgelaten. De groep schoolbesturen die samen een samenwerkingsverband WSNS vormen bepalen de toelatingscriteria en de toekenningswijze van de middelen die resteren indien er minder is verwezen dan waar budgettaire ruimte voor is. Na invoering van passend onderwijs blijft deze systematiek ongewijzigd. Wel zullen de huidige samenwerkingsverbanden WSNS (ruim 230) worden herordend, zodat er 75 nieuwe, geografisch afgebakende, samenwerkingsverbanden met een landelijke dekking ontstaan waarbij ook het speciaal onderwijs is aangesloten.

De bekostiging van het (voortgezet) speciaal onderwijs cluster 3 en 4 (leerlingen met een zware ondersteuningsbehoefte) verandert met de komst van passend onderwijs en volgt de lijn die in het verleden bij WSNS is uitgezet. Waar tot op heden een open eindfinanciering voor cluster 3 en cluster 4 van kracht is, wordt overgegaan op een vorm van budgetfinanciering. Dit betekent dat financiën van de circa 75 samenwerkingsverbanden passend onderwijs primair onderwijs en circa 75 samenwerkingsverbanden passend onderwijs voortgezet onderwijs worden gefixeerd. Daarmee komt een einde aan de huidige openeinde regeling voor (voortgezet) speciaal onderwijs en leerlinggebonden financiering. Het huidige budget dat is gemoeid met de ongeveer 60.000 leerlingen in het (voortgezet) speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) en de ongeveer 33.000 leerlingen met een rugzakje (cluster 3 en 4), wordt normatief toegekend aan de samenwerkingsverbanden. De landelijke indicatiestelling komt te vervallen. Schoolbesturen krijgen zorgplicht.

²² Cluster 3 staat voor het onderwijs aan lichamelijk, verstandelijk en meervoudig gehandicapte kinderen, zeer moeilijk lerende kinderen en langdurige zieke kinderen, of meervoudig gehandicapte kinderen met een van deze handicaps. Cluster 4 staat voor het onderwijs aan leerlingen met gedragsstoornissen, zeer moeilijk opvoedbare kinderen, langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap, en onderwijs aan leerlingen in scholen verbonden aan pedologische instituten.

²³ Onderwijsraad (2011). *Passend onderwijs voor leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Overwegingen bij het concept-wetsvoorstel passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Samenwerkingsverbanden zullen zelf criteria opstellen voor de toelating tot het (voortgezet) speciaal onderwijs. Leerlingen die toelaatbaar zijn verklaard tot het (voortgezet) speciaal onderwijs, worden daar ingeschreven. DUO bekostigt deze leerlingen rechtstreeks en trekt de bijbehorende kosten af van het budget van het desbetreffende samenwerkingsverband.

Verder worden diverse geldstromen gebundeld en uitgekeerd aan de samenwerkingsverbanden. Langzaam wordt gewerkt aan verevening op basis van leerlingenaantal in samenwerkingsverbanden alleen.

Budgettering, bundeling en verevening

Budgettering, bundeling en verevening van ondersteuningsmiddelen (naar rato van het aantal leerlingen) gaan (geleidelijk) in. Uiteindelijk krijgen samenwerkingsverbanden een normatief ondersteuningsbudget. Er wordt bij de invoering van budgetfinanciering geen weging van factoren meegenomen die van invloed kunnen zijn op het aantal leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. Er zijn op dit moment grote regionale verschillen in de omvang van het aantal leerlingen met een indicatie die vanuit inhoudelijke gronden onverklaarbaar zijn.

Daarom is de redenering dat er tussen de samenwerkingsverbanden geen verschillen in de vraag naar ondersteuningsbehoeften zijn en dat er dus geen variabele middelen toegekend hoeven te worden, gelet op de omvang (schaalgrootte) van de samenwerkingsverbanden (plusminus 20.000 leerlingen in het primair onderwijs)²⁴. Bij voldoende schaalgrootte worden eventuele verschillen uitgemiddeld. Dit betekent dat samenwerkingsverbanden die op dit moment een bovengemiddeld aantal leerlingen in het cluster 3 en cluster 4 hebben, budget kwijtraken. Omgekeerd, samenwerkingsverbanden die een ondergemiddeld aantal leerlingen in cluster 3 en cluster 4 van het (voortgezet) speciaal onderwijs hebben, zullen er budget bij krijgen. Overigens, via de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid ontvangen de schoolbesturen van de samenwerkingsverbanden wel variabele middelen op basis van een weging van inhoudelijke indicatoren.

Bovenstaande is samengevat in onderstaand schema.

²⁴ Advies- en evaluatiecommissie passend onderwijs (2010). *Verevening als verdeelmodel voor bekostiging van speciale onderwijszorg*. Den Haag: ECPO.

Tabel 2.2 Bekostigingssysteem van passend onderwijs

	Onderdeel	Omschrijving
1	Doel (wat wil men bereiken?)	Budgettaire beheersbaarheid voor de rijksoverheid. Samenwerkingsverbanden krijgen meer vrijheid om flexibiliteit en maatwerk te kunnen bieden bij het regelen van ondersteuning voor leerlingen die dat nodig hebben. Ondersteuning kan daardoor variëren naar inhoud, vorm, intensiteit en duur, afhankelijk van de ondersteuningsbehoeften van deze leerlingen. 'Wie bepaalt, die betaalt'.
2	Doelgroep, definitie, indicatoren (wie moeten er van kunnen profiteren?)	Leerlingen met lichte en zware vormen van extra ondersteuningsbehoeften. De landelijke indicatiestelling op individueel niveau vervalt en wordt vervangen door een andere manier van toewijzing van extra ondersteuning aan leerlingen, binnen of buiten het regulier basisonderwijs. Daarbij zal de inschatting van de ondersteuningsbehoeften van leerlingen leidend worden.
3	Bekostigingseenheid (wie ontvangt budget?)	Scholen voor cluster 3 en cluster 4 krijgen rechtstreekse basis-bekostiging plus rechtstreekse ondersteuningsbekostiging op basis van het aantal leerlingen dat is ingeschreven op de school. De ondersteuningskosten worden verrekend met het budget van het verwijzende samenwerkingsverband primair onderwijs. Samenwerkingsverbanden krijgen een vastgesteld ondersteuningsbudget op basis van het aantal leerlingen dat naar school gaat binnen het samenwerkingsverband.
4	Verdeelmodel (volgens welk principe wordt geld uitgekeerd? Behoeften, handelingen of prestaties?)	De hoogte van het budget is alleen afhankelijk van het aantal leerlingen in het voedingsgebied van het samenwerkingsverband primair onderwijs. Er is een meerjarige overgangsregeling om de regionale overconsumptie en onderconsumptie van de vraag naar extra onderwijsondersteuning landelijk gelijk te trekken (verevenen).
5	Vorm (open einde, budget-financiering?)	Er is straks sprake van een gesloten financieringssysteem, waar deze nu een open einde heeft.
6	Wettelijke regeling (kader/context waarbinnen budget wordt uitgekeerd)	De Wet Passend onderwijs.
7	Maatregelen (wat wordt er met het geld gedaan?)	Samenwerkingsverbanden organiseren en faciliteren diverse ondersteuningsarrangementen, bijvoorbeeld de inzet van onderwijsassistenten, professionalisering van leraren, ambulante begeleiding van experts van buiten. Er is geen inhoudelijke overheidssturing op de inzet van effectieve maatregelen. Wel gaat de Inspectie van het Onderwijs na waaraan middelen voor passend onderwijs worden besteed.
8	Effectiviteit (wat is er bekend over de effectiviteit van de maatregelen?)	Er is nog maar weinig ervaring met budgetfinanciering voor zware vormen van ondersteuning. Het experiment met budgetfinanciering is in Eemland in een vroeg stadium onderzocht en heeft nog geen duidelijke effecten opgeleverd ²⁵ . Bij budgetfinanciering in het kader van lichte ondersteuning (WSNS) is het aantal leerlingen in het speciaal basisonderwijs gedaald (minder vraag) en zijn er geen signalen dat de kwaliteit van de geboden ondersteuning is verminderd.

²⁵ Jepma, IJ. en Beekhoven, S. (2011). *Eerste ervaringen met budgetfinanciering in regionaal netwerk Eemland. Onderzoek in opdracht van de ECPO*. Utrecht: Sardes.

Vervolg van Tabel 2.2

9	Omvang budget (hoeveel geld is er in totaal mee gemeoid?)	Het totale budgettaire kader is € 3,7 miljard (inclusief cluster 1, 2, leerwegondersteunend onderwijs, praktijkonderwijs, lgf, etc.), waarvan € 1,5 miljard voor basisbekostiging van het (voortgezet) speciaal onderwijs. Het netto ondersteuningsbudget is dus € 2,2 miljard. Bij zware ondersteuning gaat het om ruim € 1 miljard dat naar de samenwerkingsverbanden gaat.
10	Voordelen en nadelen (bedoelde en onbedoelde effecten?)	Er zijn diverse voordelen. Er kan meer maatwerk worden geboden. Door samenwerking kan er meer efficiëntie optreden. Lichte en zware ondersteuning komt in één hand, zodat de wisselwerking optimaal kan worden benut. Mogelijk leidt de nieuwe financiering tot minder bureaucratie. Nadelen zijn er ook. Er kan binnen samenwerkingsverbanden druk komen op de budgetten, als er meer leerlingen worden verwijzen naar (dure) vormen van extra onderwijssteuning, zoals opvang in (voortgezet) speciaal onderwijs. Bekend bij de invoering van budgetfinanciering is dat er wachtlijsten kunnen ontstaan. Bij WSNS is dat overigens niet gebeurd, maar zijn er 'weglek-effecten' naar het (voortgezet) speciaal onderwijs opgetreden omdat daar de open eindfinanciering in tact bleef. Om veel leerlingen te kunnen blijven voorzien in hun ondersteuningsbehoeften kunnen middelen verdeeld/verdund worden ingezet, waardoor oplossingen minder effectief zijn.

Lessen voor het onderwijsachterstandenbeleid

De aanleiding voor een ander bekostigingssysteem passend onderwijs komt onder meer voort uit de almaar toenemende vraag naar (dure) speciale onderwijszorg. Daarom is overgestapt van een open eindfinanciering naar een gebudgetteerd systeem. Bij het onderwijsachterstandenbeleid is er geen toenemende vraag en nemen de kosten ook niet toe, sterker: het aantal doelgroepkinderen neemt af vanwege de generieke stijging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking. Omdat de achterstandenproblematiek hardnekkig is, blijft geld nodig voor het bieden van extra onderwijskansen aan de doelgroep.

De definitie van de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs ligt vast, is objectiveerbaar en landelijk geregeld. De voorschoolse doelgroepdefinitie is aan de gemeenten. Veel gemeenten hanteren een brede doelgroepdefinitie (ruimer dan de bepalingen binnen de gewichtenregeling) waardoor de voorschoolse doelgroep verhoudingsgewijs groter is dan de doelgroep in het basisonderwijs. Bij passend onderwijs wordt gewerkt met indicatiestelling, toelatingscriteria voor de toekenning van extra ondersteuningsbehoeften, binnen of buiten het regulier basisonderwijs. Hierbij zijn subjectieve en situationele invloeden mogelijk, waardoor er verschillen in de omvang van de doelgroep bij passend onderwijs tussen samenwerkingsverbanden kunnen (blijven) (voort)bestaan. Door budgettering en verevening zullen die verschillen waarschijnlijk minder groot worden dan nu, zo mag worden verwacht.

De nieuwe financieringssysteem van passend onderwijs is betrekkelijk eenvoudig, elegant zelfs. Er is een heldere indicator: het aantal leerlingen binnen een samenwerkingsverband. Deze indicator heeft inhoudelijk niets te maken met de behoefte aan extra ondersteuning. Een dergelijke indicator binnen het onderwijsachterstandenbeleid heeft ook niets te maken met de omvang en ernst van onderwijsachterstanden. Onderwijsachterstanden zijn in Nederland niet gelijkelijk verdeeld. Het 'aantal leerlingen' lijkt voor het onderwijsachterstandenbeleid derhalve niet bruikbaar als indicator.

De financiële verantwoordelijkheid komt met passend onderwijs bij het onderwijsveld te liggen. Er is veel vrijheid in de besteding van het normatief zorgbudget. Bij het huidige onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs is ook betrekkelijk veel vertrouwen in het handelen van de schoolbesturen. De vraag is of dit wenselijk is voor de resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid.

2.3.2 Bekostigingssystematiek in het kader van de Wwb

Doel, doelgroep en indicatoren

De Wet Werk en Bijstand (Wwb) is per 1 januari 2004 van kracht geworden. De wet gaat uit van werk boven inkomen en uitvoering door de gemeente. De wet is in principe zodanig vorm gegeven dat:

- De eigen verantwoordelijkheid van de burger wordt gestimuleerd. Deze wordt geacht alles in het werk te stellen om in zijn eigen onderhoud te voorzien.
- Pas als iemand niet in staat blijkt dit te kunnen, kan een beroep worden gedaan op ondersteuning door de overheid.
- De gemeente zo goed mogelijk is uitgerust om de burger te helpen bij het vinden van werk en zo nodig inkomenswaarborging te bieden.
- De gemeente een zo groot mogelijke beleidsruimte en beleidsverantwoordelijkheid heeft om het doel van de wet te realiseren.

De gekozen financieringssysteem is in principe bedoeld om gemeenten (via financiële *incentives*) te stimuleren om het beroep op inkomensondersteuning te minimaliseren. Kort gezegd wordt beoogd om het bekostigingssysteem zodanig in te richten dat de maatschappelijke participatie (meer in het bijzonder de arbeidsmarktparticipatie) wordt bevorderd en het beroep op bijstand (uitkeringen) wordt geminimaliseerd.

De doelgroepen van het systeem zijn enerzijds "de burger" en anderzijds de gemeente. De wijze waarop de gemeente wordt "geprikkeld", wordt hieronder toegelicht. De indicatoren voor de doelstelling zijn enerzijds de participatie en anderzijds het uitkeringsvolume (per inwoner). Bij participatie gaat het om de bruto participatiegraad: het aantal mensen dat werkt of actief zoekt naar werk, eventueel aangevuld met indicatoren voor maatschappelijke participatie (actief in vrijwilligerswerk en/of mantelzorg). Bij het uitkeringsvolume gaat het om de combinatie van het aantal uitkeringen, maal de gemiddelde hoogte van de uitkering (in jargon: de "prijs" van de uitkering).

Kenmerken van de bekostigingssystematiek: vorm en inhoud

Stap 1

Op macroniveau worden twee budgetonderdelen vastgesteld. Een deel is bedoeld voor inkomensondersteuning (het verstrekken van uitkeringen). Dit wordt genoemd het inkomensdeel of I-deel (ook wel "gebundelde uitkeringen"). Het andere deel is bedoeld voor het financieren van participatie- en re-integratie bevorderende maatregelen (het "P-budget"). Beide budgetten worden beschikbaar gesteld aan de gemeenten.

Voor 2012 is het macrobudget vastgesteld conform de systematiek die vóór het bestuursakkoord 2008-2011 gold²⁶. Uitgangspunt hierbij is dat voor alle gemeenten samen een toereikend macrobudget wordt vastgesteld (op basis van (verwachte) behoefte). Het macrobudget wordt met deze uitgangspunten bepaald door uit te gaan van de gerealiseerde prijs en het gerealiseerde volume in het voorgaande jaar, van een inschatting van de effecten van de conjunctuur en kabinetsbeleid in het begrotingsjaar zelf en van een indexering van de gemiddelde prijs. Voor de conjunctuurraming worden de actuele en

²⁶ De methodiek is beschreven in de Memorie van Toelichting van de Wwb (Kamerstukken II 2002-2003, 28 870, nr. 3) en een brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2004 (Kamerstukken II, vergaderjaar 2003-2004, 28 870, nr. 117).

onafhankelijke rekenregel en de autonome correctie van het Centraal Plan Bureau (CPB) gevolgd. Er is dus sprake van een begreemd budget (verdeeld over twee typen budgetten).

Stap 2

Na vaststelling van het macrobudget wordt dit verdeeld over de gemeenten. De gehanteerde verdeelsleutel is afhankelijk van de grootte van de gemeente. De verdeling wordt gedaan op basis van historische uitgaven, een objectief verdeelmodel of een combinatie van beide²⁷:

- *Verdeelmodel*: Bij gemeenten met 40.000 inwoners of meer (grote gemeenten) is de uitkering voor het jaar t volledig gebaseerd op het objectief verdeelmodel.
- *Historische uitgaven*: Bij gemeenten met 25.000 inwoners of minder (kleine gemeenten) is de uitkering voor het jaar t volledig gebaseerd op het historisch aandeel in de bijstandsuitgaven van jaar t -2.
- *Combinatie*: Bij gemeenten met 25.000 tot 40.000 inwoners (middelgrote gemeenten) wordt afhankelijk van het inwonersaantal een glijdende schaal tussen de historische en objectieve verdeelgrondslag gebruikt. Naarmate een gemeente groter is, neemt het deel dat wordt gebaseerd op het objectief verdeelmodel toe en neemt het deel dat wordt gebaseerd op de historische verdeling navenant af.

De inperking van herverdeeleffecten verdient vermelding. Afgesproken is dat de modeluitkomsten niet teveel mogen afwijken van de uitkomsten die een historische verdeling zou hebben opgeleverd. Dit heet ook wel *ex ante* inperking van herverdeeleffecten. Herverdeeleffecten worden vooraf beperkt tot een maximum van 7,5%. Is het verschil tussen het objectieve budgetaandeel en het historisch budgetaandeel groter dan een bepaalde grenswaarde, dan wordt het objectieve budgetaandeel aangepast.

Essentie: prikkels richting gemeente

Wanneer de gemeente er in slaagt om via effectief beleid en effectieve inzet van de beschikbare reïntegratiemiddelen om de feitelijke bijstandsuitgaven onder de "objectief" vastgestelde uitgaven te krijgen, dan kan zij het overschot toevoegen aan de algemene middelen en vrij besteden. Wanneer de gemeente er echter niet in slaagt om de uitgaven binnen het vastgestelde budget te houden, dan moet zij uit eigen middelen het ontstane tekort aanvullen. Een deel van de beschikbaar gestelde middelen voor re-integratie (P-budget) mag naar volgende jaren worden doorgeschoven. Het deel dat niet wordt besteed, moet worden terug gegeven aan het Rijk. De feitelijke verdeling van de middelen (op gemeenteniveau) vindt dus grotendeels plaats op basis van prestaties en realisaties (*output*).

Verder hebben de gemeente in de wet een verantwoordelijkheid richting "de burger" om arbeidsparticipatie te bevorderen. De re-integratiemiddelen kunnen namelijk ook worden ingezet voor het ondersteunen van mensen zonder uitkering (de zogenaamde nuggers – niet uitkeringsgerechtigden). In de praktijk heeft deze groep een tamelijk lage prioriteit. De nadruk ligt op het voorkomen van instroom in de uitkering en bevorderen van uitstroom uit de uitkering.

Gemeenten kunnen een beroep doen op aanvullende uitkeringen, wanneer zij met onverwacht hoge tekorten (op het I-deel) wordt geconfronteerd.

Maatregelen en effectiviteit

Het I-deel van het budget wordt gebruikt voor het verstrekken van uitkeringen. Het P-budget wordt gebruikt voor re-integratieactiviteiten (bemiddeling, scholing, e.d.) in brede zin. Hiertoe worden ook activeringsactiviteiten gerekend die worden gebruikt om de afstand tot

²⁷ Voor de verdeling van de gebundelde uitkering (behalve de WWIK) wordt dezelfde verdeelsystematiek gebruikt als voor de vroegere verdeling van het inkomensdeel van de Wwb. In de bijlage bij artikel 8 van het Besluit Wwb2007 staat een overzicht van de 14 verdeelmaatstaven met de bijbehorende weging.

de arbeidsmarkt te verkleinen, van die groepen die niet direct kunnen instromen in (betaald) werk.

Door het CPB is vastgesteld dat de nieuwe systematiek heeft geleid tot een vermindering van het totale bijstandsvolume (I-deel)²⁸.

Voordelen en nadelen

Het belangrijkste voordeel is dat het bedoelde effect (vermindering bijstandsvolume) is gerealiseerd. Onduidelijk is wat het effect is op participatie (de tweede relevante indicator). Wel is het bereiken van het resultaat gepaard gegaan met een focus op het financiële effect, waardoor binnen de doelgroep verdringing is opgetreden (meeste aandacht voor de meest kansrijke klanten) en gemeenten slechts marginaal aandacht hebben voor niet-uitkeringsgerechtigden (de "burger" als doelgroep van beleid).

Het conceptuele idee achter de bekostigingssystematiek ('prikkelintroductie') lijkt daarmee in ieder geval voor een deel te werken. De concrete uitwerking van het idee, in de vorm van het objectieve verdeelmodel, is vanaf het begin een punt van discussie. Wil het systeem blijven functioneren, dan is het zaak dat het model geloofwaardig, inzichtelijk en gebruiksvriendelijk is. Er wordt op dit moment gewerkt aan een nieuw en verbeterd verdeelmodel. Dit is noodzakelijk om de werking van het systeem niet te ondermijnen.

In de volgende tabel staat een samenvattend overzicht.

Tabel 2.3 Hoofdpunten bekostigingssystematiek Wwb²⁹

	Onderdeel	Omschrijving
1	Doel (wat wil men bereiken?)	Hoge participatie en een zo laag mogelijk beroep op bijstand.
2	Doelgroep, definitie, indicatoren (wie moeten er van kunnen profiteren?)	De burger: zelfredzaamheid – verhogen participatie (in betaald werk en/of vrijwilligerswerk). De gemeente: mogelijkheden en prikkels om het bijstandsvolume (aantal uitkeringen * gemiddelde uitkering) te minimaliseren.
3	Bekostigingseenheid (wie ontvangt budget?)	Gemeenten.
4	Verdeelmodel (volgens welk principe wordt geld uitgekeerd? Behoeften, handelingen of prestaties?)	Op gemeenteniveau op basis van prestaties (<i>output</i>): de omvang van het bijstandsvolume (op gemeenteniveau): het verschil tussen de objectief vastgestelde behoefte aan uitkeringen (inkomsten gemeente) en de via beleid en maatregelen gerealiseerde uitgaven. Op macroniveau wordt uitgegaan van (verwachte) behoeften: SZW/CPB schatten het aantal uitkeringen en de prijs per uitkering = macrobudget. De verdeling van het budget over de gemeenten is voor het grootste deel gebaseerd op een objectief verdeelmodel, waarin rekening wordt gehouden met zoveel mogelijk omgevingskenmerken, waarop de gemeenten geen invloed kunnen uitoefenen. Alleen kleine gemeenten ontvangen een aandeel op basis van historische uitgaven.
5	Vorm (open einde, budgetfinanciering?)	1. Vastgesteld budget op macroniveau (I-deel, ofwel "gebundelde uitkeringen"). 2. Vastgesteld budget voor reïntegratieactiviteiten (P-budget).
6	Wettelijke regeling (kader/context waarbinnen budget wordt uitgekeerd)	Wet Wwb en bestuursakkoord met VNG.

²⁸ Frank van Es, *Invloed Wwb op gebruik bijstand*, CPB document No 209, CPB, Den Haag, mei 2010.

²⁹ Deels ontleend aan Alex Driesens, *Onbekend maakt onbemiddeld. Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigden door gemeenten*, masterscriptie, Erasmus Universiteit Rotterdam, juli 2008.

Vervolg van Tabel 2.3

7	Maatregelen (wat wordt er met het geld gedaan?)	<p>Het I-deel wordt benut voor het verstrekken van uitkeringen. Tekorten moeten worden aangevuld uit eigen middelen van de gemeente en eventuele andere bronnen (ESF bijvoorbeeld). Overschotten op het I-deel kunnen aan het gemeentebudget worden toegevoegd.</p> <p>Het P-budget kan worden aangewend voor re-integratieactiviteiten (in brede zin). In een beleidsjaar kunnen onbenutte middelen deels worden doorgeschoven naar volgende jaren. De dan resterende middelen moeten worden terugbetaald aan het Rijk.</p> <p>Voorts kan de gemeente sancties toepassen, wanneer een gerechtigde onvoldoende meewerkt aan re-integratie. Uiteindelijk kan de uitkering ook worden stopgezet, bij onvoldoende medewerking.</p> <p>Meer algemeen dient de gemeente de wet te handhaven: adequate toetsing op de rechtmatigheid van een uitkering en controles ter voorkoming van fraude en misbruik.</p>		
8	Effectiviteit (wat is er bekend over de effectiviteit van de maatregelen?)	<p>Het CPB heeft becijferd dat de Wwb het gebruik van de bijstand heeft gereduceerd (CPB, 2010).</p> <p>Er wordt steeds meer onderzoek gedaan naar de effectiviteit van gemeentelijk re-integratiebeleid en -maatregelen. Ook vanuit de (internationale) literatuur kan wel het e.e.a. worden geconcludeerd over welke maatregelen beter of minder goed werken. Maar het uitgevoerde onderzoek geeft niet meer dan indicaties van de effectiviteit. Momenteel worden enkele tientallen experimenten uitgevoerd bij verschillende gemeenten en UWV. De eerste resultaten van het onderzoek ernaar worden medio 2013 verwacht.</p>		
9	Omvang budget (hoeveel geld is er in totaal mee gemoeid?)		Gebundelde uitkeringen (I-deel)	Participatiebudget (P-deel)
		2010	€ 4.072.617.622,-	
		2011	€ 4.041.287.770,-	€ 1.698.323.984,-
		2012 (voorlopig)	€ 4.497.200.000,-	
10	Voordelen en nadelen (bedoelde en onbedoelde effecten?)	<p>Inhoudelijk:</p> <p>Voordeel: op macroniveau vermindering van het bijstandsvolume (bedoeld effect is opgetreden).</p> <p>Nadeel: verdringing binnen de doelgroep, ondersteuning richt zich meer op de meest kansrijke binnen de totale groep uitkeringsgerechtigden. Ook aan de groep niet-uitkeringsgerechtigden is verhoudingsgewijs marginaal hulp geboden.</p> <p>De financiële prikkel van de Wwb heeft gemeenten gestimuleerd op het terugdringen van het bijstandsvolume door de instroom in de Wwb zoveel mogelijk te beperken en de uitstroom te bevorderen door inzet van uit het P-deel gefinancierde re-integratiediensten. De prikkel heeft echter ook een perverse kant: door het toenomen financiële belang dat gemeenten hebben gekregen bij volumebeperking zijn zij zich vooral gaan richten op uitkeringsgerechtigden met de beste papieren. Juist die bijstandsgerechtigden die het het meeste nodig hadden zijn vaak verstoken gebleven van ondersteuning.</p> <p>Niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) hebben in maar zeer beperkte mate kunnen rekenen op hulp van gemeenten. Dat is te verklaren vanuit de eenzijdige uitwerking van de financiële prikkel.</p> <p>Verder:</p> <p>Concentratie op besparing I-deel stimuleert gemeenten mede om Wwb'ers met behulp van het P-budget ruim een half jaar te werk te stellen. Na die periode valt men dan weer (overigens zeer tijdelijk) terug in de WW.</p> <p>Technisch:</p> <p>Het gebruikte verdeelmodel staat vanaf het begin ter discussie. Een goed functionerend model is nodig om de gebleken effectiviteit van de systematiek te kunnen waarborgen.</p>		

Lessen voor het onderwijsachterstandenbeleid

De systematiek lijkt op het eerste gezicht voor een deel bruikbaar voor het verdelen van de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid. Groot verschil tussen werking van Wwb en het onderwijsachterstandenbeleid is echter dat de gevolgen vaak pas veel later in de tijd zijn te bemerken en ook te meten (na het basisonderwijs, tijdens volwassenheid): bij Wwb heb je wel of geen uitkering (dichotome uitkomst), maar wanneer zijn onderwijsachterstanden opgeheven? Investeren in onderwijs is daarmee een preventieve maatregel. De gemeenten hebben daarmee een prikkel om de middelen zo effectief mogelijk in te zetten, zodat ze later niet met de gevolgen van voortijdig schoolverlaten zitten e.d.

Bovendien vraagt de systematiek om metingen van prestaties van leerlingen in het basisonderwijs. Budget laten afhangen van wat de school met een leerling bereikt is een riskante bezigheid. Enerzijds kan dit ertoe leiden dat de prestaties van de leerlingen niet via beter onderwijs, maar via oneigenlijke methoden worden beïnvloed om zo het budget te vergroten.

Als gemeenten, zoals bij de Wwb-bekostigingssystematiek, het geld zouden krijgen, dan dienen ze verder over de mogelijkheden moeten kunnen beschikken om juiste keuzes te kunnen maken in de verdere verdeling van de middelen over voorschoolse instellingen, schoolbesturen, basisscholen en/of interventies. De gemeente is nu te zeer afhankelijk van wat schoolbesturen en basisscholen doen. Daar ligt een grote autonomie. Dat vereist dat gemeenten en schoolbesturen samen afspraken maken over verdeling en inzet van het budget.

2.3.3 Bekostigingssystematiek DBC-systematiek in de gezondheidszorg³⁰

Begripsbepaling

De diagnose behandeling combinatie (DBC) is per 1 januari 2005 geïntroduceerd als systeem voor de financiering van ziekenhuiszorg. Het gaat dan om de door medisch specialisten (zorgverleners) verrichte behandelingen en alle daaraan gekoppelde voorzieningen, voorafgaand aan, tijdens en na de behandeling. Het gaat dan om activiteiten die op declaratiebasis kunnen worden bekostigd.

Er zijn in drie typen DBC³¹:

- *Verzekerde zorg*. Dit betreft alle zorgactiviteiten die binnen het basispakket vallen, zoals bepaald in de Zorgverzekeringswet (Zvw)³²;
- *Verzekerde zorg onder voorwaarden*. Deze activiteiten komen alleen in aanmerking voor vergoeding via de verzekering in specifieke gevallen. Het gaat hierbij om zorg en verrichtingen die alleen bij bepaalde indicaties voldoen aan het criterium "stand van de wetenschap en praktijk";
- *Niet verzekerde zorg*. Dit betreft zorgactiviteiten die niet voor vergoeding in aanmerking komen. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatieverstrekking in het kader van een rijbewijskeuring, e.d. Het geldt bijvoorbeeld ook voor een liposuctie van de buik.

³⁰ Deze paragraaf baseert zich o.m. op de volgende bronnen: Viktória Kocsis, Pierre Koning, and Esther Mot, *General hospitals in financial distress, Reconsidering government intervention*, CPB Background Document, CPB, The Hague, July 2011.

ING Economisch Bureau, *Integrale prestatiebekostiging ziekenhuizen, ING pamflet ziekenhuizen*, februari 2010.

CPB, *Houdbaarheidsmaatregelen curatieve zorg, CPB Notitie voor het Ministerie van VWS*, 15 september 2009, CPB Den Haag.

Nederlandse Zorgautoriteit, *Beoordeling productstructuur DOT. Beoordeling van DOT als productstructuur voor de medisch specialistische zorg 2012*, Nza Rapport, april 2011.

³¹ Zie CvZ, *Overzicht zorgactiviteiten met aanspraakbeperking Zvw*; te vinden op www.cvz.nl.

³² Voor meer informatie over het basispakket zie www.cvz.nl.

De Nederlandse Zorgautoriteit stelt maximumtarieven vast. Vanaf 2011 zijn de maximumtarieven inclusief kapitaallasten en honorarium van de vrij gevestigde specialisten. Los van de vraag of behandelingen behoren tot de verzekerde zorg of verzekerde zorg onder voorwaarden is de markt onderverdeeld in een vrij segment (B-segment), met deels vrije vorming van prijs en volume en een gereguleerd segment (A-segment), waar de Nza een maximumtarief vast stelt voor kosten en honoraria. In het vrije segment zijn alleen de ziekenhuiskosten vrij. Voor de honorariumbedragen in het B-segment stelt de Nza ook maximumtarieven vast.

Het A-segment bevat (1) declarabele zorgprestaties die niet geschikt zijn voor vrije prijsvorming, zoals zorgfuncties die onder de Wet Bijzondere Medische Verrichtingen (WBMV) vallen, (2) bepaalde zorgproducten die vanwege risicobeheersing worden gereguleerd, maar op termijn naar het B-segment kunnen en (3) voorzieningen die niet goed systematisch zijn te vergoeden vanwege een hoge kostenspreiding.

Per 1 januari 2012 is het systeem gewijzigd. Nu wordt er gesproken van DOT (DBC op weg naar transformatie). De belangrijkste veranderingen zijn:

- Sterke reductie van het aantal DBC's: van ruim 30.000 DBC's naar ongeveer 4.400 DOT's;
- Verruiming van het zogenaamde B-segment (vrij onderhandelbaar) tot 70% van alle DBC's.

Naast de hiervoor besproken segmenten, zijn er nog vergoedingen voor zorg die niet geschikt is om op declaratiebasis bekostigd te worden. Het gaat dan vooral om zorg die uit collectief belang op verschillende plaatsen moet worden aangeboden. Deze worden geheel of gedeeltelijk rechtstreeks uit het Zorgverzekeringsfonds (Zvf) aan de aanbieder uitgekeerd. Er zijn ook functies die gedeeltelijk op basis van declarabele prestaties worden gedekt, zoals de spoedeisende hulp.

Effectiviteit

Het systeem is nog volop in ontwikkeling. Over de effectiviteit er van is nog weinig te zeggen. Op bepaalde segmenten (medicijnen, hulpmiddelen, diagnostiek) lijkt er sprake van een prijsverlagend effect. Dit is gepaard gegaan met een toenemend gebruik van de (goedkopere) voorzieningen. Dit heeft vooral te maken met een toename van het aanbod van zorg (nieuwe vestigingen van zorgverleners, uitbreiding bestaande capaciteit, en vooral technologische ontwikkelingen (automatisering diagnostiek, scan, e.d.)). Het effect op de kwaliteit van de zorg is moeilijk vast te stellen.

De beoordeling van de DBC-systematiek kan niet los worden gezien van de wens om via marktwerking de kosten van de zorg te beheersen. Omdat de DBC betrekking heeft op een deel van de zorgketen (ziekenhuiszorg) is de ziekenhuiszorg mede efficiënter geworden doordat een deel van de kosten is geëxternaliseerd. Een belangrijke kostenwinst is geboekt via bekorting van de ligduur en een toename van de poliklinische behandelingen. Deze is vermoedelijk gepaard gegaan met een toename van de zorg(kosten) in zorgcentra en thuiszorg (nazorg).

Ook is de prijsvorming niet volledig vrij. De Nza stelt voor veel behandelingen maximumtarieven vast en dat geldt voor alle honorariumbedragen (ook in het vrije segment). Een recent experiment met het vrijgeven van de tandartstarieven is snel terug gedraaid. De verwachte prijsdaling bleef uit. Dit hing samen met een tekort aan aanbod (tandartsen) en het feit dat patiënten niet of onvoldoende op de hoogte zijn van of reageren op prijsverschillen (prijsinelastische vraag).

Verder wordt het aantal behandelingen ook gereguleerd door verdeling van de middelen over de verschillende specialismen vooraf. Hiervoor is een specifieke verdeelsystematiek ontwikkeld. Ook deze ingreep maakt de systematiek minder transparant en verstoort de gewenste marktwerking. Ook speelt de doorverwijzing via de huisarts een rol.

Specifieke bezwaren van de DBC-systematiek (of DOT) zijn:

- Het lijkt de transparantie nauwelijks te hebben vergroot (behalve in specifieke segmenten) door het grote aantal DBC's. De toegepaste vereenvoudiging heeft mogelijk wel een gunstig effect op de transparantie. Dit effect zal zich vooral moeten manifesteren via de zorgverzekeraars. De transparantie van de markt is voor de eindgebruiker moeilijker te bepalen, omdat deze onvoldoende zicht heeft op, of kennis van de kwaliteit van de dienstverlening.
- Hoge administratieve lasten.

Tot slot lijkt het totale systeem perverse prikkels te bevatten. Deze hangen vooral samen met het deel van de kosten, dat vast wordt vergoed (infrastructuur). Niet uitgesloten kan worden dat deze systematiek bepaalde inefficiënte instellingen in stand houdt, dan wel er toe leidt tot efficiënte instellingen failliet gaan.

In tabel 2.4 staat een samenvattend overzicht.

Tabel 2.4 Hoofdpunten DBC-bekostigingssystematiek

	Onderdeel	Omschrijving
1	Doel (wat wil men bereiken?)	Bevordering van de efficiëntie van ziekenhuizen en kwaliteit van de geboden ziekenhuiszorg. Via de DBC krijgen behandelingen een prijs, en kunnen ziekenhuizen een declarabel product aanbieden, en met elkaar concurreren. Via de DBC wordt de (prijs van de) zorg transparanter. Zorgverzekeraars (en patiënten) kunnen dus kiezen op basis van prijs en kwaliteit van het door ziekenhuizen geleverde product. Patiënten zouden hierdoor bewustere keuzes maken. Elke DBC staat voor alle activiteiten en verrichtingen die een patiënt in het ziekenhuis doorloopt, gedurende een vastgestelde periode.
2	Doelgroep, definitie, indicatoren (wie moeten er van kunnen profiteren?)	De samenleving: goedkopere ziekenhuiszorg (bij gelijke kwaliteit) en/of betere zorg (bij gelijke prijs) of een combinatie van die twee. De patiënten: krijgt de gewenste kwaliteit van de zorg tegen de gunstigste prijs (marktwerking – nutsmaximalisatie). De verzekerden: naarmate een zorgverzekeraar betere afspraken weet te maken met ziekenhuizen, krijgen de aangesloten verzekerden een betere kwaliteit van de ziekenhuiszorg en/of betalen zij minder verzekeringspremie (voor dezelfde zorg).
3	Bekostigingseenheid (wie ontvangt budget?)	De ziekenhuizen ontvangen het budget (betaald door de zorgverzekeraar). Medische specialisten (meer algemeen: zorgverleners) brengen hun honorarium (per behandeling) in rekening bij de ziekenhuizen. Deze betalen de medisch specialisten hun honorarium (dit geldt alleen voor vrijgevestigde medische specialisten, al of niet in een maatschap).
4	Verdeelmodel (volgens welk principe wordt geld uitgekeerd? Behoeften, handelingen of prestaties?)	Een combinatie van behandelingen (onderdelen van de kostprijs) en prestaties (het aantal behandelde patiënten).
5	Vorm (open einde, budgetfinanciering?)	In principe een open einderegeling. Praktisch gebudgetteerd, o.m. via maximumtarieven, verdeling van de beschikbare middelen over specialismen en via de prestatiecontracten die zorgverzekeraars sluiten met de ziekenhuizen (behandelcentra).

Vervolg van tabel 2.4

6	Wettelijke regeling (kader/context waarbinnen budget wordt uitgekeerd)	De Zorgverzekeringswet (Zvw). In deze wet worden te verzekeren prestaties (zorg) vastgelegd. Het gaat dan om het basispakket. Het CvZ is verantwoordelijk voor het onderhoud van de DBC-systematiek en beoordeelt welke prestaties voor verzekering (en betaling) in de zin van de Zorgverzekeringswet in aanmerking komen. Dit betekent praktisch de opstelling van lijsten van DBC's. Voor het grootste deel van de DBC (het zogenoemde segment A) is door de Nza een vast tarief toegekend. De rest van de DBC (segment B) heeft voor een deel vast tarief; het overige is onderhandelbaar, tussen zorgverzekeraar en ziekenhuis. In de loop der jaren is het aandeel van segment B uitgebreid. Inmiddels valt zo'n 70% van de DBC onder segment B.			
7	Maatregelen (wat wordt er met het geld gedaan?)	De DBC-systematiek heeft betrekking op de reguliere en verzekerde verleende zorg. Het begrip "maatregelen" is in dit verband niet van toepassing. Wel relevant is dat het systeem betrekking heeft op "behandelingen".			
8	Effectiviteit (wat is er bekend over de effectiviteit van de maatregelen?)	Het DBC heeft wel effecten, maar onzeker is of dit ook de gewenste effecten zijn. Een fundamenteel probleem in de zorg blijft het meten van de kwaliteit.			
9	Omvang budget (hoeveel geld is er in totaal mee gemoeid?) Bron: CBS, Gezondheid en zorg in cijfers 2012		2009 (x mln)	2010	2011
		Ziekenhuizen en specialistenpraktijken	21.436	22.727	23.590
		Verstrekkers van geestelijke gezondheidszorg (a)	5.273	5.401	5.524
10	Voordelen en nadelen (bedoelde en onbedoelde effecten?)	In enkele segmenten is de verwachte prijsdaling opgetreden: medicijnen, hulpmiddelen, diagnostiek. Kwaliteitsverbetering is niet goed vast te stellen. Verwachte verbetering van transparantie is nog niet zeker. Eindgebruiker heeft vermoedelijk (gemiddeld) weinig zicht op de markt. Onverwachte/onbedoelde effecten: <ul style="list-style-type: none"> • Sterke stijging zorgconsumptie (aantal behandelingen) als gevolg van toename aanbod van zorg • Externalisering van kostenbestanddelen (in het bijzonder nazorg) • Perverse prikkels (marktverstoring) door vergoedingen voor infrastructuur. • Sterke stijging inkomens enkele specifieke groepen specialisten door onvolkomenheden in de systematiek (diagnose, microbiologie, radiologie, anesthesie, e.d.) 			

(a) Niet dit hele segment valt onder de DBC-systematiek. Alleen de zelfstandige behandelcentra.

Lessen voor het onderwijsachterstandenbeleid

Naar verwachting loopt de introductie van een systeem van prijsvorming voor behandelingen/verrichtingen binnen het onderwijsachterstandenbeleid tegen vergelijkbare problemen aan als in de zorgsector. Het grote bezwaar tegen de DBC's is dat het leidt tot onbeheersbaarheid van uitgaven. De prijs per verrichting is genormeerd, maar de uitgaven stijgen doordat er geen rem zit op het aantal verrichtingen. Integendeel: behandelaars hebben er belang bij om zoveel mogelijk verrichtingen uit te voeren, wat mogelijk leidt tot tal van onnodige verrichtingen.

Doorgetrokken naar het primair onderwijs kan dit eraan bijdragen dat schoolbesturen en basisscholen met minder daadkracht en planvormend vermogen, minder budget voor hun doelgroepleerlingen weten binnen te halen. Op deze wijze kunnen doelgroepleerlingen worden gedupeerd.

Als schoolbesturen (al dan niet rechtstreeks van het Rijk, of via gemeenten) budget zouden krijgen voor maatregelen die ertoe doen, dan vraagt dat om een nieuwe bureaucratie van het indienen, het toekennen en het controleren van de uitvoering van plannen voor de aanwezige doelgroep leerlingen. Mogelijk verandert het budget van structureel naar incidenteel geld (tijdelijke toekenning op basis van projecten met variabele werkingsduur) voor schoolbesturen en hun basisscholen. Dit maakt het lastig om voor duurzamere oplossingen te gaan.

Een belangrijke belemmering is dat het lastig is om effectieve maatregelen aan te wijzen (zie ook deel 2 van deze studie) die bekostigd kunnen worden. Een andere belemmering is dat de kwaliteit van de maatregelen moeilijk is te bepalen, mede door de grote heterogeniteit er van. Zeker voor de eindgebruiker (de ouders) zal het moeilijk zijn om de kwaliteit te bepalen. Een dergelijk systeem zou dus wel kunnen werken in een situatie dat de overheid zich terughoudend opstelt ten aanzien van de besteding van de middelen en dit letterlijk aan de schoolbesturen en basisscholen (in samenspraak met de ouders) over laat, zodat deze concurreren om de doelgroep leerlingen. Dit lijkt echter ook niet reëel. Het is niet aantrekkelijk voor schoolbesturen en basisscholen om zich te profileren op deze doelgroep. Het primair onderwijs is bovendien geen 'open markt'. Ouders van doelgroep leerlingen kiezen, nu en in de toekomst, waarschijnlijk niet op basis van wat de school heeft te bieden voor hun type kind. Veruit de meeste ouders weten niet eens of hun kind al dan niet een doelgroepkind is. Vaak weet alleen de school dat. Een meer voor de hand liggend effect is dat scholen de neiging krijgen om doelgroep leerlingen buiten de poort te houden. Dat is een onwenselijk gevolg.

Wel kunnen onderdelen van het systeem worden benut, bijvoorbeeld het inzichtelijk maken van de kosten van maatregelen die werken binnen het onderwijsachterstandenbeleid.

2.4 Beknopt internationaal perspectief op bekostiging van onderwijsachterstanden

Deze paragraaf biedt een korte *tour 'd horizon* langs het onderwijsachterstandenbeleid van een aantal relevante westerse landen van binnen en buiten Europa³³. Er wordt gekeken naar a) bekostigingseenheden (wie ontvangt extra budget voor het verzorgen van meer onderwijskansen?), b) verdeelmodellen (volgens welke indicatoren en verdeelprincipes wordt het extra budget toegekend?) en c) bestedingsvrijheid (in welke mate hebben ontvangende partijen vrijheid in de besteding van extra middelen?).

2.4.1 Enkele algemene noties

Bekostigingseenheden

In de literatuur wordt gesuggereerd dat schoolbesturen en scholen zelf het beste weten wat werkt voor de doelgroep leerlingen voor wie zij het onderwijs verzorgen, welke prioriteiten er moeten worden gemaakt en welke maatregelen er nodig zijn. Bij intermediaire organisaties (denk aan lokale autoriteiten, districten, gemeenten) wordt een gebrek aan kennis van onderwijs in het algemeen en het tegengaan van onderwijsachterstanden in het bijzonder

³³ We baseren ons hierbij op de volgende studies:

Ingen, D.C. van (2001). *Internationale verkenning maatstaven onderwijsachterstanden. Beleid en bekostiging*. Zoetermeer: IOO bv.

Karsten, S. (2006). Policy for disadvantaged children under scrutiny: the Dutch policy compared with policies in France, England, Flanders and the USA, *Comparative Education*, 42(2), 261-282.

OECD (2008). *What works in migrant education? Consolidating the research evidence. Draft literature review prepared for the OECD Thematic Review on Migrant Education*, EDU/EPDC/MI(2008).

OECD (2012). *Equity and Quality in Education. Supporting disadvantaged students and schools*. OECD Publishing.

geconstateerd. Dit pleit ervoor om het extra geld rechtstreeks te geven aan schoolbesturen en scholen, zodat er geen geld kan blijven steken of ongewenste bestedingspatronen ontstaan.

In Nederland, maar ook in Vlaanderen bijvoorbeeld, krijgen schoolbesturen en basisscholen rechtstreeks de beschikking over extra budget. In Frankrijk bijvoorbeeld gaat het geld naar *zones d'éducation prioritaire* (ZEP), een intermediaire organisatie dus.

Desondanks wordt geopperd dat een aanpak van het vergroten van de onderwijskansen, waarbij intermediaire organisaties intensief samenwerken met schoolbesturen en scholen bij het effectief en efficiënt gebruiken van extra budget, vrij goed kan werken. Intermediaire organisaties kunnen helpen om rekening te houden met, dan wel te compenseren voor ongelijke situaties waarin individuele scholen zich bevinden. Ook kunnen intermediaire organisaties schoolbesturen en scholen stimuleren om met elkaar samen te werken (werkbezoeken, kennis en ervaring uitwisselen in de aanpak van kansontwikkeling, succesvolle en minder succesvolle praktijken aan elkaar verbinden e.d.).

Geld verdelen over veel kleine bekostigingseenheden (individueel schoolniveau) kan ertoe leiden dat geld te zeer wordt verdund, waardoor er op schoolniveau onvoldoende geldmassa is om substantiële maatregelen te treffen. De toegevoegde waarde van de extra middelen voor doelgroepleerlingen kan dan tegenvallen.

Verdeelmodellen (indicatoren)

In internationaal beleid is het vrij gewoon om aanvullende bronnen, in de vorm van extra financiële middelen en/of extra formatie, toe te kennen aan scholen met hoge concentraties leerlingen die extra ontwikkelingsstimulering kunnen gebruiken. Dit wordt gezien als een vorm van positieve discriminatie. De behoefte aan extra stimulans wordt vaak bepaald op basis van achtergrondgegevens van leerlingen die correleren met tegenvallende onderwijsprestaties, zoals opleidingsniveau ouders, migrantenstatus, gezinsinkomen, en/of de taal die thuis wordt gesproken. Scholen die tamelijk veel van deze leerlingen hebben, krijgen extra financiering op basis van genoemde leerlinggebaseerde indicatoren.

Daarbinnen bestaat tussen landen verschil in het accent dat op etniciteit of culturele diversiteit wordt gelegd. In sommige landen bestaan financieringssystemen die vooral extra geld doen laten komen aan scholen met hoge percentages leerlingen uit etnische minderheden (verschillende landen hebben andere groepen etnische minderheden), waar andere landen vooral inzetten op meer algemene kenmerken, die dusdanig zijn gekozen, dat ze leerlingen uit etnische minderheden automatisch insluiten.

Er zijn ook financieringssystemen die meer uitgaan van kenmerken van lokale gemeenschappen, wijken of regio's (bijv. Frankrijk). Denk aan hoge werkeloosheidscijfers en concentraties van migrantenpopulaties. In deze benadering worden extra faciliteiten gecreëerd voor doelgroepleerlingen in gedepriveerde omstandigheden in de buurt. Dat heeft ook te maken met stelselkenmerken. Frankrijk kent alleen staatsscholen. Ouders kiezen vrijwel altijd voor de dichtstbijzijnde school. Dit zorgt ervoor dat de kenmerken van de populatie van de omringende wijk sterk lijken op de kenmerken van de schoolpopulatie.

Samenvattend, er zijn drie groepen indicatoren te onderscheiden op basis waarvan middelen voor het bieden van betere onderwijskansen voor leerlingen uit achtergestelde situaties worden uitgekeerd, namelijk:

1. indicatoren met betrekking tot de (inschatting van de) extra onderwijsbehoeften van leerlingen;

2. indicatoren met betrekking tot de sociaaleconomische of culturele (sub)categorie waartoe leerlingen behoren en
3. indicatoren met betrekking tot het (gedepriveerde) gebied waar de leerlingen vandaan komen en/of waarin de scholen liggen.

Bestedingsvrijheid

Belangrijk is dat er bij de ontvanger van het extra budget kennis is van hoe de middelen het beste kunnen worden ingezet, dat ze weet wat effectief is. Er wordt betwijfeld of schoolbesturen en scholen altijd weten welke maatregelen effecten sorteren. Als dat het geval is, is dit een reden om dwingende voorwaarden te stellen aan de bestedingsmogelijkheden van het onderwijsachterstandengeld of schoolbesturen en scholen niet alleen te laten bepalen waaraan het geld uitgegeven mag worden. De veronderstelling is dan dat partijen samen beter weten wat effectief onderwijsachterstandenbeleid is.

In het buitenland bestaan voorbeelden van landen waarin een deel van het geld vrij besteed (facultatief) mag worden aan zelfgekozen maatregelen om onderwijsachterstanden uit te bannen, passend bij de eigen situatie. Terwijl een ander deel van het geld verplicht (Nederland: geormerkt; Engels: *ring-fenced*) moet worden ingezet voor bepaalde maatregelen die effectief zijn of voor maatregelen die ten goede komen aan specifieke doelgroepen, bijv. migrantenkinderen, nieuwkomers of anderstaligen.

Als er veel financiële bestedingsvrijheid wordt geboden kan het zijn dat scholen voor oplossingen kiezen die weinig effectief zijn. Gerapporteerd wordt bijvoorbeeld het op grote schaal implementeren van zogeheten *pull-out* programma's in de Verenigde Staten van Amerika, waarbij leerlingen buiten de eigen klas extra onderwijsimpuls krijgen. Uit onderzoek is gebleken dat leerlingen beter in de eigen klassituatie kunnen worden geholpen.

Het is van belang dat er een evenwicht is tussen autonomie in besteding van middelen en verantwoording afleggen over de besteding van de middelen, om zo te verzekeren dat het geld op de juiste plek en bij de juiste leerlingen terecht komt.

2.4.2 Enkele voorbeelden uit het buitenland

We lichten de situatie van drie westerse landen toe. Gelet op de vraagstelling van het onderzoek, wordt dieper ingegaan op de situatie in Vlaanderen – België.

Verenigde Staten van Amerika (Title I)

In de Verenigde Staten van Amerika is het zogeheten *Title I*-programma, het grootste compensatieprogramma voor leerlingen die risico's hebben op het ontwikkelen van onderwijsachterstanden in basis- en voortgezet onderwijs. Het verschaft additionele middelen voor een groot deel van de scholen met leerlingen die in armoede opgroeien. Dit zijn scholen die 75% of meer leerlingen hebben die in aanmerking komen voor gratis of prijsgereduceerde lunches. Scholen die onder *Title I* vallen, hebben vaak hogere percentages leerlingen uit minderheidsgroepen, tweetaligen en migrantenleerlingen.

Het budget van scholen voor primair en voortgezet onderwijs (K-12) komt voor een zeer klein deel van de federale overheid in Washington. Dat is overigens wel grotendeels bestemd voor achterstandsprogramma's. Maar de VS kent een decentraal systeem, dat per staat verschilt. Landelijk gezien komt iets minder dan de helft van de inkomsten uit lokale belastingen (sommige schooldistricten hebben zelf de mogelijkheid belasting te heffen). Het andere grote deel komt uit een aanvulling van de staat (staat is dus niet de nationale staat

maar bijv. Ohio of Texas). Sommige staten hebben een regeling die vergelijkbaar is met de Nederlandse gewichtenregeling. Andere keren een bepaalde opslag uit op het gemeentelijk budget. Dat is erg nadelig voor arme schooldistricten, maar het gebeurt om schooldistricten en lokale overheden te ontmoedigen de belasting laag te houden omdat de staat toch wel bijpast. In het algemeen geldt dat het Amerikaanse systeem van lokale belastingen leidt tot grote verschillen tussen rijke en arme districten en staten. Achterstanden worden daardoor eerder versterkt dan opgeheven omdat arme schooldistricten veel minder aan onderwijs kunnen uitgeven. *Title I* compenseert dit nauwelijks³⁴.

Schooldistricten en scholen hebben betrekkelijk veel vrijheid bij de besteding van de middelen.

Frankrijk – (zones d'éducation prioritaire, ZEP)

In Frankrijk krijgen scholen die liggen in gebieden met afwijkende waarden op sociaaleconomische factoren (bijv. aantal werklozen, aantallen gezinnen met weinig opleiding en gezinnen met veel kinderen) een hogere prioriteit.

Scholen in ZEP-gebieden ontvangen aanvullende middelen voor personeel (formatie) en extra financiën (vrij besteedbaar), deels voor het terugbrengen van de klassengrootte, deels voor financiële prikkels voor leraren en deels voor het implementeren van lokale initiatieven (gedeeltelijke handelingsvrijheid in besteding van extra geld). De ZEP-gebieden werken veelal op basis van een projectplan aan het vermeerderen van de onderwijskansen van doelgroepleerlingen. Er worden compensatieprogramma's voor het verbeteren van lezen en schrijven van doelgroepleerlingen uitgevoerd. Daarnaast worden activeringsprogramma's opgezet, voor alle leerlingen (Franse leerlingen en leerlingen uit etnische minderheidsgroepen).

In aanvulling op de ZEP-bekostiging worden receptieklassen bekostigd voor anderstalige nieuwkomers. Deze zijn vergelijkbaar met de schakelklassen in Nederland.

Vlaanderen – België (Gelijke onderwijskansen, GOK)³⁵

In 1991 werd in het basisonderwijs een onderwijsvoorrankingsbeleid ingevoerd om de leerachterstand van kansarme migrantenkinderen te verminderen en om hun integratie te bevorderen. Dit beleid werd in 1994 aangevuld met het project zorgverbreding. Dit had tot doel de leerachterstand van kansarme leerlingen weg te werken. Beide projecten kenden scholen met een bepaald percentage doelgroepleerlingen extra lestijden toe. Een decennium later bracht het decreet betreffende gelijke onderwijskansen van 28 juni 2002 beide projecten samen in het geïntegreerde ondersteuningsaanbod. Met het nieuwe financieringssysteem werd in 2008 een stap verder gezet op de ingeslagen weg. De extra ondersteuning van scholen met kansarme leerlingen maakt voortaan deel uit van de reguliere financiering van scholen. Het decreet dat per 1 september 2012 van kracht is, bouwt verder op de maatschappelijke keuzes die eerder gemaakt werden. Vooral het kleuteronderwijs krijgt door dit decreet extra financiële armslag, waardoor er meer kan worden gedaan voor kansarme jonge kinderen (bijv. hogere kleuterparticipatie en kleinere kleuterklassen).

³⁴ Rutten, S. (2004). *Een eindeloze haastklus. Een halve eeuw gelijkekansenbeleid in het Amerikaanse onderwijs*. Utrecht: Sardes.

³⁵ Er is hiervoor contact gelegd met beleidsmedewerkers van het Departement van Onderwijs en Vorming in Brussel, het Belgische equivalent van het ministerie van OCW. Via hen hebben we tips voor documenten en websites gekregen. Zie bijv. *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet basisonderwijs van 25 februari 1997, met het oog op de invoering van een deels op socio-economische leerlingenkenmerken gebaseerd omkaderingssysteem, waarbij het kleuteronderwijs evenwaardig omkaderd wordt als het lager onderwijs*, versie 4 mei 2012 en versie 27 juni 2012 en www.ond.vlaanderen.be/gok/.

Het GOK-beleid in Vlaanderen is uitgewerkt in een aantal grote blokken o.a.:

1. Personeelsformatie ('omkadering') voor de basisscholen;
2. Subsidie ('werkingsmiddelen') voor de gewone basisscholen en
3. Inschrijvingsrecht.

Daarnaast voorziet het beleid in een aantal extra's in begeleidingsdiensten: tweede lijnsondersteuning kleuterparticipatie en tweede lijnsondersteuning (brede) rand en taal³⁶. Het gaat hier over bijkomende middelen waarbij er bijkomende ondersteuning wordt geboden aan de leerkrachten in de klassen.

Personeelsformatie

Voor het basisonderwijs is er sinds het lopende schooljaar (2012/2013) een nieuwe regeling van kracht met betrekking tot de personeelsformatie. De basisformatie in het gewoon basisonderwijs bestaat uit lestijden (is het aantal uren van 50 minuten dat de school gesubsidieerd krijgt om onderwijs te kunnen verzorgen) volgens a) de schalen (berekend op basis van het aantal ingeschreven regelmatige leerlingen) en lestijden b) op basis van een weging van leerlingkenmerken / indicatoren (de zogeheten SES-lestijden, waarbij SES staat voor socio-economische status) (zie verderop).

De extra personeelsformatie die scholen krijgen op basis van de sociaaleconomische en sociaalculturele kenmerken van hun leerlingen, moeten een prikkel zijn om in de school een sterk gelijkke kansenbeleid te ontwikkelen. Ze moeten een sterke prikkel zijn om kwaliteitsonderwijs voor alle jongeren te bevorderen. Op die wijze draagt de school optimaal bij aan de verwerving van sociaal en cultureel kapitaal bij alle jongeren, maar misschien nog het meest bij jongeren uit kansarme milieus.

De pijlers van het nieuwe personeelsformatiemechanisme zijn gelijke behandeling van elk kind met dezelfde noden en gelijke middelen voor elke school in eenzelfde situatie.

Bekostigingssystematiek

Bij de uitwerking van het nieuwe financieringssysteem in het decreet betreffende de subsidie is gezocht naar een set van stabiele en robuuste indicatoren die de samenhang van onderwijskansen voor jongeren en hun sociaal milieu goed vatten. Er zijn op basis van wetenschappelijk onderzoek vier leerlingkenmerken en drie verschillende indicatoren aangewezen. De indicatoren zijn valide op school- en leerlingenniveau.

Tabel 2.5 Leerlingenkenmerken en indicatoren in Vlaams financieringssysteem

Kenmerk	Indicator
De culturele bagage van de leerling	Hoogst behaalde opleidingsniveau van de moeder
De financiële draagkracht van het gezin van de leerling	Het ontvangen van een schooltoelage
Het taalkundig en cultureel kapitaal van het gezin van de leerling	Thuistaal van de leerling
Het sociaal kapitaal van het gezin van de leerlingen	Hoogst behaalde opleidingsniveau van de moeder

Het opleidingsniveau van de moeder³⁷ is een sterke indicator van de culturele bagage waarmee de leerlingen naar school komen en de mate waarin die aansluit bij de

³⁶ Het betreft hier aangewezen gebieden waarbinnen scholen staan die hiervoor in aanmerking komen.

³⁷ Er wordt gewerkt met een 'verklaring op eer'. Deze wordt door de school gevraagd bij de inschrijving van het kind. Deze verklaring blijft in principe ongewijzigd gedurende de schoolloopbaan van het kind, tenzij er een nieuwe verklaring wordt afgelegd door de ouders. Deze verklaring wordt ook gebruikt voor de bepaling van de personeelsformatie en zal daarvoor ook gehanteerd worden op dezelfde manier als bij de toekenning van de subsidie.

schoolcultuur. Het opleidingsniveau van de moeder is eveneens een indicator voor het sociale kapitaal van het gezin van de leerling. Het opleidingsniveau staat voor het geheel aan kennis, vaardigheden en attitudes van mensen, kortom het sociaal en cultureel kapitaal dat aan de scholing van het kind bijdraagt.

Bij de leerlingenindicator 'opleidingsniveau moeder' is gekozen om een onderscheid te maken tussen leerlingen van wie de moeder het secundair onderwijs heeft voltooid en zij van wie de moeder dit niet gedaan heeft. Alleen leerlingen van wie de moeder het secundair onderwijs niet heeft voltooid worden in rekening gebracht voor het berekenen van het budget waarop de school op basis van deze leerlingenindicator recht heeft. Het verschil tussen de thuistaal van de leerlingen en de taal die op school wordt gesproken, is een indicator van zowel de communicatie- als de leermogelijkheden van de leerlingen. Immers, de taalbarrière is niet enkel taalkundig, ze is ook cultureel. Met de schooltoelage wordt het gezinsinkomen gevat. Er wordt dus expliciet rekening gehouden met de materiële mogelijkheden van het thuismilieu van de leerlingen. Voor leerlingen die in armoedesituaties leven, hebben die een sterke impact op hun onderwijskansen.

Het totaal aantal SES-lestijden waarop de school recht heeft, is de som van de lestijden die gegeneerd worden door de drie leerlingenkenmerken. De SES-lestijden worden per niveau berekend en per niveau afgerond volgens afrondingsregels.

Daarnaast worden enkele doelgroepen met een factor 1,5 gewogen voor de berekening van de lestijden volgens de schalen. Denk aan leerlingen van wie de ouders tot de trekkende bevolking behoren. Brusselse scholen worden anders gesubsidieerd (meer gewicht) door de tweetaligheid aldaar. De thuistaal is vaak een andere dan de schooltaal. Dit staat bekend als de 'Brusselweging'.

Inschrijvingsrecht

Het inschrijvingsrecht maakt onderdeel uit van het Vlaamse GOK-beleid. Het inschrijvingsrecht regelt de inschrijving van kinderen in het basisonderwijs in het Nederlands door hun ouders. Daarbij krijgen bijvoorbeeld kinderen uit Brussel van wie de ouders Nederlands spreken voorrang. Ook krijgen kinderen met een indicator voorrang bij toelating. Denk aan kinderen uit gezinnen die het vorige schooljaar recht hadden op een schooltoelage en kinderen van wie de moeder geen diploma secundair onderwijs heeft en geen diploma ('studiegetuigschrift') van het zesde jaar secundair onderwijs.

Inspectie

De Vlaamse Onderwijsinspectie beoordeelt tijdens de doorlichting of de school de SES-lestijden (lestijden toegekend op basis van de socio-economische leerlingenkenmerken) optimaal aanwendt.

2.4.3 Vergelijking met Nederland

Er zijn veel westerse landen die extra budget uittrekken voor leerlingen die vanwege tekortschietende sociaaleconomische, culturele en/of taalkenmerken onderwijsbelemmeringen ervaren. Gesteld kan worden dat het beschikbaar stellen van budget en de manier waarop dit budget wordt verdeeld de kansen van doelgroepleerlingen gunstig kan beïnvloeden. Er zal rekening mee moeten worden gehouden dat het bieden van gelijke kansen gepaard gaat met het uittrekken van extra budget voor leerlingen uit specifieke milieugroepen ('een ongelijke behandeling leidt tot betere condities voor gelijke kansen').

De indicatoren die worden gebruikt om de doelgroep te definiëren verschillen per land, en ook het niveau waarop de indicatoren (gerelateerd aan leerlingen, ouders en/of omgeving) meedoen lopen uiteen. Binnen het Vlaamse GOK-beleid wordt veel waarde toegekend aan de opleiding van de moeder, waar in Nederland vooral het opleidingsniveau van beide ouders meeweegt. Dit is een interessant gegeven voor de toekomst van het onderwijs-achterstandenbeleid in Nederland.

In de bekostigingswijze komt het budget idealiter terecht bij die scholen en leerlingen die in minder gunstige condities verkeren. In Nederland worden de schoolbesturen van de basisscholen bekostigd voor de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs, terwijl in andere landen intermediaire organisaties in stelling worden gebracht bij het bieden van meer kansen in het onderwijs (bijv. Frankrijk).

Het Nederlandse beleid ten aanzien van het bieden van meer kansen voor leerlingen uit achterstandssituaties is tamelijk uniek. Dat heeft te maken met het financieringssysteem en de onderliggende indicatoren (*weighting system*). Dit heeft Nederland gemeen met Vlaanderen. Het lijkt erop dat in OECD-verband een bekostigingssysteem met gewogen criteria (zoals bijv. in Nederland en Vlaanderen) de meest rechtvaardige manier is om scholen te financieren voor hun hulp aan doelgroopleerlingen. Een verfijnd, gedifferentieerd systeem waarbij indicatoren die samenhangen met feitelijke onderwijsachterstanden van leerlingen meedoen, zorgt ervoor dat het geld daar terecht komt waar de nood het hoogst is. Op deze manier wordt geld toegekend aan besturen en scholen die voor de grootste uitdagingen staan.

Duidelijk is dat er variatie is in de wijze waarop scholen en leerlingen met risico's op onderwijsachterstanden worden bekostigd. Landen die veel autonomie geven aan schoolbesturen en scholen, zoals in Nederland, geven binnen het onderwijsachterstandenbeleid ook veel verantwoordelijkheid aan deze schoolbesturen en scholen. In sommige landen wordt er door de overheid meer gestuurd op de inhoudelijke bepalingen van het onderwijsachterstandenbeleid. Sturing op de te kiezen effectieve maatregelen kan de opbrengsten van het onderwijsachterstandenbeleid verhogen.

Hoofdstuk 3. Identificatie van (mogelijke) scenario's van bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid

In dit hoofdstuk worden toekomstgeoriënteerde scenario's van de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid geïdentificeerd en ontwikkeld. Allereerst wordt stilgestaan bij de definitie van kinderen met onderwijsachterstanden en doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid (paragraaf 3.1). In paragraaf 3.2 worden diverse indicatoren besproken die de basis kunnen vormen van het signaleren, danwel traceren van kinderen die een risico lopen op het ontwikkelen van onderwijsachterstanden. Paragraaf 3.3 gaat verder met de beschrijving van diverse bekostigingsmodellen van het onderwijsachterstandenbeleid. Slotparagraaf 3.4 eindigt met het formuleren van een aantal scenario's voor toekomstbestendig en effectief onderwijsachterstandenbeleid.

3.1 Oorzaken, definitie en doelstellingen

Oorzaken

Het onderwijsniveau dat een individu bereikt is afhankelijk van een veelheid van kenmerken die zijn gelegen op verschillende niveaus³⁸. De algemene teneur is dat hoe verder de kenmerken bij het kind vandaan liggen, hoe minder ze zeggen over het succes op school. De belangrijkste kenmerken liggen dus besloten in het individu zelf (die deels genetisch zijn overgedragen door de biologische ouders); iemands capaciteiten (IQ), eerdere leerervaringen et cetera. Daarna komen kenmerken van het gezin, vaak verwoord in het 'sociaal milieu'. Het gaat dan om het ontwikkelingsstimulerend gedrag, de opvoedingsstijl, de aanwezigheid van literatuur/boeken, de aanwezigheid van ontwikkelingsgericht speelgoed, het ondernemen van leerzame uitstapjes naar theater/tentoonstellingen/park et cetera. Veel van dit soort gedragingen zijn gerelateerd aan het opleidingsniveau van de ouders. Kort en goed: gemiddeld geldt hoe hoger het opleidingsniveau, des te stimulerender de gezinsomgeving. Van twee kinderen met even veel potentie (IQ) doet het kind uit het lagere sociale milieu het minder goed op school (denk aan: minder hoge onderwijsprestaties, lagere adviezen voor vervolgonderwijs, kortere schoolloopbanen). Het onderwijs dat iemand volgt speelt zich af in de context van school en buurt, en individuen maken binnen het onderwijssysteem beschikbare keuzen. Verblijf je als kind op een zwakke school en/of groei je op in een slechtere buurt, dan verkleint dat de kansen om je potentie ten volle te realiseren. Niet alle kinderen hebben dezelfde kans om zich – gezien hun potentie – ten volle te ontplooiën. Het hebben van ongelijke kansen, die samenhangen met sociaal milieu, etnische of culturele achtergrond maar ook sekse, is daarmee een beleidsprobleem³⁹. De overheid wil niet dat talent onontwikkeld blijft vanwege gebrek aan stimulering of te lage verwachtingen in de thuis- of schoolsituatie.

Definitie

Hoe worden leerlingen die een risico hebben op het ontwikkelen van onderwijsachterstanden gedefinieerd? Eerder⁴⁰ hebben we laten zien dat er sprake is van achterstanden als de gemiddelde onderwijsprestaties (Nederlandse taal en rekenen) van leerlingen die tot een

³⁸ Dronkers, J. (2007). *Ruggengraat van ongelijkheid. Beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*. Amsterdam: Mets en Schilt. In dit boek wordt gesproken over 1) de bekwaamheden van kinderen, 2) het ouderlijk milieu, 3) de segregatie tussen scholen en buurten (buurt- en wijkenmerken) en 4) de onderwijscondities op scholen als rangordering naar de mate waarin ze bijdragen aan ongelijkheid in het onderwijs.

³⁹ Ledoux, G. en Veen, A. (2009). *Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid 2002-2008*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

⁴⁰ In paragraaf 1.1.

bepaalde maatschappelijke groep behoren, hardnekkig en aanmerkelijk achterblijven bij een maatschappelijk bepaalde norm, bijvoorbeeld het gemiddelde prestatieniveau van een leeftijdscohort⁴¹. Het betreft dus leerlingen die vanwege het opgroeien onder minder gunstige omstandigheden thuis en in de directe leefomgeving op achterstand staan.

Doelstellingen

Het onderwijsachterstandenbeleid op scholen en in gemeenten heeft als doel om onderwijsachterstanden van kinderen vroegtijdig te signaleren en te bestrijden. In de beleidsperiode 2002-2008 waren de doelen voor de basisscholen:

- verbeteren van de startpositie van doelgroepleerlingen bij binnenkomst;
- terugdringen van de Nederlandse taalachterstand bij de doelgroepleerlingen en
- verhogen van de doorstroom van doelgroepleerlingen naar hogere vormen van voortgezet onderwijs.

In de latere beleidsperiode van het onderwijsachterstandenbeleid ligt de doelstelling vooral op het verbeteren van de Nederlandse taalvaardigheid van doelgroepleerlingen aan het einde van de basisschool. De ambities van de overheid zijn groot. In 2011 werd gestreefd naar een reductie van 20%, voor 2014 wil men dat de Nederlandse taalachterstanden van doelgroepleerlingen met 30% zijn teruggebracht⁴².

Overigens, de taaldoelstelling is in de beleidsperiode tot 2011 niet gerealiseerd, maar door vooral de allochtone doelgroep is er wel een flinke inhaalslag geleverd⁴³.

3.2 Indicatoren

Bij het onderwijsachterstandenbeleid wordt er van uitgegaan dat feitelijke onderwijsachterstanden bij leerlingen niet goed rechtstreeks zijn te meten, zeker niet als daar de bekostiging op wordt gebaseerd (verderop zullen we dat uitgebreid beargumenteren). Er zijn dus indicatoren nodig die afgeleid zullen moeten worden van feitelijke onderwijsachterstanden. Deze indicatoren zullen moeten samenhangen met de onderwijsachterstanden van de doelgroep.

Op dit moment geldt de indicator 'opleidingsniveau van ouders' voor het bepalen van de mate van onderwijsachterstanden bij kinderen in de voorschoolse leeftijd en basisschoolleeftijd en wordt deze vastgesteld met de landelijke gewichtenregeling (opleidingsniveau van beide ouders). Bij de regeling impulsgebieden doen enkele indicatoren uit de wijk/buurt mee. Daarnaast wordt bij de cumi-regeling in het speciaal basisonderwijs en (voortgezet) speciaal onderwijs de etniciteit (herkomstland) van de ouders van de leerling meegenomen.

In dit rapport zullen we verschillende indicatoren voor het vaststellen van onderwijsachterstanden bespreken. Een aantal kenmerken dat geassocieerd wordt met achterstand laten wij echter buiten beschouwing. Zo is er in het verleden vastgesteld dat meisjes achterbleven bij jongens en recentelijk dat jongens in het onderwijs achterblijven bij meisjes, als het gaat om het bereikte onderwijsniveau⁴⁴. Toch is sekse nooit een indicator

⁴¹ Doolaard, S. en Leseman, P. (2009). *Versterking van het fundament. Integreerend studie n.a.v. de opbrengsten van de onderzoekslijn Sociale en institutionele context van scholen uit het Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005-2008*. Groningen/Utrecht: GION/Universiteit van Utrecht.

⁴² Zie bijv. http://rijksbegroting.nl/2010/voorbereiding.bekostiging.kst132824b_6.html.

⁴³ Driessen, G. (red.) (2012). *De doelgroepleerlingen van het onderwijsachterstandenbeleid: ontwikkelingen in prestaties en het advies voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.

⁴⁴ Onderwijsraad (2011). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst*. Den Haag: Onderwijsraad.

geworden op basis waarvan structureel geld voor onderwijsachterstandenbeleid is toegekend. De variatie binnen de groep is erg groot en het kiezen van meisjes (of jongens) als doelgroep leidt tot een veel te grote groep leerlingen. Bovendien is het in het basisonderwijs zo dat jongens iets beter zijn in rekenen en meisjes iets beter in taal; van grote discrepanties tussen de prestaties van jongens en meisjes is verder geen sprake. Het niveau waarop indicatoren voor het onderwijsachterstandenbeleid kunnen worden gemeten kan verschillen, namelijk:

- a) *individueel niveau*: hiertoe kunnen bijvoorbeeld het opleidingsniveau van (beide) ouders, de Nederlandse taalprestaties, de thuistaal of etniciteit van individuele leerlingen worden gerekend.
- b) *schoolniveau*: het gaat hierbij om een gesommeerde waarde op een of meerdere indicatoren op het niveau van de school. Een voorbeeld: het aantal/percentage kinderen met een niet-Nederlandse komaf of het aantal/percentage kinderen van ouders uit de laagste inkomensgroepen.
- c) *wijk- of regionaal niveau*: hiertoe behoort bijvoorbeeld een indicator als het niveau van werkloosheid of het sociale uitkeringsniveau binnen een probleemgebied op wijk- of regionaal niveau.

Er zijn indicatoren die op alle drie de niveaus kunnen worden gemeten. Dit geldt voor de indicatoren die op individueel niveau en voor de hele populatie (of een goede steekproef) beschikbaar zijn. Deze gegevens kunnen op een hoger niveau geaggregeerd worden. De volgende indicatoren (en mogelijke combinaties) worden in voorliggend onderzoek bekeken:

1. Opleidingsniveau van ouders
2. Etniciteit van kind
3. Thuistaal van kind
4. Taalniveau van kind
5. Inkomen van ouders
6. Postcodegebied
7. Andere 'nieuwe' indicatoren

1. Opleidingsniveau van ouders

Er is wetenschappelijke consensus over de invloed van sociaal milieu op de onderwijs- en beroepsloopbaan van mensen. De term sociaal milieu wordt vaak gebruikt in theoretische verhandelingen over dit onderwerp. Het feitelijke opleidingsniveau van ouders is een manier om dit te meten en dit voorspelt onderwijsuitkomsten beter dan andere variabelen zoals sociaaleconomisch status, of culturele- of etnische maten⁴⁵. Het is daarom niet verassend dat vele onderzoeken bevestigen dat de keuze van het opleidingsniveau van ouders als indicator van (een risico op) onderwijsachterstanden een goede is.

Doordat het opleidingsniveau van ouders al behoorlijk lange tijd een indicator is voor het Nederlandse onderwijsachterstandenbeleid is er ook veel empirisch onderzoek beschikbaar⁴⁶ over de mate waarin deze indicator onderwijsuitkomsten voorspelt. Er is in die zin meer over bekend dan over het effect van sociaaleconomische status – gemeten als beroepsstatus – op onderwijsuitkomsten. Toch ondersteunt ook internationaal onderzoek⁴⁷ de keuze voor

⁴⁵ OECD (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing; Bosker, R.J. en Guldemond, H. (2004). Een herijking van de gewichtenregeling. Groningen: GION.

⁴⁶ J. Roeleveld, Driessen, G. Ledoux, G., Cuppen, J. en Meijer, J. (2011). *Doelgroep leerlingen in het Basisonderwijs Historische ontwikkeling en actuele situatie*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

⁴⁷ OECD (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing; Bosker, R.J. en Guldemond, H. (2004). Een herijking van de gewichtenregeling.

opleidingsniveau van ouders als indicator voor sociaal milieu en een hoop daaruit voorkomend ontwikkelingsondersteunend gedrag van ouders (bijvoorbeeld voorleesgedrag). Dat opleidingsniveau sterk gerelateerd is aan onderwijsprestaties, en dus ook onderwijsachterstanden, moge blijken uit het feit dat ongeveer de helft van de opbrengstverschillen tussen scholen, kunnen worden teruggevoerd op verschillen in het opleidingsniveau van de ouders van hun leerlingen⁴⁸.

Dat laat onverlet dat een aanscherping van de manier waarop het opleidingsniveau van ouders van kinderen in de huidige gewichtenregeling wordt vastgesteld, te overwegen valt. Omdat het gemiddelde opleidingsniveau van de samenleving hoger wordt, neemt het absolute aantal kinderen dat conform de huidige gewichtenregeling (te) laag opgeleide ouders heeft af. Dat zou op termijn leiden tot het opdrogen van de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid, terwijl er nog steeds sprake is van ongelijke onderwijskansen en de behoefte aan doelgroepenbeleid nog steeds actueel is⁴⁹. Dit zou opgelost kunnen worden door het gewicht niet meer op absolute wijze vast te stellen, maar op basis van het behoren tot de groep (van bijvoorbeeld 10 tot 20%) ouders van alle Nederlanders met de laagste opleiding. Zo groeit een gewicht mee met het stijgende opleidingsniveau van de bevolking.

In de studie van Bosker en Guldemond⁵⁰ is vastgesteld dat het verder differentiëren van het laagste opleidingsniveau van ouders, bijvoorbeeld in het aantal jaren dat iemand op school heeft gezeten, geen zin heeft. Ook maakt het voor de invloed op de Nederlandse taalvaardigheid van kinderen niet veel uit of naar het opleidingsniveau van de vader of moeder wordt gekeken. Het opleidingsniveau van de vader verklaart nog additioneel op het opleidingsniveau van de moeder, maar in geringe mate. In de studie van de Onderwijsraad in 2001 werd het als volgt geformuleerd: “- eventueel bij een toekomstige aangepaste gewichtenregeling zou ook met het opleidingsniveau van de moeder volstaan kunnen worden”⁵¹. De redenering die hierachter schuil gaat is dat het opleidingsniveau van de moeder sterker samenhangt met de onderwijspositie van kinderen dan het opleidingsniveau van de vader. Moeders hebben een grotere rol in de opvoeding dan vaders en oefenen op die wijze meer invloed uit op de ontwikkeling van hun kinderen. Onze zuiderburen, de Vlamingen, kijken (als een van de indicatoren voor onderwijsachterstand) alleen naar het opleidingsniveau van de moeder.

Niet alleen is er een direct effect van de opleiding van ouders op onderwijsuitkomsten bij leerlingen. Ook verschillen in het opleidingsniveau van ouders dragen bij aan verschillen in inkomen, gezondheid en opvoedingsstijlen, welke op hun beurt ook weer invloed hebben op onderwijsloopbanen van kinderen. Het opleidingsniveau van ouders heeft tevens invloed op de manier waarop ouders hun kinderen stimuleren, begeleiden en de keuzes die men maakt. Deze zogenaemde ‘secundaire effecten’⁵² bepaalden in 1999 nog steeds meer dan de helft van het effect van opleidingsniveau van ouders op het succes in de onderwijsloopbaan van het kind.

Groningen: GION.; Werfhorst, H.G. (2011). Selectie en differentiatie in het Nederlandse onderwijsbestel. Gelijkheid, burgerschap en onderwijsexpansie in vergelijkend perspectief. *Pedagogische studiën*, (88) 283-297.

⁴⁸ Inspectie van het Onderwijs (2013). *Differentiatie van het opleidingsniveau van ouders bij het beoordelen van opbrengsten van de basisschool*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

⁴⁹ Onderwijsraad (2011). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁵⁰ Bosker, R.J. en Guldemond, H. (2004). *Een herijking van de gewichtenregeling*. Groningen: GION.

⁵¹ p. 29, *Met 't oog op onderwijsachterstanden van de Onderwijsraad* (2001).

⁵² Werfhorst, 2011 zie ook noot 47.

Natuurlijk wordt het succes in de onderwijsloopbaan voor een deel bepaald door de capaciteit van kinderen zelf. Onderzoek toont echter aan dat het IQ maar een deel van de onderwijsuitkomsten voorspelt (een vijfde deel, volgens Bosker en Guldemond, 2004).

2. Etniciteit van kind

Met het overwegen van etniciteit als indicator binnen het onderwijsachterstandenbeleid wordt veelal – impliciet – gerefereerd aan het behoren tot de niet-westerse allochtone groep. Er zijn vele manieren om vast te stellen wat iemands etniciteit is. Lange tijd hanteerde het CBS indicatoren als nationaliteit en combineerde dat met geboorteland. Momenteel kent het CBS een *bepaalde definitie*, die stelt dat iemand allochtoon is als hij *én* een van de ouders in het buitenland geboren zijn of als beide ouders in het buitenland geboren zijn. Naast deze definitie wordt ook de *ruime definitie* gebruikt. Volgens deze definitie is iemand allochtoon als hij *óf* ten minste een van de ouders in het buitenland geboren is. Als deze definities worden gehanteerd vallen ook alle kinderen met een (bijvoorbeeld) in België of Duitsland geboren ouder onder de groep allochtonen. Vervolgens wordt er daarom vrij algemeen een onderscheid gemaakt tussen westerse en niet-westerse allochtonen. De argumenten voor dit onderscheid liggen in de verschillen tussen westerse en niet-westerse landen op sociaal, economisch en cultureel gebied. Dat een en ander nog complexer ligt dan westers en niet-westers, blijkt wel uit de precieze definitie van de cumi-regeling (culturele minderheden): Leerling behorend tot een culturele minderheid, door OCW gedefinieerd als een leerling die aan één van de onderstaande voorwaarden voldoet:

- behoort tot een Molukse bevolkingsgroep;
- ten minste één van de ouders/voogden is afkomstig uit Griekenland, Italië, (voormalig) Joegoslavië, Kaapverdië, Marokko, Portugal, Spanje, Tunesië of Turkije;
- ten minste één van de ouders/voogden is afkomstig uit Suriname, Aruba of de Nederlandse Antillen;
- ten minste één van de ouders/voogden is afkomstig uit een ander, niet-Engelstalig land buiten Europa, met uitzondering van Indonesië;
- ten minste één van de ouders/voogden is door de Minister van Justitie als vreemdeling toegelaten op grond van artikel 15 van de Vreemdelingenwet.

Een ander onderscheid dat regelmatig – ook bij het vergelijken van onderwijsuitkomsten – wordt gebruikt is *generatie*. Het betreft dan meestal *eerste* en *tweede* generatie allochtonen, waarvan de eerste is geboren in het buitenland en de tweede generatie een (of twee) ouder(s) heeft die geboren is/zijn in het buitenland. Er bestaat ook een definitie voor een *derde* generatie niet-westerse allochtonen⁵³, deze wordt echter nauwelijks gebruikt en roept uiteraard de vraag op hoe lang mensen tot 'niet autochtoon' worden gerekend. In de groepen die veel besproken zijn in het kader van onderwijsachterstandenbeleid (Turken en Marokkanen, Surinamers en Antillianen) is de omvang van kinderen van de derde generatie groeiende, nog maar een tiende van de Turken en Marokkanen kiezen een partner uit het herkomstland⁵⁴. De term land van herkomst wordt ook vaak gebruikt, dat zal meestal maar niet altijd, overeenkomen met geboorteland.

In het kader van doelgroepbepaling bij het onderwijsachterstandenbeleid is er verschillende malen bestudeerd welke rol etniciteit speelt bij de resultaten van kinderen in het basisonderwijs. Daarbij wordt vrijwel altijd gefocust op de twee hoofdgroepen: Turken/

⁵³ De niet-westerse derde generatie bestaat uit kinderen van de tweede generatie niet-westerse allochtonen. De derde generatie heeft ouders die in Nederland zijn geboren, maar minimaal één grootouder die is geboren in een niet-westers land (CBS).

⁵⁴ CBS Webmagazine, november 2011.

Marokkanen (soms incl. Molukkers) en Surinamers/Antillianen⁵⁵. De conclusie is steeds dat er een effect is van etniciteit op taal- en rekenprestaties, ook als er wordt gecontroleerd op opleidingsniveau van ouders⁵⁶. In verschillende onderzoeken en adviezen is gepleit voor het meenemen van etniciteit in de gewichtenregeling al dan niet via land van herkomst of middels een taaltoets voor allochtonen⁵⁷. Etniciteit is vooral uit de regeling verdwenen om politieke redenen⁵⁸. In 1993 was er ook al een discussie geweest over het toevoegen van etniciteit als criterium aan de toenmalige gewichtenregeling. Hoewel de invloed afneemt⁵⁹ zijn er goede empirische argumenten om (op enige wijze gemeten) etniciteit wel mee te nemen.

Met de constatering dat het behoren tot een bepaalde etnische groep invloed heeft op onderwijsachterstanden is hiervoor nog geen verklaring geboden. De volgende indicator die wordt besproken, thuistaal van het kind, is vast een van de mogelijke factoren.

3. Thuistaal van kind

Veel kinderen van Turkse en Marokkaanse afkomst – en in mindere mate van andere afkomsten – hebben een taalachterstand in het Nederlands als ze naar school gaan, omdat zij nog niet of weinig met de Nederlandse taal in aanraking zijn gekomen. Er is dan ook menigmaal aangetoond dat thuistaal invloed heeft op Nederlandse taalprestaties en soms op rekenprestaties van kinderen⁶⁰. Voor Turken/Marokkanen/Molukkers en Surinamers/Antillianen geldt echter dat thuistaal de taal- en rekenprestaties slechter voorspelt dan het land van herkomst als verklarende variabele. Het is blijkbaar niet zozeer van belang welke taal er wordt gesproken maar er spelen andere factoren een rol die het effect van etniciteit veroorzaken. Het zal gaan om factoren als de mate waarin een omgeving taalrijk is; spreken ouders met het kind, leest men voor, et cetera; is er cognitieve stimulatie⁶¹? Deze zaken variëren nogal en dat verklaart waardoor het land van herkomst wel invloed heeft (gecontroleerd voor opleidingsniveau) maar thuistaal niet of in geringe mate.

Bij thuistaal kunnen we uiteraard ook denken aan het niet 'ABN' (Algemeen Beschaafd Nederlands) maar streektaal, dialect of accentrijk spreken, bijv. Fries (tweede rijkstaal in Nederland), Limburgs of Gronings. Bij het Gronings gaat het mogelijk om kleine aantallen, zo bleek bijv. in de evaluatie van SpraakMakend dat nog geen 5% van de ouders van peuters en kleuters Gronings tegen hun kinderen sprak⁶². Deze vorm van tweetaligheid verschilt echter vaak per sociaal milieu; zo blijkt in het project Moelejaan⁶³ dat hoe lager de sociaaleconomische status van ouders, hoe meer zij thuis Limburgs spreken.

Het effect van tweetaligheid is niet altijd negatief: het hoeft helemaal geen probleem te zijn voor de taalontwikkeling in het Nederlands als je voor het naar schoolgaan aan een extra taal bent blootgesteld. Het advies aan veel ouders van jonge kinderen heden ten dage is: spreek je moedertaal (de taal die je goed beheerst) en spreek, zing en lees met je kinderen.

⁵⁵ Bosker, R.J. en Guldmond, H. (2004). Een herijking van de gewichtenregeling. Groningen: GION.

⁵⁶ Roeleveld, J., Mooij, T., Fettleaer, D., Ledoux, G. (2011). *Correctiefactoren bij opbrengstmaten in het primair onderwijs. Onderzoek ten behoeve van de Inspectie van het Onderwijs.*

⁵⁷ Zie noot 55; en Onderwijsraad (2011). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst.* Den Haag: Onderwijsraad.

⁵⁸ Ledoux, G. en Veen, A. (2009). Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid 2002-2008. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.

⁵⁹ Onderwijsraad (2011). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst.* Den Haag: Onderwijsraad.

⁶⁰ Zie noot 55

⁶¹ Mesman, J. (2010). *Jong geleerd, oud gedaan: Investeren in ouders bevordert onderwijskansen van kinderen.* Oratie Universiteit Leiden.

⁶² Jepma, IJ., Beekhoven, S., Schonewille, B. en Duursma, E. (2011). *SpraakMakend Next: onderwerpen voor de toekomst.* Utrecht/Groningen: Sardes/Etoc.

⁶³ Zie www.kaans.nl.

Dat zijn namelijk de cruciale factoren. Uiteraard komt een kind dat alleen een andere taal dan het Nederlands hoort wel met een taalachterstand in het Nederlands het onderwijs binnen. Puur het vaststellen van de taal die gesproken wordt bij het kind thuis is een slechte indicator omdat daarmee onduidelijk is hoe taalrijk de omgeving van het kind is en in welke mate het ook aan het Nederlands is blootgesteld.

4. Taalniveau van kinderen

Het komt voor dat een kind een (forse) taalachterstand in het Nederlands heeft bij de start van het basisonderwijs; het kind is net in Nederland, de ouders leren het geen Nederlands, de ouders zijn laag opgeleid et cetera. Als het taalniveau daadwerkelijk vastgesteld zou kunnen worden, dan kunnen die vermoedens getoetst worden. In 2007 is uitgezocht of er bruikbare taaltoetsen zijn voor jonge kinderen⁶⁴. Het bleek problematisch toetsen te vinden die betrouwbaar en valide zijn en ook bruikbaar zijn om taalzwakke kinderen op een onpartijdige manier te selecteren. Bij leerlingen onder de zes jaar worden taaltoetsen te veel beïnvloed door kenmerken als thuistaal of leeftijd. Een belangrijk resultaat van het onderzoek was ook dat de toetsscores op taaltoetsen niet erg samenhangen met leerlinggewicht of thuistaal. Dat houdt in dat een selectie in het kader van onderwijsachterstandenbeleid met taaltoetsen op jonge leeftijd wel eens tot een heel andere groep leerlingen kan leiden.

De Onderwijsraad⁶⁵ is dan ook huiverig voor het meten van feitelijke achterstand (waarvan taalniveau vaststellen een voorbeeld is) omdat men kinderen zou kunnen missen die nog niet slecht presenteren maar evengoed met ongunstige omgevingsfactoren opgroeien.

5. Inkomen van ouders

In Nederland leefde in 2009 9,1% van de kinderen in armoede (in het huishouden was minder inkomen dan 'niet veel maar toereikend')⁶⁶. Over de gevolgen van armoede voor de onderwijsprestaties van kinderen is niet heel veel onderzoek beschikbaar⁶⁷. Inkomen is net als opleidingsniveau een onderdeel van iemands sociaaleconomische status. Opleidingsniveau of beroep worden in sociaalwetenschappelijk onderzoek vaker meegenomen dan inkomen. Er bestaat een verband tussen opleidingsniveau en inkomen. In een aantal onderzoeken wordt een effect van inkomen op schoolprestaties gepresenteerd⁶⁸ en geconstateerd dat financiële armoede invloed heeft op schoolprestaties via kenmerken van het gezin en de opvoeding.

Inkomen is geen eenduidig begrip. Om het te kunnen meten moeten er onmiddellijk vragen beantwoord worden als: hoe stel je het inkomen per huishouden vast? Gaat het om het belastbaar inkomen, het besteedbaar inkomen, op maand- of jaarbasis et cetera? Wordt er rekening gehouden met het aantal kinderen in een huishouden? Hoe zit het met het vermogen van mensen? De invloed van schulden of plotseling baanverlies zijn bovendien voor gezinnen direct voelbaar, maar duiken pas later op in de cijfers. Dat is bijvoorbeeld een probleem bij het vaststellen van het recht op huursubsidie, waarbij het inkomen van het voorgaande kalenderjaar als maatstaf genomen wordt.

⁶⁴ Van Schooten, E. Smeets, E. en Driessen, G. (2007). *Taaltoetsen voor taalzwakke leerlingen in het primair onderwijs*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.

⁶⁵ Onderwijsraad (2011). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst*. Den Haag: Onderwijsraad.

⁶⁶ Armoedesignalement 2010, SCP/CBS.

⁶⁷ Wel in Afrika en Amerika, maar de Nederlandse situatie wijkt daar erg van af.

⁶⁸ Plooi, M. (1999). *Regionale verschillen in de kwaliteit van basisonderwijs*. Masterthesis Vraagstukken van Beleid en Organisatie, Universiteit Utrecht, Faculteit Sociale Wetenschappen.

In een rapport, dat gemaakt is in opdracht van OCW⁶⁹, is bekeken of een gewichtenregeling op basis van inkomen (gestandaardiseerd inkomen, d.w.z. het besteedbaar inkomen gecorrigeerd voor huishoudgrootte en samenstelling) mogelijk is. Hieruit bleek dat bij het werken met inkomen als gewichtenregeling basisscholen in de G4 nog steeds de meeste gewichtenleerlingen hebben maar dat wel meer plattelandsscholen de drempel halen. Er blijkt wel een behoorlijke overlap tussen inkomen en het huidige leerlinggewicht gebaseerd op opleidingsniveau van ouders; veel kinderen met een gewicht vallen in de laagste inkomensklassen.

6. Postcodegebied

De buurt waarin kinderen wonen is belangrijk in hun leefwereld; het is het terrein van vriendjes, burens en heel vaak ook van de basisschool. Het SCP kondigt in haar werkprogramma 2012⁷⁰ aan dat er onderzoek gedaan wordt naar onderwijs en buurten, waarin de vraag naar de invloed van leefomgevingen op schoolloopbanen centraal staat. De kenmerken van de buurt worden – in ieder geval in sociaal, economisch en cultureel opzicht – mede bepaald door de kenmerken van de bewoners. Daarom geeft het adres van iemand een indicatie van een aantal kenmerken (die niet per se hoeven te gelden, maar vaak wel). Postcodegebieden worden derhalve ook gebruikt als indicator bij het staande onderwijsachterstandenbeleid. Op basis van de armoedemonitor⁷¹ wordt aan scholen met achterstandsleerlingen in zogenoemde impulsgebieden (*armoedecumulatiegebieden*) extra budget toegekend⁷². Dat betekent dat de indicator 'lage inkomens en uitkeringen' op postcodeniveau geschat wordt. In feite neemt de regeling dus opleidingsniveau ouders (door alleen toe te kennen aan scholen met gewichtenleerlingen) en inkomen van wijkbewoners waaronder ouders als indicator voor onderwijsachterstandenbeleid, maar dan gemeten op wijkniveau (of preciezer, op 4-cijferig postcodegebied, daarvan zijn er zo'n 4000). De huidige impulsgebieden-regeling is destijds voor vier jaar vastgelegd en recent voor nog vier jaar verlengd⁷³. Buurten waar 15% of meer inwoners een laag inkomen heeft en 13% of meer een uitkering krijgt, werden aangewezen als armoedecumulatiegebied (en het geld gaat naar scholen in die gebieden met gewichtenleerlingen). De huidige impulsgebieden zijn ingesteld op basis van de armoedecumulatiegebieden uit 2007⁷⁴ die zijn vastgesteld op basis van gegevens over inkomens (gegevens uit vragenlijstonderzoek) uit 2004⁷⁵. Het CBS en het SCP zullen de samenwerking op het terrein van de armoede monitor nog tot 2014 voortzetten.

Andere bestaande indelingen op basis van postcode zijn bijvoorbeeld:

Probleemcumulatiegebieden zijn viercijferige postcodegebieden met meer dan 15% laag inkomen, meer dan 13% uitkering en meer dan 7% niet-westerse allochtonen. Dit is een van de gebieden gebaseerd op de Armoedemonitor.

Stedelijke achterstandsgebieden worden gebruikt voor het toedelen van fondsen aan huisartsen. Men gebruikt als kenmerken: omgevingsadressendichtheid (maat voor stedelijkheid), percentage niet-westerse allochtonen, percentage inwoners met een laag

⁶⁹ CBS (2011). *Structureel maatwerk. Verkenning andere werkwijze onderwijsachterstanden*. Den Haag: CBS.

⁷⁰ Sociaal en Cultureel Planbureau (juli, 2011). *Werkprogramma 2012*. Den Haag: SCP.

⁷¹ Armoedemonitor (2007) SCP/CBS. Den Haag

⁷² CBS/SCP hanteren een zevental van probleemgebieden waarvan armoedecumulatiegebied er één van is.

⁷³ Mogelijk wordt de indeling tussentijds nog aangepast.

⁷⁴ Voor de verdeling van gelden in het voortgezet onderwijs zijn recentere gegevens gebruikt.

⁷⁵ Armoedemonitor (2007) SCP/CBS. Den Haag, Mulder, L. en Vierke, H. (2007). *Aanpassing gewichtenregeling op basis van cumulatiegebieden*. Nijmegen: ITS.

inkomen, percentage niet-actieven, percentage studenten⁷⁶. Voor deze index worden vijf of zes positiepostcodes gebruikt. Met een dergelijke werkwijze is na vier jaar bijna 70% van de buurten 'stabiel achterstandsbuurt'. Men concludeert dat er nader onderzoek moet plaatsvinden naar een mogelijk meer stabiele regeling of systematiek.

Het SCP kent *statusscores* toe aan wijken: rangorde naar de sociale status van postcodegebieden in Nederland. Deze maat is samengesteld uit drie elementen: inkomen, werkgelegenheid en opleidingsniveau. De maat is uit vier variabelen samengesteld:

- gemiddeld inkomen per huishouden;
- percentage huishoudens met een laag inkomen;
- percentage mensen zonder betaalde baan en
- percentage huishoudens met gemiddeld een lage opleiding⁷⁷.

De gegevens komen uit diverse databestanden, voornamelijk verkregen op basis van een vragenlijst. Het zijn schattingen van de situatie in 4-cijferige postcodegebieden. De samengestelde variabelen zijn zo gedefinieerd dat een hoge status wordt gerepresenteerd door een lage waarde (negatieve score). Een lage status heeft een hoge waarde (positieve score).

7. Andere 'nieuwe' indicatoren

Cognitieve vaardigheden van ouders. Een alternatieve indicator wordt gevormd door de cognitieve vaardigheden van ouders. In een longitudinale studie in Engeland⁷⁸ vond men een verband tussen de cognitieve vaardigheden van 34-jarige volwassenen en de cognitieve vaardigheden van hun 3- tot 6-jarige kinderen. Het idee van het afnemen van een test op de leeftijd van 34 jaar was dat de vaardigheden van volwassenen anders zijn dan gedurende hun schoolloopbaan (deze volwassenen waren ook op 5-jarige leeftijd getoetst). De mate van geletterdheid en gecijferdheid van volwassenen waar het hier om ging, voorspelde de cognitieve en ook niet-cognitieve (maar meer sociaal-emotionele) uitkomsten bij hun kinderen.

Voor het beleid zou dat betekenen dat de kinderen van laaggeletterde ouders een risicogroep vormen en dat het verbeteren van de vaardigheden van ouders niet alleen voor ouders maar ook voor hun kinderen positieve gevolgen zou hebben. Het afnemen van dergelijke toetsen bij ouders zal echter een tijdrovende kwestie zijn, zeker als dat bij alle ouders moet. Alleen laagopgeleide of anderszins 'gedepriveerde ouders' toetsen zal als stigmatiserend ervaren kunnen worden. Een vrijwillige toets die ouders ook de kansen biedt zich extra te ontwikkelen zal vast positiever ontvangen worden.

Aantal leerlingen. Indien de schaal van de bekostigingseenheid groot genoeg is, zou nagedacht kunnen worden aan het toekennen van een budget op basis van het aantal leerlingen alleen (dus zonder weging van andere indicatoren). Bij de nieuwe financiering van passend onderwijs wordt dit de financiële realiteit, zoals we in paragraaf 2.2 hebben laten zien. Samenwerkingsverbanden primair onderwijs (met een omvang van gemiddeld zo'n 20.000 leerlingen) ontvangen een normatief budget voor de leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte. De aanname bij het onderwijsachterstandenbeleid zou in dit geval zijn dat er in elk afgebakend gebied (schoolbestuur, gemeente of samenwerkingsverband) het relatieve aandeel doelgroepkinderen gelijk is en/of dat de onderwijsachterstandenproblematiek in elk gebied even groot is.

⁷⁶ Voor meer informatie en de formule zie Devillé, W. en Wiegers, T.A. (2012). *Herijking stedelijke achterstandsgebieden 2012*. Utrecht: Nivel.

⁷⁷ SCP (1998).

⁷⁸ Augustin de Coulon, Elena Meschi & Anna Vignoles (2011): Parents' skills and children's cognitive and non-cognitive outcomes, *Education Economics*, 19:5, 451-474.

Relatieve belang van de indicator

Hoewel al de hierboven genoemde indicatoren – voor zover bekend – nooit allemaal tegelijk zijn getoetst in een verklarend model met onderwijsprestaties op de basisschool als uitkomst, valt – globaal gesproken – te verwachten dat indicatoren die dicht bij het kind liggen, een grotere voorspellende waarde hebben dan indicatoren die gebonden zijn aan ouders en tot slot geaggregeerde indicatoren op het niveau van de school, de wijk et cetera. Wijk- en buurtkenmerken zeggen evenwel indirect iets over individuen. Vanzelfsprekend hangt de verklaringskracht mede af van welke wijk- en buurtkenmerken worden meegenomen. Niet alle wijk- en buurtkenmerken zijn even geschikt. Ze moeten zijn gerelateerd aan de feitelijke onderwijsachterstanden.

Het relatieve belang (de unieke verklaringskracht) van elke indicator afzonderlijk op schoolsucces is onbekend. We merken op dat een deel van de genoemde indicatoren onderling samenhangen, waarbij het opleidingsniveau van de ouders waarschijnlijk een centrale positie inneemt. Het opleidingsniveau van ouders is immers wijdvertakt met allerlei gedragingen (bijv. taalrijke omgeving, ontwikkelingsstimulerend gedrag, opvoedingsstijl, keuze van speelgoed) die van significante invloed zijn op de ontwikkeling van hun kinderen (bijv. taalniveau) en daarmee het functioneren op school (bijv. onderwijsprestaties, advies vervolgonderwijs).

In volgorde van belangrijkheid ontstaat daarom het volgende, indicatieve beeld:

- Opleidingsniveau van ouders
- Taalniveau van kind
- Etniciteit van kind
- Thuis taal van kind
- Inkomen van ouders
- Probleemgebieden (bijv. geaggregeerd inkomen in een postcodegebied)

Bij het kiezen van indicatoren voor het onderwijsachterstandenbeleid gaat het echter niet alleen om hun empirische bijdrage aan de onderwijsprestaties van leerlingen. Het gaat er bijvoorbeeld ook om of de indicatoren betrouwbaar en valide zijn te meten en of het niet te veel moeite kost om de gegevens bij de gehele populatie op te vragen ('beschikbaarheids criterium'). Als dat allemaal in ogenschouw zou moeten worden genomen, dan zou de rangorde er anders uitzien. Dan zou bijvoorbeeld het taalniveau van het kind als indicator een minder hoge waardering krijgen, want dit is niet goed te meten en bovendien kan het pervers gedrag bij belanghebbende partijen uitlokken. Bij de keuze van scenario's in hoofdstuk 4 komen we terug op de geschiktheid van indicatoren.

3.3 Bekostigingsmodellen

Hiervoor zijn we ingegaan op verklaringen en definities van onderwijsachterstanden, doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid en indicatoren die bruikbaar zijn voor de bepaling van de doelgroep. Hieronder worden diverse bekostigingsmodellen gepresenteerd op basis waarvan het budget voor het onderwijsachterstandenbeleid kan worden verdeeld. In theorie zijn er verschillende manieren denkbaar van bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de denkbare bekostigings-scenario's, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar bekostigingsseenheid en verdeelmodel.

Tabel: 3.1 Bekostigingswijzen onderwijsachterstandenbeleid

Verdeelmodel	Bekostigingseenheid				
	Ouders	School	Schoolbestuur	Gemeente	Samenwerkingsverband
Behoeften (<i>input</i>)	1	4	7 (nulsituatie)	10	13
Verrichtingen (<i>throughput</i>)	2	5	8	11	14
Prestatie (<i>output</i>)	3	6	9	12	15

Zoals eerder opgemerkt ontvangen schoolbesturen voor primair onderwijs onderwijsachterstandenbudget op basis van de aanwezigheid van doelgroep leerlingen die een risico lopen op het ontwikkelen van onderwijsachterstanden. Dit is de nulsituatie.

3.3.1 Verdeelmodellen

Een verdeelmodel staat voor het principe waarop de verdeling van de extra financiële middelen gestalte wordt gegeven. Er zijn drie bekostigingsprincipes te onderscheiden, behoeften (*input*), verrichtingen (*throughput*) en prestaties (*output*).

Behoeften

Van financiering op basis van behoeften is sprake als een bekostigingseenheid middelen krijgt enkel en alleen op basis van de aanwezigheid van een bepaalde groep behoeftige leerlingen. De huidige bekostigingswijze van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs is grotendeels hierop bepaald. Veelal wordt die behoefte aan een groepskenmerk toegeschreven op basis van gemiddelden op een of meerdere indicatoren, waardoor er een foutmarge is op individueel niveau. Zo zullen er kinderen zijn die ondanks hun laagopgeleide ouders alle kansen krijgen en door hun ouders voldoende gestimuleerd worden, maar er zullen ook kinderen zijn met een gewicht die het aan gunstige stimuleringsomstandigheden ontbreekt. Alleen de indicator 'het Nederlandse taalniveau van het kind' stelt de behoefte aan extra ondersteuning in het onderwijs op een directe manier vast.

De besproken indicatoren in paragraaf 3.2 passen alle bij een verdeelmodel op basis van behoeften.

Verrichtingen

Bekostiging op basis van verrichtingen betekent dat een bekostigingseenheid geld ontvangt voor het nemen en uitvoeren van maatregelen die redelijkerwijs bijdragen aan de doelstelling van het onderwijsachterstandenbeleid. Een verdeelmodel op basis van verrichtingen kan een manier zijn om te sturen op effectieve maatregelen binnen het onderwijsachterstandenbeleid. Dat kan door alleen *evidence based*-maatregelen te financieren: dus bijvoorbeeld alleen geld toekennen aan scholen die in de onderbouw met een vve-programma werken.

Prestaties

Bekostiging op basis van prestaties (*output*financiering) houdt in dat een bekostigingseenheid budget krijgt voor geleverde prestaties. Het vaststellen van de toegevoegde waarde van het onderwijs (wat draagt de basisschool met 8 jaren onderwijs bij aan de ontwikkeling van hun leerlingen?) is al langere tijd een belangrijk gespreksonderwerp, zowel op scholen als bij beleidsmakers. Om prestaties te kunnen waarderen, moeten zij zichtbaar zijn en dat brengt ons op het begrip 'toegevoegde waarde' (Engels: *added value*). Een begrip dat een belangrijke plaats heeft gekregen in het wetsontwerp *Toetsing in het primair onderwijs* en het *Actieplan Basis voor Presteren*. Welke maat brengt het beste in beeld of scholen naar vermogen presteren? Hoe kunnen scholen

een maat voor toegevoegde waarde gebruiken bij de evaluatie van hun leeropbrengsten en het opbrengstgericht werken? Hoe kan de Onderwijsinspectie de leerwinst op uniforme wijze beoordelen? De overheid heeft op zo'n 30 scholen pilots uitgezet gericht op het ontwikkelen van een inzichtelijke en praktisch bruikbare maat voor toegevoegde waarde. De OECD hanteert ook een definitie van het begrip *added value: the contribution of schools net of other factors that contribute to students educational progress* (OECD, 2008⁷⁹).

De vraag is op welke kenmerken gecontroleerd moet worden om de leerwinst vast te stellen. De toegevoegde waarde verschilt afhankelijk van op welke manier er wordt 'gecontroleerd' op kenmerken van de leerlingpopulatie. Uit onderzoek blijkt⁸⁰ dat opleidingsniveau van ouders (niet vertaald in gewichten maar als zelfstandige factor) en etniciteit al veel van de variatie in Cito-scores verklaart. Het controleren op basis van gewichten van kinderen in plaats van het opleidingsniveau zorgt er voor dat basisscholen met veel mbo-opgeleide ouders wat ondergewaardeerd worden. Bij deze onderzoeken ging het om het niveau van de kinderen in groep 8, terwijl het ideaal zou zijn om de leerwinst van het doorlopen van 8 jaar basisschool te berekenen.

Als we er vanuit gaan dat het mogelijk is netto opbrengsten in kaart te brengen en dit te gebruiken als opbrengstmaat voor wat de school bijdraagt aan de ontwikkeling van een leerling, komen er andere problemen aan het licht. Een basisschoolperiode omvat 8 jaar, het eindniveau van uitstromende leerlingen geldt voor kinderen die jaren daarvoor de school instroomden. Het duurt dus lang voordat de prestatie van de school (de leerwinst en/of toegevoegde waarde) helemaal duidelijk wordt. Een andere belangrijke complicatie is het feit dat er veel instroom en uitstroom is op basisscholen. Niet alleen verlaten kinderen halverwege de school en komen er andere bij, ook kan de schoolsamenstelling in een paar jaar tijd veranderen. Dat kan komen doordat er in de buurt wordt gesloopt, of juist gebouwd, een andere school sluit enzovoort, factoren waarop een school en haar schoolbestuur geen invloed heeft.

Ervaringen in binnen- en buitenland⁸¹ leren dat scholen strategisch gedrag gaan vertonen als men op *output* wordt 'afgerekend': men gaat trainen voor de test (*teaching for the test*). Immers, als het geldvolume van de school verbonden is met de opbrengsten bij de leerlingen, dan ligt het voor de hand dat de opbrengsten worden gemanipuleerd om de geldstroom van de school te beïnvloeden (vergelijk ook het risico van oneigenlijk gebruik bij schoolbesturen en basisscholen inzake de bepaling van de gewichten). Als het gaat om de toegevoegde waarde van de school, dan heeft de school er baat bij dat de leerlingen aan het begin van de school een zo laag mogelijke score hebben, en aan het einde van de school een zo hoog mogelijke score, zodat de leerwinst ofwel toegevoegde waarde wordt geoptimaliseerd.

Overigens is er in de G4 onderzocht of extra gelden zorgden voor hogere Cito-scores en dat bleek het geval; de prestaties verbeterden over de hele linie en dat kwam niet doordat zwakke leerlingen buiten de Cito-toetsen werden gehouden⁸². Hoe het gebruik van het extra

⁷⁹ OECD (2008), *Measuring Improvements in Learning Outcomes: Best Practices to Assess the Value-Added of Schools*, Paris: OECD.

⁸⁰ Zie noot 53 en; Mooij, T., Roeleveld, J., Fettelaar, D. en Ledoux, G. (2012). Kwaliteitsbeoordeling van scholen primair onderwijs: Het correctiemodel van de inspectie vergeleken met alternatieve modellen. *Pedagogische Studiën* (89), 272-287.

⁸¹ Chorny, V. en Webbink, D. (2010). *The effect of accountability policies in primary education in Amsterdam*. Centraal Planbureau. Den Haag; CPB (2009); Webbink, D. et al. (2009). *Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie*. (Inspectie van het Onderwijs) en Universiteit van München. Den Haag: CPB.

⁸² Zie noot 81.

budget nu precies voor dit effect zorgde bleef onduidelijk en zal per school en leerling verschillen.

Er zijn experimenten geweest met het financieel belonen van prestaties van zowel leerlingen als ouders⁸³. Het belonen van hoge cijfers kan effect hebben, bijvoorbeeld bij rekenprestaties. Het wordt echter ook door een deel van leerlingen als demotiverend ervaren en het effect kan snel wegebben als er bij een volgende prestatie geen beloning meer in het vooruitzicht gesteld wordt.

De bekostigingseenheid staat voor de ontvanger van het extra budget. Hierover is een aantal algemene uitspraken te doen. We noemen hier een aantal belangrijke voor- en nadelen van de vijf genoemde bekostigingseenheden.

a) *Ouders*: het is denkbaar de ouders van kinderen waarop het onderwijsachterstandenbeleid zich richt te bekostigen. In sommige landen bestaat een dergelijk systeem in de vorm van zogeheten *conditional cash transfers*. Ouders krijgen een vergoeding (meestal geen *cash* maar een *voucher* die tegen goederen of diensten kan worden ingeruild) als zij een stap zetten (een verrichting doen, *throughput*) met hun kind die de overheid wenselijk acht. In armere landen kan dat simpelweg zijn het naar het basisonderwijs laten gaan van het kind (i.p.v. moeten werken). Zoiets ligt in ons welvarende land met leerplicht niet voor de hand. Wel zouden ouders op deze manier kunnen worden gestimuleerd om hun kinderen deel te laten nemen aan ontwikkelingsgerichte naschoolse activiteiten (bijv. voorleesactiviteiten).

In theorie kan (een deel van) het Nederlandse budget voor onderwijsachterstandenbeleid via ouders besteed worden. Bijvoorbeeld: als ouders van doelgroepkinderen een cursus voorlezen hebben doorlopen, ontvangen zij boekenbonnen ter waarde van 20 euro.

Voordelen:

- Aantrekkelijk hieraan is dat het mogelijk een bijdrage kan leveren aan de ontwikkelingsstimulerende houding van ouders. Uit onderzoek is bekend dat deze heel erg belangrijk is voor kinderen en hun schoolloopbaan. Niet voor niets is ouderbetrokkenheid onderdeel van veel vve-programma's en een thema waar gemeenten, voorschoolse instellingen en basisscholen druk mee zijn. Gelden (goederen) direct naar ouders leiden betekent direct naar de bron.
- Een dergelijk systeem is het belonen van goed bedrag, wat een heel effectieve manier van gedragsbeïnvloeding is.

Nadelen:

- Het kan stigmatiserend voor ouders zijn. Vanuit de ervaringen van gemeenten met het proberen te bereiken van doelgroepkinderen is bekend dat het gevoelig kan liggen om te weten dat je tot de doelgroep behoort. Zeker als dat zo is (even uitgaande van de huidige doelgroepdefinitie) 'omdat je te weinig geschoold bent'⁸⁴. In andere richting kan het ook ongemakkelijke gevoelens oproepen: ouders die bijna betreuren dat ze net dat ene diploma wel hebben gehaald, waardoor zij niet in aanmerking komen voor extra ondersteuning.

⁸³ Webbink, D. et al. Wat is bekend over de effecten van kenmerken van onderwijsstelsels? Een literatuurstudie. (Inspectie van het Onderwijs) en Universiteit van München. Den Haag: CPB.

⁸⁴ Jepma, IJ., Beekhoven, S., Schonewille, B. en Duursma, E. (2011). *SpraakMakend Next: onderwerpen voor de toekomst*. Utrecht/Groningen: Sardes/Etoc.

- Het zou de ambities van ouders kunnen tegenwerken: als men het iets beter doet (bijv. hoger opgeleid) dan verliest men weer bepaalde gunsten (vergelijk met de armoedeval).
- Het vraagt het optuigen van een nieuw administratief systeem en het voorzien in een hoop controlemechanismen, omdat het om *voorwaardelijke* vergoedingen gaat.
- Slechts een deel van het onderwijsachterstandenbudget kan op deze manier worden ingezet. Want voorschoolse voorzieningen en basisscholen zullen ook bekostiging moeten ontvangen voor personeel, faciliteiten en materialen die het voeren van onderwijsachterstandenbeleid mogelijk maken. Het belonen van ouders zal dus altijd in combinatie met een ander bekostigingsarrangement moeten worden uitgevoerd.
- Een deel van het budget zal wegvloeien uit het primair onderwijs, bij andere instanties als de bibliotheek terecht komen dan scholen in het regulier basisonderwijs, speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs. Immers, de instanties die de voorziening of activiteit verzorgen, zullen het geld hiervoor moeten ontvangen.

b) *School*: tot nu toe hebben scholen geen ervaring met het rechtstreeks ontvangen van budget voor onderwijsachterstandenbeleid vanuit het Rijk (het schoolbestuur ontvangt immers de middelen).

Voordelen:

- Budget voor scholen betekent het geld heel dicht op het primaire proces. Daarmee kan de leerkracht in zijn professionaliteit worden versterkt.
- De school weet het best wat nodig is voor haar leerlingen.

Nadelen:

- Een school is geen juridische rechtspersoon en heeft daarom weinig handelingsvrijheid om het budget naar keuze te besteden; men moet de meeste zaken via het schoolbestuur regelen.

c) *Schoolbestuur*: schoolbesturen zijn al jaren gewend het budget voor het onderwijsachterstandenbeleid te ontvangen en te besteden.

Voordelen:

- Sluit aan bij de bestaande situatie.
- Er kan flexibel met het budget worden omgegaan (maatvoering per school).

Nadelen:

- Schoolbesturen kunnen de gelden verdelen op een manier die niet overeenkomt met de gedachte: het meeste geld naar de scholen met de meeste achterstandsl leerlingen.
- Kleine schoolbesturen hebben minder capaciteit en expertise.

d) *Gemeente*: gemeenten ontvangen gelden voor voorschoolse educatie (onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid) en voeren regie bij de uitvoering van de Wet OKE, waaronder over het resultaat van de vroegschoolse educatie. Daarbij heeft de gemeente doorzettingsmacht. Er wordt afgestemd met het basisonderwijs, waaronder de doorgaande lijn bij vve. Verder bekostigt de gemeente schoolbesturen en basisscholen voor een aantal voorzieningen voor doelgroepkinderen (zomerscholen, schakelklassen e.d.). Tevens zijn er gemeenten die ook nog meefinancieren bij de uitvoering van vroegschoolse educatie in basisscholen. Denk aan de tweede leerkracht op de groep en de coördinatie van vve in voorscholen. In de periode 1998 – 2006 was de gemeente voor een deel (circa € 60 miljoen) budgethouder van onderwijsachterstandsmiddelen die

schoolbesturen en basisscholen nu hebben (alleen het vroegschoolse deel en niet de gewichtenmiddelen en de cumi-middelen).

Voordelen:

- Beleid en praktijk van achterstandenbestrijding in de schoolse situatie kunnen meer in lijn komen met voorschoolse bestrijding van achterstanden (meer samenhang in beleid).
- Bekostiging op een hoger aggregatieniveau biedt meer kansen op maatwerk in geval de indicator de werkelijke behoefte maar deels dekt.

Nadelen:

- Er kan verwarring over de doelgroep ontstaan, als de huidige vrijheid van gemeenten om de doelgroep voor vve zelf te bepalen blijft bestaan (en die kiezen vaak een uitgebreidere doelgroepdefinitie dan de definitie van het rijk).
- Gemeenten hebben al veel op hun bord (decentralisatie Jeugdhulp, samenwerken met (meerdere) samenwerkingsverbanden passend onderwijs).
- Gemeenten staan op grotere afstand van het onderwijs.
- Kleine gemeenten hebben minder capaciteit en expertise.

e) *Samenwerkingsverband passend onderwijs*: in het kader van de Wet passend onderwijs worden er circa 75 samenwerkingsverbanden primair onderwijs geformuleerd. Hiermee ontstaat een nieuwe eenheid die te maken heeft met onderwijs en al een bekostigingseenheid is (voor de budgetten rond extra ondersteuningsbehoeften bij leerlingen) en die logischerwijs ook als bekostigingseenheid onderwijsachterstandenbeleid zou kunnen fungeren.

Voordelen:

- Hiermee komt de bekostiging van het onderwijsachterstandenbeleid in lijn met de financiering van passend onderwijs, waarmee een belangrijk deel van de complexiteit in het huidige systeem wordt weggenomen.
- Het onderwijsachterstandenbeleid en beleid bij passend onderwijs kan financieel, organisatorisch en inhoudelijk beter op elkaar afgestemd worden.
- Bekostiging op een (nog) hoger aggregatieniveau biedt meer kansen op maatwerk in geval de indicator de werkelijke behoefte maar deels dekt.

Nadelen:

- Het is nog niet te overzien hoe de samenwerkingsverbanden passend onderwijs gaan functioneren.
- Er kan inhoudelijk verwarring ontstaan over ondersteuninggeld en onderwijsachterstandengeld. De kans bestaat dat geld, bedoeld voor onderwijsachterstandenbeleid, wordt ingezet voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte, en omgekeerd; ondersteuninggeld wordt benut voor leerlingen met onderwijsachterstanden. Terwijl het juist verschillende doelgroepen van beleid betreft.
- Er is bij de samenwerkingsverbanden geen ervaring met de allocatie van onderwijsachterstandengelden.

3.4 Toekomstscenario's toekomstbestendig en effectief onderwijs-achterstandenbeleid

De in de voorgaande paragrafen besproken indicatoren en bekostigingsmodellen (verdeelmodellen en bekostigingseenheden) kunnen in combinatie leiden tot vele scenario's. We beschrijven hier niet uitputtend al die opties. Op basis van wat er nu over bekend en/of onderzocht is maken we een gefundeerde inperking⁸⁵. Een groot deel van de argumentatie is verwoord in de beschreven afwegingen bij de indicatoren en verdeelmodellen, en de geëxpliciteerde voor- en nadelen bij de bekostigingseenheden.

Afwegingen bij het inperken van toekomstscenario's

Zo formuleren we bijvoorbeeld geen toekomstscenario's met taaltoetsen voor kinderen als indicator voor een risico op onderwijsachterstanden, want uit gedegen onderzoek is naar voren gekomen dat er geen adequate toetsen zijn. Bovendien kan dit leiden tot berekenend gedrag bij schoolbesturen en/of basisscholen. Scores op taaltoetsen leveren dus geen objectieve maat waarop bekostiging kan plaatsvinden. Verder vraagt dit om het verplicht stellen van het afnemen van toetsen bij jongere kinderen, waar dit nu op vrijwillige basis geschiedt. Tot slot brengt dit een zware administratieve last mee voor scholen die onwenselijk is. In het toekomstscenario zal de administratieve last juist minder moeten zijn.

Het verdeelmodel van de financieringswijze wordt gebaseerd op behoeften. Financiering op basis van handelingen of verrichtingen is in de toekomstscenario's onderdeel gemaakt van de mate van bestedingsvrijheid. Als de ontvanger van het budget (schoolbestuur, gemeente of samenwerkingsverband) dit alleen mag besteden aan van te voren vastgestelde maatregelen, dan kan worden gesproken van oormerking van middelen. Anders: er wordt bekostigd op basis van handelingen die extra onderwijskansen scheppen, maar de toekenningsbasis vindt plaats op basis van de aanwezigheid van doelgroepkinderen (behoeften). Rechtstreekse bekostiging van maatregelen (dus geld verplicht moeten uitgeven aan bepaalde maatregelen) leidt waarschijnlijk tot een ondoelmatige besteding van middelen. Schoolbesturen en/of basisscholen met weinig beleidsvoerend vermogen, geen of weinig ambitieuze plannen met maatregelen voor de doelgroep, zullen immers weinig middelen genereren. Op deze wijze wordt de doelgroep gedupeerd.

Het leidend principe is dus: eerst het geld eerlijk en rechtvaardig verdelen, pas daarna het geld een goede bestemming geven. Dit laatste kan op verschillende manieren worden geregeld.

Het bekostigingsprincipe achter *output*financiering laten we voor wat het is. Bekostiging op basis van prestaties van leerlingen en het aandeel van de basisschool daarin is nu en ook in de nabije toekomst onhaalbaar en waarschijnlijk ook onwenselijk wegens het uitlokken van calculerend gedrag van basisscholen en hun schoolbesturen. Het gaat hier om een indicator die te zeer kan worden beïnvloed door de besturen en basisscholen (niet objectiveerbaar). In praktische zin stuit het op grote problemen: een groot deel van de leerlingen die beginnen in groep 1 heeft de school om verschillende redenen verlaten voordat hij in groep 8 terechtkomt. Het gezin verhuist vanwege een baan elders. Of de leerling wordt halverwege de schoolgang in het regulier basisonderwijs verwezen naar een speciale basisschool of een school voor speciaal onderwijs. In randvoorwaardelijke zin zal er bovendien nog veel moeten worden ingevuld (bijv. verplichte toetsing).

Wat betreft de bekostigingseenheden, laten we de ouders en de basisscholen buiten beschouwing. Het bekostigen van ouders en/of scholen is geen reële optie voor de volgende

⁸⁵ Hierbij hebben we ook gebruik gemaakt van de opvattingen van de beleidsmedewerkers van OCW en de betrokken experts.

fase van het onderwijsachterstandenbeleid. Het rechtstreeks financieren van basisscholen is juridisch onhaalbaar. Het financieren van ouders (via tussenkomst van schoolbestuur/ basisschool, gemeenten en/of samenwerkingsverband) zou vanuit een (klein) deel van het onderwijsachterstandenbudget kunnen, maar vraagt daarnaast ook om een bekostigingsarrangement van basisscholen die handen en voeten geven aan de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid. Bovendien zou zoiets eerst goed doordacht en uitgewerkt moeten worden en in de praktijk (kleinschalig) worden getest: hoe pakt dit uit? Verzilveren ouders de geboden mogelijkheden?

Bij de toekomstscenario's gaan we dus verder met de schoolbesturen, de gemeenten en samenwerkingsverbanden als mogelijke bekostigingseenheden.

Drie hoofdsenario's

Met dit in het achterhoofd, worden hieronder drie hoofdsenario's voor de toekomst van het onderwijsachterstandenbeleid gepresenteerd. De hoofdsenario's onderscheiden zich eerst en vooral van elkaar door de gekozen bekostigingseenheid. Er is een hoofdsENARIO waarin het schoolbestuur het budget van het Rijk ontvangt (hoofdsENARIO 1). Er is een tweede hoofdsENARIO waarin de gemeente het rijksbudget voor het vergroten van onderwijskansen krijgt en in het derde hoofdsENARIO ontvangt het samenwerkingsverband passend onderwijs de financiële middelen.

Binnen de hoofdsENARIO's wordt systematisch gevarieerd naar:

- a. het *verdeemodel* (ingeperkt tot 'behoeften'),
- b. de *allocatiewijze* (indicatoren voor de bepaling van onderwijsachterstanden) en
- c. de *bestedingsvrijheid* (mate van sturing op inhoud, effectieve maatregelen) tussen de diverse bestuurlijke niveaus (Rijk, schoolbestuur/gemeente/samenwerkingsverband en basisschool).

Dit leidt tot meerdere scenario's binnen de drie hoofdsENARIO's⁸⁶.

⁸⁶ Deze drie hoofdsENARIO's zijn eerst besproken met de opdrachtgever, alvorens voorgelegd aan experts en vertegenwoordigers van belangenorganisaties, zoals genoemd in hoofdstuk 1. In die gesprekken zijn nieuwe inzichten aangereikt, zoals de gewenste sturing op inhoud. Er kan namelijk op diverse manieren worden gestuurd, onafhankelijk van de beslissing of het geld via oormerking of *lumpsum* wordt toegekend. Via het maken van verplichte afspraken tussen schoolbesturen en gemeenten kan er ook op het wat en hoe van het onderwijsachterstandenbeleid worden gestuurd.

Hoofdscenario 1: Rijk – schoolbestuur – basisschool

Tabel 3.2 Hoofdscenario 1, met scenario's

Bekostigings-eenheid	Verdeelmodel	Allocatie	Bestedingsvrijheid
Schoolbestuur	Behoeften: opleidingsniveau ouders	Aangepaste gewichtenregeling (een gewicht voor kinderen van de laagst opgeleide moeders) (scenario 1a)	Lumpsum (geen sturing op inhoud) (scenario 1a1)
			Oormerking (veel sturing op inhoud) (scenario 1a2)
	Behoeften: opleidingsniveau ouders en etniciteit	Aangepaste gewichtenregeling plus etniciteit (met aanpassing gewicht of drempel i.v.m. autochtone achterstandsgebieden) (scenario 1b)	Lumpsum (geen sturing op inhoud) (scenario 1b1)
			Oormerking (veel sturing op inhoud) (scenario 1b2)
	Behoeften: opleidingsniveau ouders en inkomen/ uitkeringen in postcodegebied	Aangepaste gewichtenregeling zoals bij 1a, plus armoedecumulatiegebied* (scenario 1c)	Lumpsum (geen sturing op inhoud) (scenario 1c1)
			Oormerking (veel sturing op inhoud) (scenario 1c2)
	Behoeften: inkomen/ uitkeringen in postcodegebied	Armoedecumulatiegebied (scenario 1d)	Lumpsum (geen sturing op inhoud) (scenario 1d1)
			Oormerking (veel sturing op inhoud) (scenario 1d2)

* Voor de definitie van armoedecumulatiegebied, zie paragraaf 3.2.

Bekostigingseenheid – In het eerste scenario geeft het Rijk rechtstreeks aan het schoolbestuur een budget voor het bieden van extra kansen aan leerlingen die dat nodig hebben. Het schoolbestuur is dus de bekostigingseenheid. Het schoolbestuur allocceert vervolgens het geld aan de basisscholen met leerlingen die een steuntje in de rug kunnen gebruiken.

Verdeelmodel – Voor de bepaling van de omvang van het budget per schoolbestuur wordt gekeken naar de ingeschatte behoeften (*input*) van de leerlingen. Deze behoeften kunnen op verschillende manieren worden gedefinieerd. Zo kan er bijvoorbeeld worden gewerkt met een aangepaste gewichtenregeling, aangezien steeds minder kinderen een gewicht krijgen conform de huidige gewichtenregeling. Er vallen steeds minder leerlingen onder, als gevolg van het stijgen van het algemene opleidingsniveau van de bevolking. Bij ongewijzigd beleid 'loopt het budget langzaam maar leeg'.

Een aangepaste gewichtenregeling zou zich kunnen richten op het toekennen van een gewicht aan de laagste 15%⁸⁷ opgeleiden van de groep 23- tot 50-jarigen⁸⁸. De grens welke aangeeft welk opleidingsniveau die 15% markeert, zou periodiek (bijv. eens in de vier jaar) bijgesteld kunnen worden (naar boven, er van uitgaand dat het opleidingsniveau van de bevolking blijft stijgen).

⁸⁷ Dat kan ook 12, of 20 of ...% zijn, mede afhankelijk van macrobudget en gewenst bedrag per doelgroepleerling.

⁸⁸ Vanaf 23 jaar i.v.m. de startkwalificatiegrens en dan tot bijvoorbeeld 50 jaar (dit is ruwweg de leeftijdspanne van ouders met schoolgaande kinderen op de basisschool).

De precieze invulling van een dergelijke gewichtenregeling hangt af van het gekozen percentage en keuzen rondom het volume van het beschikbare onderwijsachterstanden-budget. Bij eerdere aanpassingen van de gewichtenregeling was het uitgangspunt dat het niet tot meer uitgaven zou leiden. Door een nieuwe gewichtenregeling, op de hier voorgestelde wijze door te voeren, zou er een vereenvoudiging plaatsvinden. Een verdere vereenvoudiging zou kunnen zijn alleen het opleidingsniveau van moeders te registreren. Het opleidingsniveau van de moeder is van grotere invloed op de ontwikkeling van kinderen dan dat van de vader. Dit betekent een reductie in de administratieve lasten binnen de huidige gewichtenregeling. Ook in Vlaanderen wordt veel waarde toegekend aan het opleidingsniveau van de moeder. Dit is *scenario 1a*.

In *scenario 1b* wordt de aangepaste gewichtenregeling uitgebreid met etniciteit. Scholen stellen het gewicht vast en tegelijkertijd de etniciteit van leerlingen, zoals dat in het verleden ook is gedaan. Daarbij gaan we voorlopig uit van de uitgebreide CBS-definitie en een aansluiting bij de precieze doelgroep zoals genoemd in de cumi-regeling. Het is bij de keuze van etniciteit als extra indicator belangrijk om de huidige gewichtenregeling op zo'n manier aan te passen dat de lager opgeleide autochtone kinderen zwaarder wegen, of de drempel op schoolniveau aan te passen (verlagen, of opheffen). Dit is nodig om te voorkomen dat de regeling ongunstig uitvalt voor scholen in plattelandsgebieden met veel autochtone kinderen met een achterstand, waarvan we weten dat deze achterstanden fors en hardnekkig zijn (voormalige Veenkoloniën, Zuid-Limburg e.d.).

Scenario 1c gaat uit van de aangepaste gewichtenregeling en het armoedecumulatiegebied⁸⁹ als toekenningsbasis van extra middelen. Schoolbesturen van basisscholen in deze wijken krijgen extra geld voor scholen waar gewichtenkinderen op zitten (de drempel geldt hier dan niet). Het gebruik van deze indicator zal bijvoorbeeld vierjaarlijks vastgesteld kunnen worden door het CBS/SCP. De huidige impulsgebieden-regeling is destijds voor vier jaar vastgelegd en recent voor nog vier jaar verlengd⁹⁰. Buurten waar 15% of meer inwoners een laag inkomen heeft en 13% of meer een uitkering krijgt, werden aangewezen als armoedecumulatiegebied (en het geld gaat naar scholen met gewichtenleerlingen in die gebieden). De huidige impulsgebieden zijn ingesteld op basis van de armoedecumulatiegebieden uit 2009 die zijn vastgesteld op basis van gegevens over inkomens uit 2004⁹¹. De armoedecumulatiegebiedsindeling is behoorlijk onstabiel⁹² (in de praktijk kon het per jaar behoorlijk verschillen of een school al dan niet in het armoedecumulatiegebied viel, echter niet in het beleid omdat dat voor langere tijd werd vastgesteld). Deze constatering roept wel de vraag op of het geld uit de impulsgebieden-regeling anno 2012 nog bij de 'juiste' basisscholen terecht komt.

Het is niet ondenkbaar dat er andere geschikte manieren zijn (zie hoofdstuk 3) om vast te stellen welke gebieden in aanmerking moeten komen voor extra onderwijsmiddelen. Bovendien zou het beter zijn als postcodes van de schoolpopulatie van ouders input vormen voor de constatering tot het behoren van een postcodegebied en niet zoals bij de huidige impulsgebieden-regeling, de postcode van de school⁹³.

Scenario 1d gaat uit van *alleen* de armoedecumulatiegebieden bij het toekennen van middelen aan schoolbesturen. Uitgaande van de huidige armoedecumulatiegebieden

⁸⁹ We sluiten hier voor nu even aan bij het huidige beleid.

⁹⁰ Mogelijk wordt de indeling tussentijds nog aangepast.

⁹¹ Armoedemonitor SCP, 2007.

⁹² Mulder, L. en Vierke, H. (2007). *Aanpassing gewichtenregeling op basis van cumulatieve gebieden*. Nijmegen: ITS.

⁹³ In de tabellen gebruiken we voor de leesbaarheid steeds de term armoedecumulatiegebied.

betekent dat, dat op schoolniveau geaggregeerde inkomen van inwoners in de buurt waar de basisschool staat, de enige indicator is.

Door CBS-gegevens aan BRON (Basisregister Onderwijs van DUO, hierin staat onder meer geboorteland ouders, nationaliteit kind, indicatie etnische herkomst) te koppelen is het mogelijk na te gaan wat het inkomen is van ouders van wie de kinderen een school bezoeken. Dit kan echter alleen op een geaggregeerd niveau (school of wijk/buurt), en het is de vraag of dat betere resultaten geeft dan de impulsgebieden-regeling waarbij de postcode van het kind leidend wordt. Op schoolniveau zou de spreiding van inkomens input kunnen vormen voor een verdeling van gelden, als het ware een *armoedecumulatieschool*.

Bestedingsvrijheid – In het geval het schoolbestuur extra middelen krijgt voor het stimuleren van talent bij leerlingen, dan kan daarbij meer of minder bestedingsvrijheid in acht worden genomen. Bestedingsvrijheid hangt samen met de mate van sturing van de overheid op de gewenste verrichtingen (*throughput*), dat wil zeggen het sturen op effectieve maatregelen. Bij alle scenario's kan voor geen of voor veel sturing worden gekozen. Bij de keuze niet te sturen worden er geen inhoudelijke bepalingen voorgeschreven waaraan de financiële middelen moeten worden uitgegeven. Het budget wordt uitgekeerd als *lumpsum*. Als er wordt gekozen voor veel sturing wordt wettelijk vastgelegd dat het budget alleen besteed mag worden aan verrichtingen waarvan we redelijkerwijs weten dat ze effectief zijn (oormerking). Schoolbesturen kunnen via een wettelijke bepaling worden aangezet om extra financiën vooral in te zetten in de onderbouw (groepen 1 t/m 3) van het basisonderwijs (bijv. vroegschoolse educatie, meer uren Nederlandse taalonderwijs, stimuleren van onderwijsondersteunend gedrag van ouders, 'extra handen in de klas', kleine klassen, hogere opleidings- of scholingseisen voor onderbouwleraren), want er is behoorlijk wat overtuigend bewijs dat investeren in jonge kinderen meer rendement oplevert dan investeren in oudere kinderen ('voorkomen is beter dan genezen'). Zie deel 2 van dit rapport voor meer details. Door schoolbesturen de keuze uit een aantal verrichtingen te geven en bovendien de inhoudelijke invulling ervan (bijvoorbeeld de keuze voor het vve-programma) vrij te houden blijft er ruimte voor schoolbesturen om (bij de identiteit) passende keuzes te maken. Indien gekozen wordt voor een *lumpsum*-financiering, ligt het voor de hand de inhoudelijke controle op de besteding van de middelen *achteraf* door de Onderwijsinspectie te laten uitvoeren, zoals dat gebruikelijk wordt bij de besteding van de middelen voor passend onderwijs bij de samenwerkingsverbanden die budgetfinanciering gaan ontvangen.

Hoofdscenario 2: Rijk – gemeente – schoolbestuur – basisschool

Tabel 3.3 Hoofdscenario 2, met scenario's

Bekostigings-eenheid	Verdeelmodel	Allocatie	Bestedingsvrijheid
Gemeente	Behoeften: opleidingsniveau ouders	Aangepaste gewichtenregeling (een gewicht voor kinderen van de laagst opgeleide moeders) (<i>scenario 2a</i>)	<i>Lumpsum</i> (geen sturing op inhoud) (<i>scenario 2a1</i>)
			Oormerking (veel sturing op inhoud) (<i>scenario 2a2</i>)
	Behoeften: opleidingsniveau ouders en etniciteit	Aangepaste gewichtenregeling plus etniciteit (met aanpassing gewicht of drempel i.v.m. autochtone achterstandsgebieden) (<i>scenario 2b</i>)	<i>Lumpsum</i> (geen sturing op inhoud) (<i>scenario 2b1</i>)
			Oormerking (veel sturing op inhoud) (<i>scenario 2b2</i>)
	Behoeften: opleidingsniveau ouders en inkomen/ uitkeringen in postcodegebied	Aangepaste gewichtenregeling zoals bij 2a, plus armoede-cumulatiegebied (<i>scenario 2c</i>)	<i>Lumpsum</i> (geen sturing op inhoud) (<i>scenario 2c1</i>)
			Oormerking (veel sturing op inhoud) (<i>scenario 2c2</i>)
	Behoeften: inkomen/ uitkeringen in postcodegebied	Armoedecumulatiegebied (<i>scenario 2d</i>)	<i>Lumpsum</i> (geen sturing op inhoud) (<i>scenario 2d1</i>)
			Oormerking (veel sturing op inhoud) (<i>scenario 2d2</i>)

Bekostigingseenheid – In dit scenario is de gemeente de bekostigingseenheid. De gemeente verdeelt het geld in overleg met de schoolbesturen, de schoolbesturen verdelen het vervolgens op hun beurt over de basisscholen.

Verdeelmodel – Op welke wijzen kan het macrobudget verdeeld worden over de gemeenten? En vervolgens over de schoolbesturen? Allocatie vindt op dezelfde voet plaats als beschreven bij hoofdscenario 1, dus als scenario's gelden 2a, 2b, 2c en 2d.

Bestedingsvrijheid – De gemeente zal samen met de schoolbesturen de gelden moeten verdelen (vergelijk met de Bestuursakkoorden voor de G37 bij de voorschoolse component van het onderwijsachterstandenbeleid) over de scholen met leerlingen die extra stimulering nodig hebben. De overheid kan de kaders van te voren vastleggen, waardoor er gestuurd wordt op effectief gebleken maatregelen bij onderwijsachterstandenbestrijding (oormerking van budget voor effectieve maatregelen, *evidence based-policy*). Er kan ook voor worden gekozen om gemeenten en/of schoolbesturen maximale vrijheid te geven bij de besteding van de middelen (*lumpsum*).

In dit scenario moeten gemeenten en schoolbesturen gezamenlijk optrekken op een terrein waar men al vaker met elkaar moet samenwerken, bijvoorbeeld in de overleggen over vve, huisvesting, integrale kindcentra of denk aan verlengde schooldag-trajecten waar gemeenten nu ook vaak een rol in spelen en waarover men doorgaans in de LEA (Lokale Educatieve Agenda) overlegt. Hierdoor ontstaan meer mogelijkheden voor krachtig lokaal onderwijsbeleid. Bovendien sluit deze werkwijze aan bij de toekomstige ontwikkelingen waar

onderwijs en zorg met elkaar op moeten trekken (passend onderwijs, decentralisatie Jeugdzorg etc.).

In dit hoofdscenario zijn dezelfde scenario's mogelijk als beschreven bij hoofdscenario 1.

Hoofdscenario 3: Rijk – samenwerkingsverband – schoolbestuur – basisschool

Tabel 3.4 Hoofdscenario 3, met scenario's

Bekostigings-eenheid	Verdeelmodel	Allocatie	Bestedingsvrijheid
Samenwerkings- verband	Behoeften: opleidingsniveau ouders	Aangepaste gewichtenregeling (een gewicht voor kinderen van de laagst opgeleide moeders) (scenario 3a)	Lumpsum (geen sturing op inhoud) (scenario 3a1)
			Oormerking (veel sturing op inhoud) (scenario 3a2)
	Behoeften: opleidingsniveau ouders en etniciteit	Aangepaste gewichtenregeling plus etniciteit (met aanpassing gewicht of drempel i.v.m. autochtone achterstands- gebieden) (scenario 3b)	Lumpsum (geen sturing op inhoud) (scenario 3b1)
			Oormerking (veel sturing op inhoud) (scenario 3b2)
	Behoeften: opleidingsniveau ouders en inkomen/ uitkeringen in postcodegebied	Aangepaste gewichtenregeling zoals bij 3a, plus armoede- cumulatiegebied (scenario 3c)	Lumpsum (geen sturing op inhoud) (scenario 3c1)
			Oormerking (veel sturing op inhoud) (scenario 3c2)
	Behoeften: inkomen/ uitkeringen in postcodegebied	Armoedecumulatiegebied (scenario 3d)	Lumpsum (geen sturing op inhoud) (scenario 3d1)
			Oormerking (veel sturing op inhoud) (scenario 3d2)
	Geen	Aantal leerlingen (scenario 3e)	Lumpsum (geen sturing op inhoud) (scenario 3e1)
			Oormerking (veel sturing op inhoud) (scenario 3e2)

Bekostigingseenheid – In het derde scenario worden de samenwerkingsverbanden de ontvangers van het totale onderwijsachterstandenbudget.

Verdeelmodel – Het geld kan op verschillende manieren worden uitgekeerd aan de samenwerkingsverbanden. Dit leidt tot vijf scenario's (scenario 3a t/m 3e). De eerste vier zijn gelijk aan de varianten van hoofdscenario 1 en 2.

In scenario 3e wordt de omvang van het geld bepaald door het aantal leerlingen binnen het samenwerkingsverband. Er worden geen andere indicatoren meegenomen. Met andere woorden, de financiële middelen worden verevend over de samenwerkingsverbanden primair onderwijs, ervan uitgaande dat er met deze schaalgrootte naar verhouding overal even veel leerlingen wonen die extra stimulering kunnen gebruiken.

In dit scenario zullen de samenwerkingsverbanden zelf op zoek moeten naar een manier waarop de middelen worden gealloceerd over de schoolbesturen primair onderwijs en de daaronder vallende basisscholen. Definitie en identificatie/signalering van doelgroepkinderen en de toekenning van extra middelen is aan de gezamenlijke schoolbesturen. De landelijke bepalingen ten aanzien van de geldende regelingen worden afgeschaft.

Bestedingsvrijheid – Net als bij de voorgaande hoofdscenario's kan er worden gevarieerd naar de mate waarin samenwerkingsverbanden naar eigen inzicht de gelden mogen besteden. Het gehele budget kan als *lumpsum* worden uitgekeerd aan de samenwerkingsverbanden ('een zak met geld'). Dit geld is vrij besteedbaar, niet gebonden aan voorgeschreven maatregelen. Aangezien de samenwerkingsverbanden maximale vrijheid krijgen bij de besteding van de middelen, ligt het voor de hand dat er *achteraf* controle is op de inzet van de middelen. Hoe zijn de middelen verdeeld, waaraan zij de middelen besteed en zijn ze besteed aan effectieve maatregelen? Dit zou een nieuwe taak van de Inspectie van het Onderwijs kunnen zijn.

Maar er kan ook worden gestuurd op verrichtingen (handelingen), 'sturen op inhoud' dus. Dit betekent dat dit geld op voorhand geormerkt wordt. Het budget mag alleen worden ingezet voor maatregelen waarvan de effectiviteit is bewezen.

Hoofdstuk 4. Beoordeling van de scenario's

Voor de drie hoofdscenario's is nagegaan welke voor- en nadelen daarvoor genoemd kunnen worden. Over de drie hoofdscenario's hebben we gesproken met vier experts en een groep vertegenwoordigers van de belangrijkste belangenorganisaties uit het veld. Dit leverde aanvullende afwegingen (voordelen en nadelen) op bij de voorgestelde (onderdelen van) hoofdscenario's.

In paragraaf 4.1 zullen we per hoofdscenario ingaan op genoemde voor- en nadelen. Er wordt aparte aandacht besteed aan de bestedingsvrijheid van de middelen omdat dit een punt is dat binnen alle hoofdscenario's een grote rol speelt. Paragraaf 4.2 buigt zich over een serie criteria aan de hand waarvan de scenario's kunnen worden getoetst. Zo is het bijvoorbeeld interessant om na te gaan of (onderdelen binnen) het scenario bijdragen aan het beperken van de administratieve lasten van schoolbesturen en basisscholen, de praktische uitvoerbaarheid van het onderwijsachterstandenbeleid en/of het ontwerpen van toekomstbestendig en effectief onderwijsachterstandenbeleid. In paragraaf 4.3 wordt het nader uit te werken scenario uitgeschreven.

4.1 Voor- en nadelen van de hoofdscenario's

Hoofdscenario 1: Rijk – schoolbestuur – basisschool

Algemene nadelen hoofdscenario 1:

- Schoolbesturen kunnen de gelden verdelen op een manier die niet overeenkomt met de gedachte (de basisscholen met de meeste doelgroepkinderen krijgen het meeste geld).
- Geen aansluiting bij bekostigingssystematiek van passend onderwijs.
- Schoolbesturen leggen geen verantwoording af aan een democratisch gekozen orgaan dicht bij de burgers, zoals gemeenten.
- Kleine schoolbesturen hebben minder capaciteit en expertise.

Algemene voordelen hoofdscenario 1:

- Aansluiting bij de huidige situatie waarbij het schoolbestuur de middelen voor onderwijsachterstandenbestrijding ontvangt.
- Bij veel schoolbesturen is expertise opgebouwd op interventies voor het bestrijden van onderwijsachterstanden.

De beschreven scenario's (1a, 1b, 1c en 1d) kennen ieder eigen voor- en nadelen, afhankelijk van de gekozen indicatoren.

Zo heeft het werken met de gewichtenregeling (al dan niet aangepast in de zin van een nieuwe gewichtenregeling met alleen het opleidingsniveau van de moeder verdisconteerd) specifieke nadelen:

- Mogelijk misbruik en oneigenlijk gebruik van de (aangepaste) gewichtenregeling blijft bestaan.
- Administratieve lasten voor schoolbesturen en basisscholen blijven (gedeeltelijk) bestaan.

Specifieke voordelen van de (aangepaste) gewichtenregeling als indicator (scenario's 1a, 1b en 1c) zijn:

- De bepaling t.a.v. het opleidingsniveau van ouders kan meegroeien met de gestage groei van het algemene opleidingsniveau van de bevolking.
- Een valide indicator gemeten op individueel niveau verdient de voorkeur, daaraan voldoet de huidige en de aangepaste gewichtenregeling (bijv. opleidingsniveau moeder).

- Het laten meedoen van opleidingsniveau van de moeder alleen vermindert gedeeltelijk de administratieve lasten van schoolbesturen en basisscholen.
- De aansluiting met de bekostigingsgrondslag van de voorschoolse educatie en onderwijstijdverlenging (zomerscholen, schakelklassen) via gemeenten blijft bestaan.

Specifieke nadelen van etniciteit als indicator (scenario 1b):

- Politiek-maatschappelijke gevoeligheid van etniciteit als indicator bij de verdeling van middelen (invoeren van eerder verwijderde indicator).
- Kinderen van de derde generatie als allochtonen bestempelen is niet wenselijk, tegelijkertijd kan het dan om kinderen gaan die met een taalachterstand in het Nederlands binnenkomen en voor wie de afkomst wel degelijk invloed heeft op de schoolloopbaan.

Specifieke voordelen van etniciteit als indicator (scenario 1b):

- Door toevoeging etniciteit is er een verfijndere indicator die meer aansluit bij empirische kennis over het ontstaan en bestaan van onderwijsachterstanden.

Specifieke nadelen van postcode als aggregatieniveau van inkomen/uitkeringen (zoals nu armoedecumulatiegebied) (scenario's 1c en 1d):

- Instabiliteit van postcodegebieden op basis van kenmerken als inkomens, een buurt kan bij een nieuwe meting ineens in een ander type gebied vallen, dat kan zomaar 30% van de buurten gebeuren.
- De huidige impulsregeling is gebaseerd op de postcodes van de scholen, het zou moeten gaan om informatie gekoppeld aan de postcodes van de woonadressen van de kinderen, die worden geaggregeerd op schoolniveau.
- In het geval van armoedecumulatiegebied: soms zijn er behoorlijk veel arme kinderen verspreid over de hele gemeente.

Specifieke voordelen van postcode als aggregatieniveau van indicatoren (scenario's 1c en 1d):

- Het is een objectiveerbare maat, niet beïnvloedbaar door schoolbesturen en/of basisscholen.
- Geen mogelijkheden op misbruik en oneigenlijk gebruik.
- Het scheelt veel administratieve lasten, tijd en geld bij schoolbesturen en hun basisscholen.

Specifieke nadelen scenario 1d (armoedecumulatiegebied als indicator):

- De meest valide indicator van onderwijsachterstanden is opleidingsniveau, in dit scenario verdwijnt dat.
- Er wonen 'teveel' hoogopgeleiden in de huidige armoedecumulatiegebieden, waardoor geld niet geheel rechtvaardig wordt verdeeld.
- Verlies aan informatie over opleidingsniveau van ouders (de gewichten worden veel gebruikt voor monitoring en evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid).
- Inspectie gebruikt nu gewichten als correctie voor het oordelen over de toegevoegde waarde van basisscholen.
- Scholen in buurten die uit dal klimmen (bijvoorbeeld van krachtwijk naar gewone wijk, soms dankzij inspanningen van scholen) verliezen middelen (prikkel op het (ver)blijven van een achterstandsbuurt).

Specifieke voordelen scenario 1d:

- Het is een objectiveerbare maat, niet beïnvloedbaar door schoolbesturen en/of basisscholen.

- Geen mogelijkheden op misbruik en oneigenlijk gebruik.
- Geen administratieve last bij schoolbesturen en hun basisscholen.

Hoofdscenario 2: Rijk – gemeente – schoolbestuur – basisschool

Algemene nadelen hoofdscenario 2:

- Verlies van autonomie bij schoolbesturen bij het bieden van meer onderwijskansen.
- Te kort aan beleidsvoerend vermogen bij gemeenten om handen en voeten te geven aan het onderwijsachterstandenbeleid, mede met het oog op decentralisatie van Jeugdzorg van provincie naar gemeenten en samenwerking/afstemming met samenwerkingsverbanden passend onderwijs.
- Gemeenten staan verder af van de basisscholen dan schoolbesturen en samenwerkingsverbanden.
- Het personele verloop bij gemeenten is groot, daardoor lekt ervaring en dossierkennis weg.
- Kleine gemeenten missen capaciteit en expertise.
- Gemeenten hebben geen samenhangende visie op onderwijs.
- Gemeenten kunnen uniformiteit opleggen (door te kiezen voor één vve-programma bijvoorbeeld).
- Als de ontwikkeling richting integrale kindcentra doorzet, zou het juist logisch zijn het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid budget bij schoolbesturen onder te brengen.
- Geen aansluiting bij de bekostigingswijze van passend onderwijs.

Algemene voordelen hoofdscenario 2:

- Beleid en praktijk van achterstandenbestrijding in de schoolse situatie kunnen meer in lijn komen met voorschoolse bestrijding van achterstanden.
- Gemeenten kunnen zorgen dat er meer sturing komt op de acties van diverse schoolbesturen en hun basisscholen.
- Gemeenten kunnen zorgen dat schoolbesturen samenwerken.
- Samenhang met ander gemeentelijk beleid, zoals Jeugdzorg.
- Bekostiging op een hoger aggregatieniveau biedt meer kansen op maatwerk in geval de indicator de werkelijke behoefte maar deels dekt.
- Gemeenten hebben belang bij goed onderwijs (is aantrekkelijk voor inwoners, vermindert voortijd schoolverlaters en bijbehorende problemen enzovoort).

Voor specifieke nadelen en voordelen van scenario's van hoofdscenario 2: zie hoofdscenario 1.

Hoofdscenario 3: Rijk – samenwerkingsverband – schoolbestuur – basisschool

Algemene nadelen van hoofdscenario 3:

- Samenwerkingsverbanden hebben al een nieuwe taak en het is wellicht niet verstandig om er gelijk een extra taak bij te doen, waarmee forse middelen zijn gemoeid.
- Samenwerkingsverbanden hebben geen ervaring met het besteden van budgetten voor onderwijsachterstandenbeleid.
- Samenwerkingsverbanden staan verder af van de scholen dan schoolbesturen (maar dichter bij dan gemeenten).

Algemene voordelen van hoofdscenario 3:

- Het onderwijsachterstandenbeleid en het beleid van passend onderwijs kan inhoudelijk, organisatorisch en financieel beter op elkaar afgestemd worden.
- (Gedeeltelijke of volledige) Aansluiting bij bekostigingswijze van passend onderwijs.

- Het schaalniveau van de samenwerkingsverbanden biedt voordelen: bekostiging op een hoger aggregatieniveau biedt meer kansen op maatwerk in geval de indicator de werkelijke behoefte maar deels dekt.

Specifieke nadelen en voordelen van scenario's van hoofdsценario 3: zie hoofdsценario 1.

Specifieke nadelen van scenario 3e:

- Optuigen van nieuwe verdelingssystematiek (anders dan het aantal leerlingen alleen) van budget over schoolbesturen en reguliere basisscholen (leidt mogelijk tot nieuwe bureaucratie bij basisscholen).
- Zeer grote herverdeeleffecten, want geen weging van indicatoren die een rol spelen bij het ontstaan van onderwijsachterstanden.

Specifieke voordelen van scenario 3e:

- Eenvoudige, elegante, bekostigingssystematiek die volledig aansluit bij bekostigingswijze van beleid passend onderwijs.

Specifieke nadelen van scenario's 3a1, 3b1, 3c1, 3d1 en 3e1:

- Risico dat middelen voor onderwijsachterstandenbeleid en beleid van passend onderwijs in elkaar gaan lopen (middelen voor onderwijsachterstanden worden ingezet voor leerlingen met een ondersteuningsbehoefte en omgekeerd). Anderzijds is dit in elkaar overlopen van budgetten niet erg. Immers, momenteel is er sprake van overlap in kinderen met een ondersteuningsbehoefte (beleid passend onderwijs) en kinderen met een risico op een onderwijsachterstand (onderwijsachterstandenbeleid), al is onbekend hoe groot die overlap is. Er zijn in het regulier basisonderwijs leerlingen met een ondersteuningsbehoefte waarvoor de school extra financiering krijgt (bijv. leerlinggebonden financiering) en ook binnen de gewichtenregeling vallen waarvoor scholen worden bekostigd. In het speciaal basisonderwijs of (voortgezet) speciaal onderwijs zijn er leerlingen met een ondersteuningsbehoefte die ook vallen binnen de cumi-regeling (onderwijsachterstandenbeleid). Zolang het geld doelmatig wordt ingezet en er geen sprake is van 'verminderde opbrengsten bij meerbekostiging', hoeft dit geen enkel probleem te zijn.

Bestedingsvrijheid

Bij alle drie de hoofdsценario's kan er wat betreft de bestedingsvrijheid gekozen worden voor weinig of veel sturing, of iets daar tussenin, vertaald in bekostiging volgens de principes van *lumpsum* of oormerking. Hieronder formuleren we daarvan afwegingen die voor alle hoofdsценario's gelden.

Specifieke overwegingen van het niet sturen op de inhoudelijke vormgeving van het onderwijsachterstandenbeleid (*lumpsum*-financiering):

- Maximale bestedingsvrijheid heeft als gevaar dat er ineffectieve maatregelen worden ingezet.
- Onduidelijk of het geld wel wordt besteed ten goede van leerlingen als bedoeld in het onderwijsachterstandenbeleid.
- Ruimte voor flexibiliteit en maatwerk.
- Vertrouwen in de bekostigingseenheid is belangrijk; laat de professionals maatvoering leveren.
- Meer inzicht in effectieve maatregelen kan ook ontstaan door schoolbesturen doelen voor hun onderwijsachterstandenbeleid in strategisch plan op te laten nemen en te sturen op (interne) evaluatie daarvan.

- Vrijheid bij besteding van middelen vraagt om controle achteraf van de Onderwijsinspectie (kan bijv. signaalgestuurd, alleen als de onderwijsprestaties van de doelgroep achterblijft).

Specifieke afwegingen bij het sturen op de inhoudelijke vormgeving van het onderwijs-achterstandenbeleid (oormerking):

- Sturing op inzetten van effectieve maatregelen draagt bij aan *evidence based-policy*.
- Geld wordt besteed aan de groep waarvoor het bedoeld is; de doelgroepleerlingen van het onderwijsachterstandenbeleid.
- Voorkomen zal moeten worden dat dit een nieuwe bureaucratie van verantwoordenden (*accountability*) met zich meebrengt.
- Er kan ook partieel worden gestuurd: voor een deel van het budget kunnen verplichte maatregelen worden opgelegd, voor een ander deel kan er gekozen worden op basis van de situatie van de school, de samenstelling van de schoolpopulatie (facultatief).
- Er kan genoeg vrijheid blijven, door bijvoorbeeld enkele voorwaarden te scheppen zoals het geld moet in de onderbouw besteed worden of het initiëren van een soort 'menukaart' (kiezen uit een set effectieve maatregelen).
- Sturing op voorhand vraagt om minder toezicht van Onderwijsinspectie achteraf.

4.2 Beoordeling van de scenario's a.d.h.v. een serie criteria

De geschetste drie hoofdscenario's en daarbinnen de scenariovarianten kunnen worden beoordeeld aan de hand van 12 criteria. Voordat we de scenario's beoordelen, geven we eerst een toelichting bij de criteria. Een deel van de criteria heeft betrekking op de indicator, als onderdeel van het scenario. Een ander deel raakt de bekostigingseenheid, als onderdeel van het scenario. Nog weer een ander deel betreft het verdeelmodel, als onderdeel van het scenario. Tot slot zijn er enkele criteria die betrekking hebben op het gehele scenario (samenstel van indicator, bekostigingseenheid, verdeelmodel en bestedingsvrijheid).

4.2.1 Uitleg bij de 12 criteria

Voor de keuze voor een van de besproken (hoofd)scenario's kunnen een of meerdere indicatoren worden gebruikt.

Criteria m.b.t. de indicator

Criterion 1: objectiviteit van de indicator

Het is belangrijk dat de indicator objectief is, dat er geen mening/interpretatie nodig is om tot een waarde te komen.

Criterion 2: betrouwbaarheid van de indicator

Betrouwbaarheid refereert aan de kans waarop de gemeten waarde van de indicator ook de feitelijke waarde vertegenwoordigt. Met andere woorden, hoe nauwkeurig of precies is de gemeten waarde ten opzichte van de daadwerkelijke waarde?

Criterion 3: validiteit (geldigheid) van de indicator

In hoeverre zegt de indicator iets over de feitelijke kans op onderwijsachterstanden bij leerlingen in het primair onderwijs? Dit zal een sterke samenhang moeten vertonen met de omvang van het toegekende budget.

criterium 4: beschikbaarheid van de indicator voor de gehele populatie

De indicator die wordt gebruikt voor de bepaling van de omvang van het budget dient voor elke leerling in het primair onderwijs te kunnen worden vastgesteld of op basis van een adequate steekproef kunnen worden vastgesteld. De vraag is of die data beschikbaar zijn. Als dat niet het geval is, dan is de indicator minder of niet bruikbaar. Belangrijk is ook of een indicator stabiel is: inkomen kan bijvoorbeeld van jaar tot jaar veranderen, etniciteit niet. Een indicator die niet stabiel is, moet regelmatig worden vernieuwd.

criterium 5: beperking van administratieve lasten

Een belangrijk punt is hoeveel tijd en moeite betrokkenen kost om gegevens voor het meten van de indicator te verzamelen, te registreren en te overleggen (aan DUO) om zo in aanmerking te komen voor de extra financiële middelen. In het bestek van dit onderzoek kunnen we niet een score (bijv. van 1 tot 100) op een 'bureaucratiemeter' aangeven, maar we kunnen wel duidelijk maken waarom de ene indicator meer administratieve lasten meebrengt voor het onderwijsveld dan de andere.

criterium 6: tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen

Het is belangrijk dat de indicator geen mogelijkheid biedt voor misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen, één van de kritiekpunten bij het huidige stelsel. Dit betekent dat de waarde op de indicator beter niet beïnvloed kan worden door tussenkomst (van interpretaties) van organisaties/personen die belanghebbend zijn. Bij de huidige gewichtenregeling is dat bijvoorbeeld wel het geval. Schoolbesturen en basisscholen vertalen het gevraagde en (al dan niet) opgegeven opleidingsniveau van de ouders van leerlingen in gewichten (0,3 of 1,2). Daarbij is ruimte voor interpretatie. Dit maakt onrechtmatige toekenning van middelen mogelijk. Anders: in hoeverre is de indicator immuun voor strategisch gedrag van de bekostigingseenheid?

Criteria m.b.t. de bekostigingseenheid

criterium 7: efficiëntie

Efficiëntie verwijst naar de mate waarin de middelen onverdund terechtkomen bij de doelgroep, de leerlingen. Hierin kunnen verschillende schakels worden onderscheiden. In principe is het zo dat hoe lager het budget in het onderwijssysteem terechtkomt (hoe dichter bij de leerling en de leraar, dus zonder tussenkomst van een of meerdere onderwijsorganisatieniveaus), des te beter de voorwaarden voor efficiënt onderwijsachterstandenbeleid.

Criteria m.b.t. het verdeelmodel

criterium 8: transparantie van verdeling van middelen

Hoe inzichtelijk is de toekenning van de middelen? Is het duidelijk hoe de verdeling van de middelen tot stand komt? Dit is afhankelijk van de verdeelsleutel die wordt gehanteerd.

criterium 9: rechtvaardigheid

Een rechtvaardige verdeling van de middelen betekent dat het geld daar terecht komt, waar dat het meeste nodig is. Van het onderwijsachterstandenbudget zal eerst en vooral geprofiteerd moeten kunnen worden door leerlingen die tot de doelgroep kunnen worden gerekend (afhankelijk van indicator) en de basisscholen die deze leerlingen onderwijs geven.

Criteria m.b.t. de bestedingsvrijheid

criterium 10: effectiviteit

Een belangrijke vraag is of de sturingsfilosofie binnen het scenario leidt tot adequate prikkels (*positive incentives*) voor maatregelen die daadwerkelijk achterstanden bij de doelgroep bestrijden.

Over all criteria m.b.t. het scenario

criterium 11: praktische haalbaarheid

Het toekomstscenario wordt getoetst aan de hand van de praktische haalbaarheid ervan. Is het scenario eenvoudig en elegant in uitwerking, is het uitvoeringstechnisch haalbaar?

Criterion 12: houdbaarheid/toekomstbestendigheid

De toekomst begint morgen. Het is belangrijk om voor ogen te hebben dat de nieuwe versie van het onderwijsachterstanden een poosje meegaat. Hieronder wordt verstaan dat het toekomstscenario minimaal vier jaar, maar mogelijk nog langer meekan, gelet op ontwikkelingen in samenleving en onderwijs.

4.2.2 De beoordeling

Beoordeling vindt plaats op hoofdlijnen. Bij de bespreking van de criteria wordt soms duidelijk dat een bepaald scenario minder kansrijk is, of dat een kleine ingreep er voor zou zorgen dat er beter aan een criterium wordt voldaan. De redenering loopt gestaag vooruit op het aangeven van een nader uit te werken scenario.

Criteria m.b.t. de indicator

Hierbij zullen we met name aandacht besteden aan de indicatoren uit de scenario's a tot en met e, dus opleidingsniveau ouders, etniciteit, inkomen/uitkering geaggregeerd op postcodeniveau en leerlingenaantal.

Criterion 1: objectiviteit van de indicator

De objectiviteit van de indicator wordt het beste gewaarborgd als deze feitelijk is. Het opleidingsniveau van (beide) ouders (of alleen de moeder) is op zichzelf een redelijk objectieve maat. Op basis van de hoogst genoten opleiding is een rangorde te maken van laag naar hoog. Daar is zonder al te veel discussie consensus over te verkrijgen. Dat geldt ook voor de meeste andere indicatoren. Bij etniciteit kan er wel (maatschappelijke) discussie ontstaan. Er zijn groeperingen in de samenleving die een kind van een derde generatie migranten niet meer als Marrokaans, Turks of Surinaams wil zien, maar als Nederlands wil beschouwen. Ook bij een armoede-index kunnen er subjectieve krachten in het spel zijn. Er zijn maatschappelijke groeperingen die vinden dat er in Nederland eigenlijk geen armoede bestaat, waarna er wordt verwezen naar andere delen in de wereld. Het aantal leerlingen als indicator wordt niet blootgesteld aan subjectieve invloeden, dat is een zeer feitelijk gegeven.

Criterion 2: betrouwbaarheid van de indicator

Overall waar wordt gewerkt met geregistreerde gegevens worden fouten gemaakt. Hoe groot het aandeel fouten is bij verschillende statistieken die behulpzaam kunnen zijn bij het onderwijsachterstandenbeleid, is op voorhand niet te zeggen. Bij de bepaling van het gewicht van de leerlingen in het regulier basisonderwijs is aan het licht gekomen dat er fouten worden gemaakt. De vraag is of en hoeveel fouten voor lief worden genomen en of ook de consequenties van die fouten (onterechte budgettoekenning aan schoolbesturen en basisscholen) worden geaccepteerd. Mogelijk kan de huidige procedure aangepast worden.⁹⁴ Als inkomen op postcodeniveau wordt gebruikt als indicator, dan maakt het nogal veel uit of dat op basis van een vragenlijst is (dan weet men van een deel van de bewoners de gegevens en worden deze geëxtrapoleerd) of dat gegevens van de Belastingdienst worden gekoppeld aan alle huishoudens in een postcodegebied (het laatste is veel betrouwbaarder). Het armoedecumulatiegebied en het aantal leerlingen zijn als indicatoren waarschijnlijk betrouwbaarder dan de aangepaste gewichtenregeling (registratie van opleidingsniveau van beide ouders, of alleen de moeder) en etniciteit. Er is bij de laatst genoemde een grotere kans op het maken van (on)bedoelde fouten.

⁹⁴ Er kan ook een systeem worden uitgewerkt waarbij een andere organisatie dan het onderwijs (bijv. de gemeente via het consultatiebureau, tijdens een bezoek op de leeftijd van 3;9 jaar, vlak voordat het kind naar school gaat) gegevens opvraagt bij ouders en aanlevert bij DUO.

Criterion 3: validiteit (geldigheid) van de indicator

Het is duidelijk dat het opleidingsniveau van beide ouders (of alleen de moeder) de beste voorspeller is van het schoolsucces van de leerlingen. Het opleidingsniveau van de moeder is daarbij van grotere invloed op de ontwikkeling van kinderen dan dat van vader. Dit is ook een van de redenen waarom men in Vlaanderen veel waarde toekent aan de opleiding van de moeder bij de verdeling van financiën. Bij het kiezen van een of meerdere indicatoren lijkt het dus verstandig om het opleidingsniveau van de ouders van de leerlingen op een of andere wijze mee te laten doen bij de budgettoekenning. Er kan uiteraard wel een vertekening optreden als het gedrag van de ouders niet overeenkomstig is met het opleidingsniveau van de ouders. Daar is sprake van als laagopgeleide ouders toch veel aan ontwikkelingsstimulering doen (abonnement op bibliotheek en geregeld bibliotheekbezoek, veel interessante theater- en museumbezoeken e.d.), of hoogopgeleide ouders die over een arm sociaal en cultureel kapitaal beschikken.

Afgeleide indicatoren van het opleidingsniveau van ouders zoals inkomen/uitkering, die meedoen bij de bepaling van het armoedecumulatiegebied, hebben minder zeggingskracht en verklaren minder variantie tussen de onderwijsprestaties van diverse groepen leerlingen (doelgroep en niet-doelgroep). Eerder werd al aangestipt dat het niet makkelijk is met een gegeven een goed beeld te krijgen van iemands inkomen omdat zoveel facetten een rol spelen (schulden, vermogen, aantal kinderen, enzovoort). Etniciteit is een valide indicator en zou als indicator iets toevoegen, maar is met het oog op andere criteria (praktische uitvoerbaarheid, politieke *goodwill*) minder opportuun om opgenomen te worden. Het aantal leerlingen binnen de bekostigingseenheid (schoolbestuur, gemeente of samenwerkingsverband) is daarentegen een eenvoudig te meten indicator, maar is minder valide. Het zegt niets over de ervaren onderwijsachterstanden van leerlingen.

Criterion 4: beschikbaarheid van de indicator voor de gehele populatie

Een deel van de genoemde indicatoren (bijv. inkomen/uitkering postcodes, aantal leerlingen) is reeds beschikbaar in bestaande datasets of via een eenvoudig ingrijpen beschikbaar te maken. Het opleidingsniveau van alleen de moeder is via een vereenvoudiging van de huidige gewichtenregeling opvraagbaar, maar zal ook weer op de nodige uitvoeringsproblemen stuiten (hoe onbekende opleidingen in het buitenland te waarderen?). De etniciteit van leerlingen wordt niet meer als indicator geregistreerd door de basisscholen, maar staat wel geregistreerd in BRON. Gebruik hiervan kan op politiek of maatschappelijk verzet stuiten.

Criterion 5: beperking van administratieve lasten

De huidige gewichtenregeling en ook de cumi-regeling zorgen voor administratieve lasten van schoolbesturen en vooral basisscholen. De regeling impulsgebieden geeft geen noemenswaardige bureaucratie bij schoolbesturen en basisscholen, omdat de indicatoren die hiervoor worden gebruikt ook voor andere doeleinden en door andere organisaties worden benut. Gegevens die toch al worden bijgehouden door overheidsdiensten (bijv. indicatoren binnen het armoedecumulatiegebied), verdienen de voorkeur boven een aparte gegevensverzameling van schoolbesturen en basisscholen. Schoolbesturen en basisscholen dienen zoveel mogelijk te worden ontslagen van registratie en aanlevering van gegevens voor het onderwijsachterstandenbeleid. Het meenemen van de opleiding van moeder alleen (zoals in Vlaanderen) betekent een verlichting van administratieve lasten. De toevoeging van etniciteit als indicator aan de gewichtenregeling geeft verzwarende administratieve lasten.

Criterion 6: tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen

Misbruik en oneigenlijk gebruik zijn eigenlijk alleen in het spel als de ontvanger van het geld ook verantwoordelijk is voor het aanleveren van de benodigde gegevens hiervoor. Het

voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik is het beste gewaarborgd in een stelsel waarbij er een scheiding van taken is. De gegevens die nodig zijn voor de toekenning van het onderwijsachterstandenbudget zullen bij een andere, onafhankelijke partij vandaan moeten komen dan de partij die de middelen ontvangt (geen belangenmenging). Vanuit dit criterium bekeken, is het onverstandig om een aangepaste gewichtenregeling in te voeren en etniciteit toe te voegen aan het instrumentarium. Immers, schoolbesturen en scholen hebben belang bij de toekenning van financiële middelen.

Werken met inkomen geaggregeerd op postcode- of schoolniveau zal niet tot misbruik leiden, mits het niet door ontvangende partijen geregistreerd hoeft te worden. Het opgeven van het aantal leerlingen binnen een bekostigingseenheid (schoolbestuur, gemeente en/of samenwerkingsverband) nodigt niet echt uit tot fraudeleus handelen, omdat er geen bewerking op de gegevens nodig is door basisscholen en schoolbesturen, zoals wel het geval is bij de bepaling van de gewichten van de leerlingen (vertaling van opleidingsniveau van ouders in gewichten). Wel worden aantallen vaak geregistreerd op een peildatum (1 oktober in het onderwijs). Als dat het geval is zou er nog een geringe ruimte zijn voor manipulatie door net voor of net na de peildatum mutaties in te voeren.

Criteria m.b.t. de bekostigingseenheid

Criterium 7: efficiëntie

Hoe dichter het geld bij de werkvloer (de doelgroepleerlingen en hun leerkrachten) terecht komt, des te beter de voorwaarden voor een efficiënte toekenning van het geld. Dit pleit ervoor om het onderwijsachterstandenbudget toe te kennen aan de schoolbesturen, niet aan de gemeenten en/of samenwerkingsverbanden die verder verwijderd zijn van de basisscholen. Voorwaardelijk is wel dat schoolbesturen zich gehouden voelen aan het verdelen van het ontvangen budget onder de basisscholen die, gezien hun leerlingenpopulatie, het meest baat hebben bij het treffen van gerichte maatregelen. In het huidige systeem is dat onvoldoende geregeld. Onbekend is of schoolbesturen zich hier aan houden. Strakkere budgetregels, minder bestedingsvrijheid bij schoolbesturen, verplichte afspraken met gemeenten over resultaten, kunnen dit bevorderen.

Criteria m.b.t. het verdeelmodel

Criterium 8: transparantie van verdeling van middelen

In principe zijn alle varianten binnen het gekozen verdeelmodel (behoeften) transparant in uitwerking. Echter, 'hoe dichter de indicatoren op de doelgroepleerling zitten', des te inzichtelijker het is voor een *in-* en *outsider* hoe de middelen worden verdeeld. Dit pleit er voor om de aangepaste gewichtenregeling en/of etniciteit als uitgangspunt te nemen bij de verdeling van het macrobudget. Ook het aantal leerlingen binnen een schoolbestuur, gemeente of samenwerkingsverband is vanuit dit gezichtspunt elegant. Een samengestelde variabele als armoedecumulatiegebied biedt daarentegen minder transparantie bij de verdeling van middelen.

Criterium 9: rechtvaardigheid

Leerlingen die tot de doelgroep behoren zullen maximaal moeten kunnen profiteren van het extra budget en de gerichte acties om meer onderwijskansen te bieden. Deze uitgangspunten van een rechtvaardig systeem zijn beter gewaarborgd bij een scenario waarin schoolbesturen en basisscholen middelen ontvangen op basis van een indicator die iets zegt over de daadwerkelijke onderwijsachterstanden van de leerlingen. Zoals overtuigend aangetoond, is dit bij het opleidingsniveau van de ouders (of alleen de moeder) het beste gegarandeerd.

Criteria m.b.t. de bestedingsvrijheid

criterium 10: effectiviteit

Op verschillende plaatsen in dit rapport is geschreven over de bestedingsvrijheid van het budget en de sturingsfilosofie er achter. Kernachtig geformuleerd: de effectiviteit van het onderwijsachterstandenbeleid kan aan kracht winnen als de overheid meer stuurt op het inzetten van maatregelen (verplicht of facultatief) waarvan de wetenschappelijke gemeenschap heeft aangetoond dat ze effecten sorteren. Dit pleit ervoor om de gelden van het onderwijsachterstandenbudget te oormerken, vooraf een duidelijke bestemming te geven. Er kan ook voor worden gekozen om schoolbesturen en gemeenten samen tot afspraken te laten komen over de inzet van middelen en de bepaling van opbrengsten van het onderwijsachterstandenbeleid. De Inspectie van het Onderwijs kan een stevige(r) rol krijgen in het toezien op het wat en hoe binnen het onderwijsachterstandenbeleid.

Over all criteria m.b.t. het scenario

criterium 11: praktische haalbaarheid

Zijn de hoofdscenario's en scenariovarianten (naar verdeelmodel en allocatiewijze) praktisch uitvoerbaar? In principe zijn alle scenario's uitvoerbaar, hoewel het voor nu een brug te ver lijkt om samenwerkingsverbanden passend onderwijs in stelling te brengen voor de zorg van het onderwijsachterstandenbeleid. Een belangrijk tegenargument is dat de samenwerkingsverbanden onvoldoende uitgekristalliseerd zijn om er een nieuwe taak te beleggen met een grote financiële verantwoordelijkheid. Mogelijk wordt dit in de toekomst (de volgende generatie van het onderwijsachterstandenbeleid) wel een reële optie. Voorwaarde is dat samenwerkingsverbanden een stevige bestuurslaag vormen en voldoende beleidsvormend vermogen hebben. Daar is nu nog geen sprake van. Ook lijkt het voor nu niet haalbaar om de gemeenten het gehele onderwijsachterstandenbeleid van 2 t/m 12 jaar (voorschoolse educatie t/m het basisonderwijs) opnieuw in handen te geven (zie daarvoor de uitgeschreven nadelen bij het hoofdscenario 3 waarin de gemeenten aan de knoppen zitten). Het staat bijvoorbeeld haaks op de ontwikkeling naar voorscholen / integrale kindcentra (ikc) waarbij het ikc het voorschoolse en het vroegschoolse aanbod op elkaar afstemt. Een toekomstscenario waarbij de schoolbesturen in positie blijven, ligt derhalve het meest voor de hand.

criterium 12: houdbaarheid/toekomstbestendigheid

Welk toekomstscenario en welke varianten daarbinnen dragen bij aan een systeem dat voor langere tijd houdbaar is? Het mag geen verrassing zijn dat maatschappij en onderwijs voortdurend veranderen. De bepalingen van de huidige gewichtenregeling passen niet meer in de huidige tijd (het opleidingsniveau van de beroepsbevolking neemt gestaag toe). Ook armoedecumulatiegebieden zijn onophoudelijk aan verandering onderhevig. Wijken veranderen van samenstelling door afbraak en nieuwbouw, verhuizingen, vergrijzing, et cetera. Daarmee verandert ook de samenstelling van de leerlingbevolking van de basisscholen in die wijken. Deze veranderingen mogen en moeten zelfs vanuit rechtvaardigheidsprincipes doorspelen in de bekostiging van de schoolbesturen en basisscholen voor het onderwijsachterstandenbeleid. Aan de andere kant is het voor schoolbesturen en basisscholen ondoenlijk om langere termijnbeleid te maken als eens in de zoveel jaar (bijv. 4 jaar) het onderwijsachterstandbeleid en het bekostigingsarrangement daarbinnen op de schop gaan en er nieuwe afspraken komen met vergaande consequenties voor de financiering ervan.

Hoewel praktisch niet eenvoudig uitvoerbaar, kunnen veranderingen in samenleving en onderwijs worden opgevangen door te kiezen voor een indicator die meebeweegt. Het bepalen van een percentage (bijv. 10, 15 of 20%) van de onderkant van de

opleidingsniveaus van de ouders (of alleen de moeder) van de schoolgaande kinderen die periodiek (bijvoorbeeld eens in de 4 jaar) worden bijgesteld (steeds wordt een nieuwe groep van 10, 15 of 20% aangewezen) zorgt voor continuïteit. Bovendien honoreert dit het gegeven dat het opleidingsniveau van ouders (of alleen de moeder) een belangrijke betekenis heeft bij het ontstaan en voortbestaan van onderwijsachterstanden in het primair onderwijs. Ook het middelen van de statistieken over jaren is een manier om geen al te grote schokken (herverdeeleffecten) in de financiering van het onderwijsachterstandenbeleid te veroorzaken. Het insluiten van meerdere indicatoren tegelijk vertoont eveneens meer robuustheid voor maatschappelijke ontwikkelingen.

Zo zijn er meer manieren te bedenken om de verdeelsystematiek robuust door de tijd heen te maken.

Finaal oordeel

Uiteindelijk komt het erop aan om een weging te maken van alle criteria, welke krijg(t)(en) het meest gewicht in de keuzebepaling voor het toekomstscenario van het onderwijsachterstandenbeleid? Is het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik belangrijker dan de validiteit van de indicator? Soms zijn er tussen de diverse criteria tegengestelde, botsende ladingen, zoals we hebben laten zien in het voorgaande.

Als de *communis opinio* is dat het systeem vrij moet zijn van misbruik en oneigenlijk gebruik van middelen (aan criterium 6 wordt meer waarde gehecht dan aan de overige criteria), dan ligt het voor de hand om schoolbesturen en basisscholen geen rol meer te geven bij het aanleveren van gegevens op basis waarvan het geldvolume voor het onderwijsachterstandenbeleid wordt vastgesteld. Als belangrijk wordt gevonden dat het geld bij schoolbesturen en basisscholen terecht komt waar de nood het hoogst is, dan pleit dit voor een fijnmazig systeem waarbij er geen ontkomen aan is dat het opleidingsniveau van beide ouders (of alleen de moeder) op individueel niveau wordt geregistreerd (dit vermindert niet de administratieve lasten, criterium 5, maar geeft wel betere garanties voor een efficiënt systeem, criterium 7).

Als de overheid wil sturen op het toepassen van effectieve maatregelen in de strijd tegen onderwijsachterstanden, dan is het nodig om een sturingsfilosofie te kiezen met een dwingend karakter (veel gewicht geven aan criterium 10). De autonomie van de schoolbesturen en de daaronder ressorterende basisscholen wordt daarmee aan banden gelegd.

Het streven is een toekomstscenario van het onderwijsachterstandenbeleid dat haalbaar, rechtvaardig, rechtmatig en effectief is. Dit alles is uiteindelijk vooral een politieke keuze, geen onderwijsinhoudelijke of wetenschappelijke keuze. Desalniettemin komen we in de volgende paragraaf tot een nader uit te werken scenario, waarbinnen nog steeds varianten mogelijk zijn.

4.3 Nader uit te werken scenario

Op basis van een analyse en weging van de beschreven voor- en nadelen van de drie uitgewerkte hoofdscenario's en scenariovarianten daarbinnen, de lessen die uit buitenlandse voorbeelden en de bekostigingssystemen uit andere sectoren kunnen worden getrokken en de bevindingen van de gesprekken met een viertal experts en vertegenwoordigers van de vier belangrijkste belangenorganisaties, identificeren we het volgende nader uit te werken scenario. Daarbinnen blijft variatie bestaan naar een (combinatie van een) drietal indicatoren dat als basis kan dienen voor het geldvolume dat een schoolbestuur ontvangt.

Hierbij doen we geen suggesties voor wegingscoëfficiënten (bijv. het budget laten afhangen van de hoogte van de opleiding van de moeder of ernst van de armoede) en stellen we ook geen drempel- of plafondwaarden voor (zoals dat bij de huidige gewichtenregeling het geval is). Als er met een combinatie van indicatoren wordt gerekend, is het belangrijk te bepalen welk deel van het totale budget langs welke indicator wordt toegekend aan de schoolbesturen. Aangezien de opleiding van moeder zwaarder meeweegt in het voorspellen van schoolsucces van leerlingen, ligt het voor de hand het grootste deel van het budget langs deze lijn te verdelen.

Schoolbestuur als bekostigingseenheid

De schoolbesturen van scholen van primair onderwijs blijven in het nieuwe systeem van het onderwijsachterstandenbeleid de bekostigingseenheid. Zij ontvangen het geld voor het geven van handen en voeten aan het onderwijsachterstandenbeleid.

Verdeelmodel

Schoolbesturen ontvangen een budget op basis van een inschatting van de behoeften bij de schoolgaande leerlingen, uitgaande van achtergrondkenmerken van leerlingen (gezin en buurt/wijk) en vertaalt in meetbare indicatoren, die op directe of indirecte wijze worden gemeten bij de doelgroep.

Indicatoren

De indicatoren die daarbij horen zijn:

Opleidingsniveau van moeder alleen (scenario 1a) – Scholen met kinderen van moeders die behoren tot de 10, 15 of 20% laagst opgeleiden ontvangen budget voor het bieden van extra onderwijskansen. Er kunnen diverse gewichten worden toegekend waarin verschillen tussen het opleidingsniveau van de moeder tot uitdrukking worden gebracht en dus ook de omvang van het budget.

Probleemgebieden op postcode of schoolniveau (scenario 1b) – Voor de leerlingen van gezinnen die in een bepaald (gedeprimeerd) postcodegebied wonen, ontvangen de basisscholen via hun schoolbestuur extra budget. Daarbij heeft het sterk de voorkeur om de postcodes van de leerlingen van de school leidend te laten zijn, niet de postcode van de basisschool. Een schoolbestuur zou dan een bedrag kunnen ontvangen voor de scholen met een x percentage leerlingen dat woont in bijvoorbeeld een armoedecumulatiegebied. Een alternatief kan zijn dat de spreiding van inkomens van leerlingen input voor de verdeelsleutel wordt, daarbij wordt de postcode van de leerlingen irrelevant. Er kunnen meerdere indicatoren binnen een probleemgebied meedoen die inhoudelijk en empirisch samenhangen met feitelijke onderwijsachterstanden.

Combinatie van het bovenstaande (scenario 1c) – Schoolbesturen krijgen geld toegekend op basis van het opleidingsniveau van de moeders van leerlingen en op basis van de postcode waarop de ouders van de leerlingen wonen. Hiervoor worden (mogelijk periodiek wisselende) probleemgebieden aangewezen.

Minder bestedingsvrijheid, meer sturing op effectieve maatregelen

In het nader uitgewerkte scenario wordt er voor gekozen om meer te sturen op het inzetten van effectieve maatregelen. Dit kan op verschillende manieren. We onderscheiden een *hoe-lijn* en een *wat-lijn*.

De *hoe*-lijn betekent dat de rijksoverheid bepaalt waaraan het budget voor onderwijsachterstandenbeleid uitgegeven mag worden. Kortom, het geld is geormerkt voor het benutten van effectieve maatregelen.

De *wat*-lijn betekent dat schoolbesturen in overleg met de gemeenten doelstellingen binnen het onderwijsachterstandenbeleid zullen moeten maken (prestatie-/resultaatafspraken). Het gaat niet over de wijze waarop het geld wordt ingezet, maar over wat ermee in gezamenlijkheid met de gemeenten bereikt moet worden. Dit laat ruimte aan de schoolbesturen om eigen afwegingen en keuzen te maken, het biedt ruimte voor maatvoering in specifieke en afwijkende situaties.

In tabelvorm ziet dat er zo uit.

Nader uitgewerkt scenario: Rijk – schoolbestuur – basisschool

Tabel 4.1 Nader uitgewerkt scenario, met daarbinnen diverse scenariovarianten

Bekostigings-Eenheid	Verdeelmodel	Allocatie	Bestedingsvrijheid
Schoolbestuur	Behoeften: opleidingsniveau ouders	Aangepaste gewichten- regeling (kinderen van de laagst opgeleide moeders) (<i>scenario 1a</i>)	Oormerking of Prestatie-/resultaatafspraken
	Behoeften: bijv. inkomen/uitkeringen in postcodegebied	Probleemgebieden (<i>scenario 1b</i>)	Oormerking of Prestatie-/resultaatafspraken
	Behoeften: opleidingsniveau ouders en bijv. inkomen/ uitkeringen in postcodegebied	Aangepaste gewichten- regeling zoals bij 1a, plus probleemgebieden (<i>scenario 1c</i>)	Oormerking of Prestatie-/resultaatafspraken

Hoofdstuk 5. Inschatting van herverdeeeffecten van financiële middelen⁹⁵

Dit hoofdstuk laat zien wat de mogelijke herverdeeeffecten zijn wanneer het nader uitgewerkte scenario, met daarbinnen enkele deelvarianten (met gebruikmaking van diverse indicatoren), van kracht wordt.

5.1 Inleiding

Wat gebeurt er als het oude bekostigingssysteem van het onderwijsachterstandbeleid wordt ingewisseld voor een van de nieuwe systemen van het onderwijsachterstandenbeleid?

Herverdeeeffecten zijn niets anders dan de effecten van een andere wijze van verdeling van het (gelijkblijvende) beschikbare budget. De ene groep krijgt meer, de andere minder. Wanneer ook het totale budget verandert (minder of meer), dan verandert het verhaal, zeker wanneer een verandering van het bekostigingsarrangement gepaard gaat met een efficiëntiekorting. Hier kan bijvoorbeeld sprake van zijn als de gewichtenregeling wordt vervangen door een eenvoudig vast te stellen indicator als inkomen geaggregeerd naar postcode of school. Dan kan er worden betoogd dat er minder bureaucratie komt te liggen bij schoolbesturen en basisscholen; dit kan leiden tot een besluit van inkrimping van het macrobudget, omdat er een registratielast wegvalt.

Ook het niveau van beschouwing is relevant. Op macroniveau kan er in het algemeen weinig veranderen (er is maar één budget en één partij), maar op het niveau van de regio (bijv. Veenkoloniën in Oost-Groningen en Zuidoost Drenthe, delen van Zuid-Limburg), het samenwerkingsverband, de gemeente, het schoolbestuur en de basisschool kan het budgettaire kader wel substantieel veranderen. In alle gevallen zullen de herverdeeeffecten afzonderlijk moeten worden berekend en benoemd.

Omdat in het nader uitgewerkte scenario het schoolbestuur als de bekostigingseenheid in tact blijft, zullen schoolbesturen niet plotseling over veel minder geld moeten kunnen beschikken. Dit kan het draagvlak voor het nieuwe bekostigingsarrangement vergroten. Grote herverdeeeffecten leiden tot protest en zullen om een (tijdelijke) compensatie- of overgangsregeling vragen. In geval de gemeente of het samenwerkingsverband als budgethouder zou worden aangewezen (de hoofdscenario's die hiervoor op basis van diverse argumenten zijn afgewezen), dan zouden de financiële plaatjes er heel anders uit komen te zien. Immers, al het geld voor het onderwijsachterstandenbeleid zou weggehaald worden bij de schoolbesturen en zouden worden toegekend aan een andere budgethouder.

5.2 Herverdeeeffecten van nader uitgewerkt scenario

Hieronder worden in kwalitatieve termen op hoofdlijnen de herverdeeeffecten besproken van de optionele indicatoren die een rol kunnen gaan spelen binnen het nieuwe bekostigingsarrangement.

Opleidingsniveau moeder (nader uitgewerkt scenario 1a)

Bij de doorrekening is op basis van de COOL-data nagegaan wat er gebeurt als niet het opleidingsniveau van beide ouders het leerlinggewicht bepaalt, maar alleen het opleidingsniveau van de moeder. Nadrukkelijk wordt hierbij gesteld dat het om een schatting

⁹⁵ Dit hoofdstuk is in nauw overleg met medewerkers van OCW tot stand gekomen. Zij hebben meerdere doorrekeningen gemaakt. Alle cijfers/bedragen zijn afkomstig van OCW.

gaat van de herverdeeleffecten; de COOL-data waarop de omzettingmatrix is gebaseerd, zijn niet gecheckt op representativiteit voor het totale gewichtenbestand. Er is gerekend met de teldata op 1 oktober 2010, maar met het budgettaire kader van schooljaar 2011/2012.

We laten zien wat de financiële consequenties zijn als we het bestaande budget (op basis van de gewichtenregeling en de impulsregeling, de gelden binnen de cumi-regeling doen niet mee) volgens de aangepaste gewichtenregeling (opleidingsniveau van moeder alleen als indicator) laten lopen. Tabellen 5.1a en 5.1b gaan uit van een gelijkblijvend budget (budgetneutraliteit).

Tabel 5.1a Omvang gewichten- en impulsmiddelen op basis van nieuw opleidingscriterium (alleen moeder) bij gelijkblijvend budget, uitgesplitst naar gemeentegrootte (bedragen in euro's)

Gemeentegrootte	Huidig	Nieuw: opleidingsniveau moeder	Vershil
G4	171.481.960	149.467.113	-22.014.846
G33	123.943.143	113.697.338	-10.245.805
Overig	102.195.967	134.456.618	+32.260.651
Totaal	397.621.069	397.621.069	0

Tabel 5.1b Omvang gewichten- en impulsmiddelen op basis van nieuw opleidingscriterium (alleen moeder) bij gelijkblijvend budget, uitgesplitst naar G4 (bedragen in euro's)

G4	Huidig	Nieuw: opleidingsniveau moeder	Vershil
Amsterdam	57.500.222	50.009.353	-7.490.870
Rotterdam	55.027.949	47.126.854	-7.901.096
Den Haag	40.588.632	35.973.738	-4.614.895
Utrecht	18.365.156	16.357.169	-2.007.987
Totaal	171.481.960	149.467.113	-22.014.846

Bij een gelijkblijvend budget krijgen schoolbesturen in kleinere gemeenten gemiddeld meer geld voor het onderwijsachterstandenbeleid als er in de aangepaste gewichtenregeling alleen wordt uitgegaan van het opleidingsniveau van de moeder. De schoolbesturen in de grote steden, met name in de G4, leveren in.

Er zijn herverdeeleffecten ter grootte van ruim € 65 miljoen, ofwel 16,4% van het totale budget wordt anders verdeeld. Dit beschouwen we als een redelijk klein herverdeeleffect.

Postcode als indeling: probleemgebieden (nader uitgewerkt scenario 1b)

Wat zijn de financiële consequenties voor schoolbesturen en basisscholen als probleemgebieden het geldvolume bepalen? Er worden meerdere (combinaties van) indicatoren gebruikt voor de bepaling van de probleemgebieden, waaronder lage inkomens, uitkeringen en niet-westerse achtergrond.

Het overzicht geeft de relatie weer tussen de verdeling van de huidige gewichtenmiddelen over de probleemgebieden en de verdeling op basis van de herkomst van de leerlingen. Deze exercitie is tweemaal gedaan, eenmaal op basis van de postcodegebiedenverdeling 2005 en eenmaal 2009.

Tabel 5.2 Bedrag per leerling, aantal schoolgaande leerlingen en omvang budget per probleemgebied 2005

Indicator 7 probleemgebieden	Bedrag per leerling (gecorrigeerd)* (in euro's)	Aantal leerlingen	Totaal toegekend (in euro's)
Lage inkomens	128	21.311	2.718.132
Niet-westers	0	219.689	0
Uitkeringen	361	32.832	11.845.968
Lage inkomens en uitkeringen	275	38.691	10.638.511
Lage inkomens en niet-westers	148	10.285	1.521.852
Uitkeringen en niet-westers	654	55.590	36.340.950
Cumulatie	1.457	229.612	334.555.658
Totaal		608.010	397.621.069

* De bedragen zijn gebaseerd op een regressie-analyse.

Tabel 5.3a Herverdeeleffecten van huidige budget en op basis van 7 probleemgebieden 2005, uitgesplitst naar gemeentegrootte (bedragen in euro's)

Gemeentegrootte	Huidig	Nieuw: 7 probleemgebieden 2005	Vershil
G4	171.481.960	160.352.873	-11.129.087
G33	123.943.143	159.821.536	+35.878.393
Overig	102.195.967	77.446.661	-24.749.306
Totaal	397.621.069	397.621.069	0

Tabel 5.3b Herverdeeleffecten van huidige budget en op basis van 7 probleemgebieden 2005, uitgesplitst naar G4 (bedragen in euro's)

Gemeentegrootte	Huidig	Nieuw: 7 probleemgebieden 2005	Vershil
Amsterdam	57.500.222	61.738.278	+4.238.056
Rotterdam	55.027.949	51.445.486	-3.582.463
Den Haag	44.588.632	33.025.273	-7.563.359
Utrecht	18.365.156	14.143.836	-4.221.320
Totaal	171.481.960	160.352.873	-11.129.087

Te zien is dat alleen de schoolbesturen in de G33 er op vooruitgaan, de besturen in de G4 (met uitzondering van Amsterdam, dat er geld bij krijgt) en de overige gemeenten gaan er op achteruit.

Het herverdeeleffect op vestigingsniveau bedraagt ruim € 160 miljoen. Dit is 40,6% van het totale budget. Dit beschouwen we als een betrekkelijk fors herverdeeleffect.

Hieronder wordt hetzelfde gedaan, maar dan met gegevens van 2009 (de meest recente gegevens).

Tabel 5.4 Bedrag per leerling, aantal schoolgaande leerlingen en omvang budget per probleemgebied 2009

Indicator 7 probleemgebieden	Bedrag per leerling (gecorrigeerd)* (in euro's)	Aantal leerlingen	Totaal toegekend (in euro's)
Lage inkomens	0	21.240	0
Niet-westers	48	230.636	12.335.385
Uitkeringen	373	47.879	15.364.624
Lage inkomens en uitkeringen	367	36.777	13.768.923
Lage inkomens en niet-westers	0	16.265	0
Uitkeringen en niet-westers	381	63.548	23.791.704
Cumulatie	1.545	214.282	332.360.432
Totaal		630.627	397.621.069

* De bedragen zijn gebaseerd op een regressie-analyse.

Tabel 5.5a Herverdeeleffecten van huidige budget en op basis van 7 probleemgebieden 2009, uitgesplitst naar gemeentegrootte (bedragen in euro's)

Gemeentegrootte	Huidig	Nieuw: 7 probleemgebieden 2009	Vershil
G4	171.481.960	169.943.200	-1.538.760
G33	123.943.143	158.026.097	+34.082.955
Overig	102.195.967	69.651.772	-32.544.195
Totaal	397.621.069	397.621.069	0

Tabel 5.5b Herverdeeleffecten van huidige budget en op basis van 7 probleemgebieden 2009, uitgesplitst naar G4 (bedragen in euro's)

Gemeentegrootte	Huidig	Nieuw: 7 probleemgebieden 2009	Vershil
Amsterdam	57.500.222	71.453.595	+13.953.373
Rotterdam	55.027.949	54.074.905	-953.044
Den Haag	44.588.632	31.002.615	-9.586.017
Utrecht	18.365.156	13.412.085	-4.953.071
Totaal	171.481.960	169.943.200	-1.538.760

Opnieuw gaan de schoolbesturen in de G33 er op vooruit. De schoolbesturen in de G4 leveren als geheel een relatief klein bedrag in. De verschillen binnen de G4 zijn echter groot. De schoolbesturen in Amsterdam krijgen er namelijk geld bij, de overige grote steden leveren in. Ook de overige gemeenten raken geld kwijt.

Het herverdeeleffect op vestigingsniveau bedraagt nu ruim € 165 miljoen, ofwel 41,7% van het totale budget. Dit is een nog wat forser herverdeeleffect.

Opleidingsniveau moeder én probleemgebieden (nader uitgewerkt scenario 1c)

Wanneer de huidige gewichtenmiddelen voor de schoolbesturen van primair onderwijs worden toegekend in de vorm van een gewichtenregeling met opleiding moeder alleen als indicator en de huidige impulsmiddelen worden toegekend aan de impulsgebieden

Armoedemonitor 2005 in de vorm van bedragen per leerling, dan gebeurt het volgende. Verderop wordt met de meest recente gegevens uit 2009 gewerkt.

Tabel 5.6 Bedrag per leerling, aantal schoolgaande leerlingen en omvang budget per probleemgebied 2005

Indicator 7 probleemgebieden	Bedrag per leerling (gecorrigeerd)* (in euro's)	Aantal leerlingen	Totaal toegekend (in euro's)
Lage inkomens	50	21.311	1.058.652
Niet-westers	0	219.689	0
Uitkeringen	141	32.832	4.613.742
Lage inkomens en uitkeringen	107	38.691	4.143.465
Lage inkomens en niet-westers	58	10.285	592.728
Uitkeringen en niet-westers	255	55.590	14.153.996
Cumulatie	567	229.612	130.302.028
Totaal		609.010	154.864.611

* De bedragen zijn gebaseerd op een regressie-analyse.

Tabel 5.7a Herverdeeleffecten van huidige budget en op basis van opleidingsniveau moeder en 7 probleemgebieden 2005, uitgesplitst naar gemeentegrootte (bedragen in euro's)

Gemeentegrootte	Huidig	Nieuw: opleidingsniveau moeder en 7 probleemgebieden 2005	Vershil
G4	171.481.960	153.788.843	-17.693.126
G33	123.943.143	131.648.126	+7.704.983
Overig	102.195.967	112.184.109	+9.988.143
Totaal	397.621.069	397.621.069	0

Tabel 5.7b Herverdeeleffecten van huidige budget en op basis van opleidingsniveau moeder en 7 probleemgebieden 2005, uitgesplitst naar G4 (bedragen in euro's)

Gemeentegrootte	Huidig	Nieuw: opleidingsniveau moeder en 7 probleemgebieden 2005	Vershil
Amsterdam	57.500.222	54.537.258	-2.962.964
Rotterdam	55.027.949	48.856.440	-6.171.510
Den Haag	44.588.632	34.869.347	-5.719.285
Utrecht	18.365.156	15.525.789	-2.839.367
Totaal	171.481.960	153.788.834	-17.693.126

De schoolbesturen binnen de G4 raken geld kwijt, de schoolbesturen in de G33 en de overige gemeenten krijgen er geld bij.

Er treden herverdeeleffecten op van bijna € 80 miljoen. Zo'n 20% van het totale budget van impulsmiddelen wordt anders verdeeld.

Nu volgen de berekeningen op basis van de nieuwste gegevens uit 2009.

Tabel 5.8 Bedrag per leerling, aantal schoolgaande leerlingen en omvang budget per probleemgebied 2009

Indicator 7 probleemgebieden	Bedrag per leerling (gecorrigeerd)* (in euro's)	Aantal leerlingen	Totaal toegekend (in euro's)
Lage inkomens	0	21.240	0
Niet-westers	19	230.636	4.296.432
Uitkeringen	145	47.879	6.954.138
Lage inkomens en uitkeringen	143	36.777	5.261.238
Lage inkomens en niet-westers	0	16.265	0
Uitkeringen en niet-westers	149	63.548	9.437.767
Cumulatie	602	214.282	128.915.037
Totaal		630.627	154.864.611

* De bedragen zijn gebaseerd op een regressie-analyse.

Tabel 5.9a Herverdeeleffecten van huidige budget en op basis van opleidingsniveau moeder en 7 probleemgebieden 2009, uitgesplitst naar gemeentegrootte (bedragen in euro's)

Gemeentegrootte	Huidig	Nieuw: opleidingsniveau moeder en 7 probleemgebieden 2009	Vershil
G4	171.481.960	157.524.054	-13.957.906
G33	123.943.143	130.948.842	+7.005.700
Overig	102.195.967	109.148.173	+6.952.206
Totaal	397.621.069	397.621.069	0

Tabel 5.9b Herverdeeleffecten van huidige budget en op basis van opleidingsniveau moeder en 7 probleemgebieden 2009, uitgesplitst naar G4 (bedragen in euro's)

Gemeentegrootte	Huidig	Nieuw: opleidingsniveau moeder en 7 probleemgebieden 2009	Vershil
Amsterdam	57.500.222	58.321.159	+820.937
Rotterdam	55.027.949	49.880.540	-5.147.409
Den Haag	44.588.632	34.081.567	-6.507.066
Utrecht	18.365.156	15.240.788	-3.124.368
Totaal	171.481.960	157.524.054	-13.957.906

In dit scenario leveren alleen de schoolbesturen van primair onderwijs in de G4 in, met uitzondering van Amsterdam. De schoolbesturen in de G33 en overige gemeenten krijgen er geld bij.

In totaal wordt op deze wijze ruim € 83 miljoen op een andere wijze verdeeld. Dit is bijna 21% van het budget.

5.3 Overgangsregeling

Het is gebruikelijk om schoolbesturen en basisscholen die er (hard) op achteruit gaan via een aparte en meerjarige overgangsregeling te compenseren, zoals ook in het verleden bij de overgang van de oude naar de nieuwe gewichtenregeling is geschiedt. Dit maakt een geleidelijke ingroei in en gewenning aan de nieuwe financiële realiteit mogelijk. Er kan voor worden gekozen om hier een periode van 3 of zelfs 4 jaar voor uit te trekken. Uitgaande van een overgangperiode van 4 jaar kan in het eerste jaar het bedrag met 25% worden verminderd, in het tweede jaar 50%, het derde jaar 75% en na het laatste jaar wordt de nieuwe financiële situatie de volledige realiteit (100%). Van belang is dat de financiële toekomst van schoolbesturen enigszins voorspelbaar is, dat ze hier vroegtijdig op kunnen anticiperen met hun school- en personeelsbeleid.

Hoofdstuk 6. Conclusies, advies en vervolgonderzoek

Slothoofdstuk 6 trekt de belangrijkste conclusies uit de voorgaande vijf hoofdstukken (paragraaf 6.1). Paragraaf 6.2 besluit met enkele suggesties voor verder onderzoek.

6.1 Conclusies

We beginnen met de belangrijkste conclusies uit dit rapport.

Conclusie 1: de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid is op aanvaardbare wijze gedefinieerd

De doelgroep betreft kinderen die niet vanwege tekortschietende kindgebonden factoren (capaciteit, intelligentie), maar door minder gunstige leefomstandigheden in gezin en buurt/wijk, achterblijven in taal en rekenen bij kinderen die niet behoren tot de doelgroep. Deze definitie behoeft in principe geen aanpassing, ook niet vanwege veranderende maatschappelijke omstandigheden. De zogeheten 'nieuwe achterstanden' zullen vooral de bestaande doelgroep treffen, zo mag worden aangenomen.

Conclusie 2: het huidige bekostigingssysteem is gebaseerd op acceptabele indicatoren

In de huidige bekostigingssystematiek wordt gebruik gemaakt van indicatoren die ertoe doen, ze zijn gecorreleerd met de oorzaken van het ontstaan en blijven voortbestaan van onderwijsachterstanden. Het opleidingsniveau van de ouders (gewichteregeling), de etnische afkomst van de leerlingen (cumi-regeling) en armoede-/werkloosheidcijfers in wijken (impulsgebied-regeling) hangen samen met het risico op het ontwikkelen van onderwijsachterstanden. Vooral het opleidingsniveau van de ouders is een krachtige voorspeller van de onderwijspositie van hun kinderen.

Conclusie 3: het onderwijsachterstandengeld wordt op een verantwoorde manier verdeeld

Hierop voortbouwend, betekent dit dat aangenomen mag worden dat het beschikbare geld voor het onderwijsachterstandenbeleid op een redelijke manier wordt verdeeld over de schoolbesturen en basisscholen. Dit betekent op haar beurt dat er bij een nieuw bekostigingsarrangement geen al te grote herverdeeffecten mogen optreden. Immers, het geld komt nu waar de grootste behoeften zijn.

Toch kleven er grote nadelen aan de huidige bekostigingssystematiek. Die hebben te maken met (1) de rechtmatigheid (er is sprake van oneigenlijk gebruik en misbruik van financiële middelen) en (2) de administratieve lasten (basisscholen en schoolbesturen moeten bij de huidige gewichtenregeling en de cumi-regeling informatie opvragen bij ouders en registratieformulieren innemen, versturen en archiveren). Hiervoor zal een oplossing moeten worden gevonden in het toekomstige bekostigingsarrangement. Er is een bekostigingsarrangement denkbaar dat deze knelpunten oplost (zie suggestie 2 voor vervolgonderzoek).

Conclusie 4: het schoolbestuur in positie houden bij het onderwijsachterstandenbeleid

Alles afwegende is er veel voor te zeggen om het geld voor het onderwijsachterstandenbeleid bij de schoolbesturen van het primair onderwijs te houden. En niet te kiezen voor de gemeente of het samenwerkingsverband passend onderwijs primair onderwijs (i.o.) als budgethouder. De belangrijkste redenen betreffen continuïteit van het onderwijsachterstandenbeleid en het zicht op wat nodig is voor de doelgroep binnen basisscholen. Ook de ontwikkeling naar voorscholen en integrale kindcentra (ikc), waarbij de regie over het voorschoolse aanbod bij de schoolbesturen en basisscholen komt te liggen, pleit hiervoor.

Conclusie 5: er is behoefte aan meer inhoudelijke sturing op het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs

Het is lastig om aan te wijzen wat effectief is bij het onderwijsachterstandenbeleid. Waar profiteren de kinderen, die vanwege ongunstige omstandigheden thuis en in de directe leefomgeving achterblijven bij de rest, het meest van?

Desondanks is de conclusie gerechtvaardigd dat schoolbesturen (te) veel vrijheid hebben bij de inhoudelijke vormgeving van het onderwijsachterstandenbeleid. Er is verder een behoefte om inzichtelijk te maken hoe en waaraan de schoolbesturen voor primair onderwijs het budget voor onderwijsachterstandenbeleid spenderen, want daar is weinig over bekend.

6.2 Suggesties voor vervolgonderzoek

Het verdient aanbeveling om vervolgonderzoek te initiëren naar de volgende vraagstukken, welke als 'witte vlekken' kunnen worden gezien.

Vervolgonderzoek 1: verdeling van oab-geld van schoolbesturen naar basisscholen en inzet van geld voor maatregelen en acties

Het is niet duidelijk hoe schoolbesturen de gekregen financiën voor het onderwijsachterstandenbeleid verdelen over de basisscholen. Er zijn wel aannames, namelijk dat schoolbesturen het geld op basis van het aantal leerlingen en de ernst van de problematiek doen laten toekomen aan de basisscholen met gewichtenleerlingen. Maar zeker is dat niet. Krijgen de scholen met de meeste doelgroep leerlingen daadwerkelijk de meeste middelen toegekend van de schoolbesturen? Of gelden er andere verdeelsleutels?

Tevens is het onduidelijk waar de schoolbesturen en basisscholen het geld aan besteden. Dat heeft alles te maken met de huidige bestedingsvrijheid. Wordt het geld in vroegschoolse educatie en klassenverkleining gestopt, wordt er extra formatie in de onderbouw ingezet? We weten het niet goed. Het zou goed zijn om na te gaan welke maatregelen en acties de schoolbesturen en basisscholen wel en welke niet bekostigen vanuit het toegekende budget.

Vervolgonderzoek 2: verdere doordenking van 'alternatief' scenario

Dit onderzoek is gericht op indicatoren die een voorspellende waarde hebben voor de achterstand van een individuele leerling. Het gaat uit van een systeem waarbij de achterstand van de individuele leerling wordt vastgesteld, en op basis daarvan de bekostiging op schoolniveau wordt bepaald. Het onderzoek laat zien dat het huidige bekostigingsarrangement de achterstandsmiddelen redelijk verdeelt over de schoolbesturen en de basisscholen.

Er is een alternatief model denkbaar dat volledig tegemoet komt aan de problemen met de rechtmatigheid en de hoge administratieve lasten voor scholen die verbonden zijn aan het huidige systeem. Dit model gaat niet uit van het benaderen van de waarschijnlijke achterstand van individuele leerlingen, maar van het benaderen van de waarschijnlijke achterstandsproblematiek waar een school mee te maken heeft. De gedachte is dat er aan iedere wijk/postcodegebied een aantal kenmerken wordt gekoppeld die een indicatie voor onderwijsachterstand vormen. De relatieve onnauwkeurigheid van de indicator 'inkomen in postcodegebied' voor het bepalen van achterstanden op individueel niveau zou – gemiddeld genomen – op schoolniveau veel nauwkeuriger kunnen zijn. Indien er nog andere kenmerken van de wijk/het postcodegebied kunnen worden gekoppeld waarvan bekend is dat ze correleren met onderwijsachterstand (bijv. percentage laagopgeleiden, percentage niet-westerse allochtonen) zou een model kunnen worden ontwikkeld dat een redelijke hoge verklaringsgraad heeft en tevens tamelijk robuust is.

CED-Groep

Postbus 8639, 3009 AP Rotterdam, bezoekadres: Dwerggras 30

T: + 31 10 4071 599

Locatie Maartensdijk

Postbus 25, 3738 ZL Maartensdijk, bezoekadres: Tolakkerweg 153

T: + 31 346 219 777

E: info@cedgroep.nl

