

Vergaderjaar 2000–2001

**27 020**

## Aanpak onderwijsachterstanden

**Nr. 22**

### RAPPORT

#### Bestrijding van onderwijsachterstanden

#### Inhoud

|                     |   |           |          |   |           |
|---------------------|---|-----------|----------|---|-----------|
| <b>Samenvatting</b> |   | <b>3</b>  | <b>3</b> | <b>Organisatie en uitvoering van het toezicht</b>                 | <b>24</b> |
| <b>1</b>            | <b>Inleiding</b>  | <b>9</b>  | 3.1      | Inleiding   | 24        |
| 1.1                 | Aanleiding voor het onderzoek                                 | 9         | 3.1.1    | Begrippen en normen   | 24        |
| 1.2                 | Uitwerking en opzet   | 10        | 3.1.2    | Griffioen-toetsing Wet GOA  | 24        |
| 1.3                 | Nadere afbakening   | 11        | 3.2      | Rechtmatigheid  | 25        |
| 1.4                 | Indeling van de nota  | 13        | 3.2.1    | Verantwoordelijkheden en informatiebehoefte minister              | 25        |
| <b>2</b>            | <b>Totstandkoming beleid en overzicht uitgaven</b>            | <b>14</b> | 3.2.2    | Opzet informatiestructuur   | 26        |
| 2.1                 | Korte voorgeschiedenis  | 14        | 3.2.2.1  | Toekenning van middelen   | 26        |
| 2.1.1               | Begin landelijk beleid  | 14        | 3.2.2.2  | Besteding van middelen  | 26        |
| 2.2                 | Onderwijsvoorrrangsbeleid                                     | 14        | 3.2.3    | Werking en bevindingen informatieverzameling                      | 27        |
| 2.2.1               | De periode 1985–1993  | 14        | 3.2.3.1  | Toekenning van middelen   | 27        |
| 2.2.1.1             | Uitgaven onderwijsachterstanden 1991–1992                     | 15        | 3.2.3.2  | Besteding van middelen  | 28        |
| 2.2.2               | De periode 1993–1997  | 15        | 3.3      | Doelmatigheid   | 30        |
| 2.2.2.1             | Uitgaven onderwijsachterstanden 1993–1997                     | 16        | 3.3.1    | Verantwoordelijkheden en informatiebehoefte minister              | 30        |
| 2.3                 | Gemeentelijk onderwijsachterstanden (GOA-)beleid              | 16        | 3.3.2    | Opzet informatiestructuur   | 30        |
| 2.3.1               | Voorafgaand   | 16        | 3.3.2.1  | Passieve informatieplicht   | 30        |
| 2.3.2               | Wet GOA in grote lijnen                                       | 16        | 3.3.2.2  | GOA-monitor   | 31        |
| 2.3.3               | Landelijk Beleidskader (LBK) 1998–2002                        | 17        | 3.3.2.3  | Toezicht Inspectie  | 31        |
| 2.3.3.1             | Doelstellingen  | 17        | 3.3.2.4  | Overige informatie  | 32        |
| 2.3.3.2             | Onderbouwing LBK  | 18        | 3.3.3    | Werking en bevindingen informatieverzameling                      | 32        |
| 2.3.4               | Gemeentelijke regierol  | 18        | 3.3.3.1  | GOA-monitor   | 32        |
| 2.3.4.1             | Gemeentelijk onderwijsachterstandenplan                       | 18        | 3.3.3.2  | Toezicht Inspectie  | 34        |
| 2.3.4.2             | Onderbouwing gemeentelijke regierol                           | 19        | 3.3.3.3  | Overige informatie  | 35        |
| 2.3.5               | Uitgaven gemeentelijk onderwijsachterstanden-beleid 1998–2005 | 20        | 3.4      | Resumé  | 35        |
| 2.4                 | Onderwijskansenplan   | 20        | 3.4.1    | Rechtmatigheid  | 35        |
| 2.4.1               | Uitgaven onderwijskansenplan 2000–2005                        | 21        | 3.4.2    | Doelmatigheid   | 36        |
| 2.4.2               | Voor- en vroegschoolse educatie                               | 21        | <b>4</b> | <b>Beleidsinformatie getoetst</b>                                 | <b>38</b> |
| 2.4.2.1             | Uitgaven Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) 2000–2005      | 22        | 4.1      | Vooraf  | 38        |
| 2.5                 | Resumé  | 22        | 4.2      | Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, LBK en beleidseffecten | 38        |
|                     |   |           | 4.3      | Typering en kwaliteit beoordeelde rapporten                       | 39        |
|                     |   |           | 4.3.1    | Typering beoordeelde rapporten                                    | 39        |
|                     |   |           | 4.3.1.1  | Opdrachtgever   | 39        |

|          |  |           |           |   |           |
|----------|--|-----------|-----------|---|-----------|
| 4.3.1.2  | Beleidsterrein   | 39        | 5.3       | Wat gaan we daarvoor doen   | 52        |
| 4.3.1.3  | Datering gegevens  | 39        | 5.4       | Wat mag dat kosten  | 53        |
| 4.3.1.4  | Informatie of evaluatie                                    | 39        |           |   |           |
| 4.3.2    | Informatie over besteding middelen                         | 40        | <b>6</b>  | <b>Conclusies en aanbevelingen</b>  | <b>54</b> |
| 4.3.3    | Dekking doelstellingen Landelijk beleidskader              | 40        |           |   |           |
| 4.3.4    | Kwaliteit beoordeelde rapporten                            | 41        | <b>7</b>  | <b>Reactie bewindspersonen</b>  | <b>55</b> |
| 4.4      | Gebruik  | 42        |           |   |           |
| 4.5      | Resultaten van de toetsing                                 | 42        | <b>8</b>  | <b>Nawoord Rekenkamer</b>   | <b>59</b> |
| 4.5.1    | Besteding van de middelen                                  | 42        | 8.1       | Algemeen  | 59        |
| 4.6      | Algemene doelstelling                                      | 43        | 8.2       | VBTB  | 59        |
| 4.7      | Specifieke doelen  | 44        | 8.3       | Rechtmatigheid en doelmatigheid   | 59        |
| 4.7.1    | Voor- en vroegschoolse educatie                            | 44        | 8.4       | Decentralisatie   | 60        |
| 4.7.2    | Beheersing van de Nederlandse taal                         | 45        | 8.5       | Politieke en maatschappelijke context   | 60        |
| 4.7.3    | Vermindering van de verwijzing naar speciale voorzieningen | 46        | 8.6       | Reikwijdte van het rapport  | 61        |
| 4.7.4    | Vermindering van schooluitval                              | 47        | Bijlage 1 | Bestudeerde rapporten   | 62        |
| 4.7.5    | Evenredige deelname aan het onderwijs                      | 48        | Bijlage 2 | Financiële middelen (exclusief de middelen voor VVE van de ministeries van BZK en VWS)      | 64        |
| 4.7.6    | Monitoring   | 48        |           |   |           |
| 4.8      | Faal- en succesfactoren                                    | 48        | Bijlage 3 | Doelstellingen van het landelijke beleidskader 1998–2002                                    | 65        |
| 4.9      | Resumé   | 50        |           |   |           |
| <b>5</b> | <b>Aansluiting met VBTB-proces</b>                         | <b>51</b> | Bijlage 4 | Informatie over doelen in rapporten   | 67        |
| 5.1      | Uitgangspunten VBTB-proces                                 | 51        | Bijlage 5 | Beoordeling kwaliteit rapporten   | 68        |
| 5.2      | Wat willen we met het beleid bereiken                      | 51        | Bijlage 6 | Na uitvoering van het onderzoek gepubliceerde of nog te publiceren onderzoeken en rapporten | 69        |
|          |  |           | Bijlage 7 | Lijst van afkortingen   | 70        |

## **SAMENVATTING**

### *Verzoek Tweede Kamer*

Voor de discussie over de inrichting van een nieuw landelijk beleidskader voor het onderwijsachterstandenbeleid had de Tweede Kamer behoefte aan een totaalbeeld van de resultaten die geboekt worden met de rond f 1,2 miljard per jaar die aan het bestrijden van onderwijsachterstanden wordt uitgegeven. Daarom verzocht de Tweede Kamer de Rekenkamer in juni 2000 om voor haar een onderzoek te doen dat antwoord moest geven op drie vragen:

- welke beleidsinformatie is er over het onderwijsachterstandenbeleid, en met name
  - de «gewichtenregeling» in het primair onderwijs (f 514 miljoen);
  - de «Cumi-faciliteiten» in het voortgezet onderwijs (f 104 miljoen);
  - de specifieke uitkering aan de gemeenten voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA) van f 174 miljoen.
- wat is de kwaliteit van deze beleidsinformatie?
- welke conclusies kunnen op basis van deze beleidsinformatie worden getrokken over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen?

Over de periode 1991 tot en met 2000 is circa f 8 miljard gemoeid geweest met de landelijke bestrijding van onderwijsachterstanden. Afgezien van de hierboven genoemde geldstromen (in totaal een bedrag van f 792 miljoen), werd in 2000 in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid f 424 miljoen ingezet, voor onder meer Onderwijs in Allochtone Levende Talen (f 142 miljoen), Voor- en Vroegschoolse Educatie (f 78 miljoen) en de bestrijding van voortijdig schoolverlaten (f 60 miljoen).

De hoofddoelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid zijn sinds 1985 nauwelijks veranderd. Met de invoering van de GOA-wet (1998) is de regie van de uitvoering van het beleid aan de gemeenten toegewezen. Met de presentatie van het Onderwijskansenplan in 2000 is gekozen voor een meer gerichte aanpak: extra investeren in scholen met de grootste achterstanden en in bestrijding van achterstanden aan het begin van de schoolcarrières, via «voor- en vroegschoolse educatie» (VVE).

### *Beschikbaarheid informatie*

Navraag bij de Tweede Kamer en het Ministerie van Onderwijs leverde een lijst van 88 onderzoeken op, waarvan een gedeelte in opdracht van OCenW was uitgevoerd. Deze onderzoeken hadden deels betrekking op de hele onderwijssector en waren deels toegespitst op onderwijsachterstanden. De rapporten waren onder te verdelen in drie categorieën, namelijk beleidsevaluaties, voortgangsinformatie en adviezen en achtergrondstudies.

Besloten werd het onderzoek alleen op de eerste twee categorieën te richten en daarbij de tijdgrens van 1996 aan te houden, zodat ook evaluaties van het vorige landelijke beleidskader (het zogeheten onderwijsvoorrangsbeleid, OVB) meegenomen konden worden. Op die manier bleven er van de 88 onderzoeken 35 rapporten en studies over om een nadere analyse en kwaliteitstoetsing op uit te voeren.

### *Informatie over beleidsresultaten*

Uit deze toetsing bleek dat de technische kwaliteit van de rapporten

doorgaans goed was: zij gaven een onderbouwd antwoord op de onderzoeksvragen. De vraagstelling in deze rapporten sloot echter meestal niet aan bij één of meer beleidsdoelen van het onderwijsachterstandenbeleid. Dat is op zich wel begrijpelijk: het landelijk beleidskader bevat heel veel globaal geformuleerde doelstellingen, waarin geen prioriteiten of onderling verband is aangegeven. Deze beleidsdoelstellingen bieden dus weinig houvast voor het formuleren van een relevante onderzoeksvraagstelling. Het gevolg is wel dat de onderzochte rapporten op een enkele uitzondering na nauwelijks inzicht in de beleidsresultaten verschaffen.

In de rapporten wordt wel veel aandacht besteed aan de ontwikkeling in prestaties van leerlingen met onderwijsachterstanden. Er kan echter geen relatie worden gelegd tussen deze ontwikkelingen en de drie geldstromen waar het Rekenkameronderzoek zich op richtte. Daarvoor is het beleid te algemeen geformuleerd en heeft het bovendien te veel overlap met andere beleidsoperaties die «maatwerk» en kwaliteitsverbetering in het onderwijs beogen. Eventuele effecten kunnen zo niet toegerekend worden aan afzonderlijke beleidsoperaties.

De zogenoemde cohortstudies nemen een bijzondere plaats in: dit zijn langlopende onderzoeken waarin over grote aantallen leerlingen veel gegevens verzameld worden. Ook in deze studies wordt echter geen relatie gelegd met het onderwijsachterstandenbeleid van de minister van OCenW en dat maakt voor de Tweede Kamer de bruikbaarheid voor het beoordelen van de effectiviteit van het beleid gering.

Het algemene beeld dat uit de rapporten naar voren komt is niet hoopgevend. Het probleem van de onderwijsachterstanden is hardnekkig en complex. In hoeverre het onderwijsachterstandenbeleid van de afgelopen jaren heeft kunnen bijdragen aan het verkleinen van onderwijsachterstanden is onduidelijk. De rapporten geven vrijwel geen indicatie van succesfactoren die van nut zouden kunnen zijn voor de vormgeving van het nieuwe landelijk beleidskader. Dit werd al eerder geconcludeerd in het proefschrift van dr. Lia Mulder (1996), dat bij de opstelling van het LBK was gebruikt. Hierin werd aangegeven dat het nog ontbreekt aan een gefundeerde theorie over het ontstaan van onderwijsachterstand. Over het OVB-beleid tot 1992 werd opgemerkt dat de precieze bijdrage van de verschillende factoren aan onderwijsachterstand daarin onbepaald blijft. Aan de verschillende factoren wordt in principe evenveel gewicht toegekend. Geconstateerd moet worden dat ook in het huidige LBK een dergelijke weging van factoren, vertaald in de verschillende doelstellingen, ontbreekt.

In de Rapportage Minderheden 1999 uitte het SCP vergelijkbare kritiek op het LBK. Het LBK maakt de indruk van een tamelijk willekeurige verzameling van onderwerpen, die elk voor zich een zekere relevantie hebben maar waarin weinig samenhang is te vinden. Een samenhangende visie op het landelijk beleid ontbreekt volgens het SCP.

#### *Gebruik rapporten bij beleidsbeslissingen*

De Rekenkamer onderzocht op welke manier het ministerie gebruik maakte van de rapporten bij de vormgeving van dan wel verantwoording over het landelijk beleid. Het bleek dat het ministerie van vrijwel alle (33 van de 35) samenvattingen en van acht rapporten een analyse had gemaakt. Van de 35 rapporten zijn er 17 aangeboden aan de Tweede Kamer en in tien gevallen werd een beleidsreactie bijgevoegd. Van 18 van de 35 rapporten lijkt de inhoud enige invloed gehad te hebben

op de beleidsvorming (door het citeren uit het rapport in een nota of door verwijzing in een brief).

In het algemeen ontbreekt bij het ministerie een heldere procedure voor het verwerken van de beschikbare informatie.

#### *Informatie uit toezicht ministerie*

De onderzochte rapporten verschaffen geen duidelijkheid over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de bestedingen aan onderwijsachterstandsbeleid. Daarom heeft de Rekenkamer onderzocht of het eigen toezicht van het ministerie voorzag in dit soort informatie. Zij ging ervan uit dat er ook bij gedecentraliseerd beleid op centraal niveau toereikende beleidsinformatie beschikbaar moet zijn. Wet- en regelgeving op dit terrein veronderstellen dat gegevens verzameld worden om de recht- en doelmatigheid van het beleid te beoordelen.

#### *Informatie over doelmatigheid*

Scholen en gemeenten hebben een passieve informatieplicht als het gaat om informatie over de doelmatigheid: zij zijn verplicht door de minister gevraagde informatie te leveren. Gemeenten zijn daarnaast verplicht in een gemeentelijk plan of raadsbesluit vast te leggen op welke wijze het lokale beleid geëvalueerd wordt en op welke wijze de scholen zich tegenover de gemeente verantwoorden. Veel gemeenten hebben nog niet vastgelegd welke informatie zij zullen gaan verzamelen, de andere gemeenten hebben ieder hun eigen opzet gekozen. Aan een GOA-monitor wordt sinds 1998 gewerkt. Het ziet ernaar uit dat het nog tot 2006 zal duren voordat deze monitor op een bevredigende manier (door koppeling aan het onderwijsnummer) alle gewenste gegevens zal verzamelen. Bovendien staat nog maar te bezien of de betrouwbaarheid van de belangrijkste bronnen voor de monitor – de gemeentelijke- en de schooladministraties – gegarandeerd zal kunnen worden.

De Inspectie van het onderwijs heeft een toezichttaak bij de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid. Zij ontwikkelt hiervoor een toezichtkader, maar verzamelt geen informatie over de daadwerkelijke doelmatigheid van het beleid. De gegevens die momenteel worden verzameld hebben slechts betrekking op de vraag of de gemeenten aan de wettelijke vormvereisten inzake de gemeentelijke plannen voldoen. Het ministerie wil dat de Inspectie in dezen vooralsnog stimulerend en niet toetsend optreedt.

#### *Informatie over rechtmatigheid*

Uit het onderzoek bleek dat het toezicht op een aantal punten niet in de nodige informatie over de rechtmatigheid kon voorzien. Dat zat hem voornamelijk in het feit dat het ministerie niet heeft vastgelegd welke verantwoordingsinformatie het jaarlijks van de gemeenten en scholen moet ontvangen om de rechtmatigheid te kunnen beoordelen. Zoals het nu is geldt voor scholen en gemeenten een passieve informatieplicht over de besteding van onderwijsachterstandsmiddelen: ze zijn niet verplicht zich hier jaarlijks over te verantwoorden. Het ministerie kan dus ook niet jaarlijks beoordelen of de besteding van de middelen op dat niveau rechtmatig is geweest. De rechtmatigheid van de besteding van de specifieke uitkering voor onderwijsachterstandenbeleid aan de gemeenten valt onder de verklaring van de gemeentelijke accountants. Het ministerie kan echter niet zonder

meer op deze verklaringen afgaan. De strekking van de gemeentelijke accountantsverklaring kan verschillen: de gemeentelijke accountant kan zich beperken tot een getrouwheidsverklaring over de gemeenterekening. Dat is iets anders dan de rechtmatigheidsverklaring die de minister nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid voor de besteding van de GOA-middelen waar te maken. Aangezien hier sprake is van complementaire bestuurslagen gaat het ministerie uit van de single-auditgedachte: één controle, in dit geval door de gemeentelijke accountant moet volstaan voor alle belanghebbenden. Volgens de Rekenkamer werkt dit alleen goed, wanneer het ministerie van tevoren heeft vastgesteld dat de controle door de gemeentelijke accountant de juiste informatie oplevert en beide bestuurslagen hetzelfde rechtmatigheidsbegrip hanteren.

#### *Verband met VBTB-operatie*

Volgens de Rekenkamer kunnen de uitgangspunten van de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording»<sup>1</sup> een leidraad zijn voor het zoeken naar oplossingen. De drie hoofdvragen (wat willen we met het beleid bereiken, wat gaan we daarvoor doen, wat mag dat kosten) zouden voor het onderwijsachterstandenbeleid beantwoord moeten worden bij de komende herformulering van het Landelijk Beleidskader. Dit brengt onder ander met zich mee:

- het operationaliseren van de algemene doelstelling in meetbare subdoelstellingen;
- het definiëren van de begrippen «volwaardig burgerschap» en «achterstanden» en het formuleren van realistische en toetsbare doelstellingen voor beide begrippen;
- meten van de situatie bij aanvang en na afloop van een beleidsperiode om beleidseffecten te kunnen vaststellen.

De globale landelijke doelstellingen waarvoor bij de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid bewust is gekozen verdragen zich slecht met de uitgangspunten van VBTB. Indien te voorzien is dat het realiseren van meetbaar gemaakte, gekwantificeerde landelijke doelen in de huidige gedecentraliseerde structuur niet of niet goed mogelijk is, zouden hieruit beleidsmatige en bestuurlijke conclusies moeten worden getrokken. Een keuze dient dan te worden gemaakt tussen hetzij het vasthouden aan de decentrale structuur, hetzij de centrale, ministeriële verantwoordelijkheid voor dit beleid te benadrukken.

Bij het realistisch inschatten van de kosten dient rekening te worden gehouden met de arbeidsmarktsituatie, de lerarentekorten en ontbrekende specifieke deskundigheid van het huidige personeelsbestand. Verder zou een duidelijker verband gelegd moeten worden tussen de gekozen beleidsinstrumenten en de daaraan verbonden kosten. In de huidige situatie is er nauwelijks informatie beschikbaar over de wijze waarop de schoolgebonden middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden worden ingezet.

#### *Conclusies en aanbevelingen*

De door de Rekenkamer beoordeelde beleidsinformatie over het onderwijsachterstandenbeleid geeft weinig inzicht in de implementatie en uitvoering van het beleid, noch in de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de bestedingen die in dit kader worden gedaan. In de ruim 20 jaar dat er een onderwijsachterstandenbeleid, in welke vormgeving dan ook, wordt gevoerd, zijn er geen blijvende resultaten geboekt. De onderwijsachterstanden zijn niet merkbaar verminderd.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 573, nr. 2.

Nader onderzoek naar de aard en omvang van de onderwijsachterstanden heeft alleen zin als in de opdrachtverlening meer rekening gehouden wordt met de behoefte aan informatie over beleidseffecten. Dat maakt het in de allereerste plaats nodig om de doelen van het onderwijsachterstandsbeleid beter meetbaar te maken. In dit kader beveelt de Rekenkamer aan voor het onderwijsachterstandenbeleid aansluiting te zoeken bij de uitgangspunten van het VBTB-proces.

Verder zou de samenhang tussen dit beleid en andere beleidsoperaties (zoals bijvoorbeeld «Groepsgrootte en Kwaliteit», «Weer samen naar school» en de basisvorming in het Voortgezet Onderwijs) beter in kaart gebracht moeten worden.

Het eigen toezicht van het ministerie van OCenW levert nu niet voldoende informatie op over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid. Dit wordt gedeeltelijk veroorzaakt door de het ontbreken van een goede monitor en door een passieve informatieplicht van gemeenten en scholen.

Bij gedecentraliseerd beleid is het van belang dat de minister zeker weet dat hij kan steunen op de controles van in dit geval gemeentelijke accountants. Die zekerheid is er in dit geval niet, doordat de feitelijke controle op de rechtmatigheid onvoldoende geregeld is.

Daarom beveelt de Rekenkamer aan de begrippen en informatie ter beoordeling van rechtmatigheid te stroomlijnen, zodat het ministerie met recht kan steunen op de controles van de gemeentelijke accountants. Dit sluit aan op de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, waarin hij schrijft dat hij een voorstel zal doen om het rechtmatigheidsaspect expliciet in de accountantsverklaring van gemeenten en provincies voor te schrijven en dit bij Gemeentewet en Provinciewet te zullen regelen.<sup>1</sup> De bevindingen van de Rekenkamer over het functioneren van de toezichtsstructuur bij het onderwijsachterstandenbeleid onderstrepen nog eens de urgentie van deze maatregel.

#### *Reactie minister en staatssecretarissen*

De minister van Onderwijs schreef in zijn reactie (januari 2001) mede namens de staatssecretaris van OCenW en tevens namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, dat hij de aanbevelingen over een aantal aspecten van het onderwijsachterstandenbeleid zal overnemen. Voor wat betreft de aansluiting met het VBTB-proces zijn en worden door OCenW reeds een aantal stappen gezet. Zo zullen onder andere in het tweede Landelijk Beleidskader (2002–2006) meetbare doelstellingen centraal staan. De door de Rekenkamer aanbevolen samenhang tussen de diverse beleidsoperaties voor het Primair Onderwijs komt aan de orde aan de hand van de langere termijn meerjarige verkenningen die het ministerie op dit moment uitvoert.

De minister is er bij de totstandkoming van de wet van uitgegaan dat de wet de inhoud van het begrip rechtmatigheid voldoende duidelijk maakt. Tot nu toe is hem de noodzaak van nadere afspraken over de inhoud van het begrip rechtmatigheid niet gebleken.

Anders dan de Rekenkamer is de minister van mening dat het heel goed mogelijk is om bij decentralisatie heldere afspraken met de gemeenten te maken over informatievoorziening en zo effecten van beleid te kunnen volgen. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking van het nieuwe beleidskader.

In reactie op de conclusie van de Rekenkamer dat het onderwijsachterstandenbeleid geen blijvende resultaten heeft geboekt, wijst de minister erop dat het hier een complex maatschappelijk vraagstuk betreft,

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 VII, nr. 39.

waardoor de resultaten van dit beleid moeilijk geïsoleerd bekeken kunnen worden. Bovendien kan het ook zo zijn dat zonder het beleid de achterstanden groter zouden zijn geweest. Het gaat hier veelal om effecten die zich niet zonder meer laten vatten in kwantitatieve termen, maar veel meer van kwalitatieve aard zijn.

#### *Nawoord Rekenkamer*

De Rekenkamer constateert dat de bewindspersonen een aantal kritische kanttekeningen uit haar rapport onderschrijven en aangeven haar aanbevelingen op deze punten te zullen overnemen. Onder andere wordt aangekondigd dat in het nieuwe Landelijk Beleidskader meetbare doelstellingen centraal zullen staan.

De bewindspersonen suggereren dat de toepassing van de VBTB-uitgangspunten op het onderwijsachterstandenbeleid slechts beperkt mogelijk is. Die suggestie wordt door de Rekenkamer niet gedeeld. De Rekenkamer ziet de nadere uitwerking van de door de bewindspersonen genoemde «meerjarige verkenningen» voor het Primair Onderwijs met belangstelling tegemoet.

De bewindspersonen onderstrepen het vertrouwen in naleving van wettelijke voorschriften door gemeenten en scholen. Men heeft tot nu toe geen informatie bereikt waaruit blijkt dat dit vertrouwen niet gerechtvaardigd is. Pas als dat het geval zou zijn worden maatregelen genomen. De Rekenkamer verzet zich tegen een afwachtende houding als het gaat om het invullen van de toezichtstructuur en een «tolerante» houding tegenover feitelijke gebreken.

De bewindspersonen doen het ten onrechte voorkomen alsof de Rekenkamer vindt dat bij decentralisatie geen heldere afspraken met de gemeenten over informatievoorziening gemaakt kunnen worden. De Rekenkamer heeft slechts willen benadrukken dat decentralisatie met behoud van ministeriële verantwoordelijkheid alleen mogelijk is, indien er een goede toezichtstructuur is met een daaraan gekoppelde toereikende informatievoorziening.

De Rekenkamer is het met de bewindspersonen eens dat het hier gaat om een complex vraagstuk. Dat de onderwijsachterstanden mogelijk nog groter geweest zouden zijn zonder onderwijsachterstandenbeleid, behoort inderdaad tot de mogelijkheden. In hoeverre dit echter het geval is, valt niet vast te stellen, doordat relevante beleidsinformatie daarover nu juist ontbreekt en ook thans niet systematisch wordt opgebouwd.

De Rekenkamer hecht er ten slotte aan te benadrukken dat haar oordelen en de beleidsinformatie over, het toezicht op en de sturing van het onderwijsachterstandenbeleid, geen enkele reflectie op de inspanningen in het onderwijsveld beogen. Integendeel, zij is van mening dat, juist gegeven de hardnekkigheid van de achterstandsproblematiek, deze inspanningen veel meer aandacht van het ministerie voor formulering van het beleid en duidelijke steun voor de uitvoering van het onderwijsachterstandbeleid verdienen dan nu het geval is.



# 1 INLEIDING

## 1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De Tweede Kamer der Staten-Generaal verzocht in juni 2000 de Algemene Rekenkamer een onderzoek uit te voeren naar de middelen die worden ingezet voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. De Kamer had, blijkens de brief waarin het verzoek is vervat<sup>1</sup>, behoefte aan een analyse van het geheel van beleidsinformatie inzake het onderwijsachterstandenbeleid en een oordeel over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen op dit terrein, die jaarlijks circa f 1,2 miljard bedragen. De gedachten gingen hierbij uit naar «een zogenaamde meta-evaluatie», waarbij «in eerste instantie het bestaande onderzoeksmateriaal voor zover relevant wordt verzameld, beoordeeld en gestructureerd».

Bij de bestedingen waar de onderzoeksvraag van de Kamer zich op richt, gaat het om drie geldstromen:

- de formatie voor de bestrijding van onderwijsachterstanden (de «gewichtenregeling») in het primair onderwijs;
- de formatie voor de bestrijding van onderwijsachterstanden (de «Cumi-faciliteiten») in het voortgezet onderwijs;
- de middelen inzake het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA).

De begroting van OCenW voor 2001<sup>2</sup> geeft een indicatie van de omvang van de doelgroep van het achterstandenbeleid: van de 1,54 miljoen kinderen in het basisonderwijs behoren ongeveer 450 000 daartoe. De meerderheid van deze groep, circa 250 000 leerlingen, bestaat volgens het Onderwijskansenplan<sup>3</sup> uit autochtone kinderen, de overige 200 000 leerlingen zijn van allochtone afkomst. In het voortgezet onderwijs bedraagt het aantal allochtone leerlingen 71 600.

In 2000 wordt voor de Gewichtenregeling f 514 miljoen ingezet. Voor de Cumi-regeling is dat f 104 miljoen. Voor het GOA-beleid wordt jaarlijks f 174 miljoen als een specifieke uitkering aan de gemeenten ter beschikking gesteld. Het financiële belang van deze drie geldstromen tezamen bedraagt aldus f 792 miljoen. De resterende gelden in het kader van de bestrijding van onderwijsachterstanden (f 424 miljoen) worden ingezet voor Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) in het primair en voortgezet onderwijs (f 142 miljoen), voor- en vroegschoolse educatie (f 78 miljoen)<sup>4</sup>, de bestrijding van voortijdig schoolverlaten (f 60 miljoen), het oplossen van arbeidsmarktknelpunten in het primair en voortgezet onderwijs (f 54 miljoen), nascholing docenten achterstandscholen (f 15 miljoen), anderstaligenformatie voor het speciaal onderwijs (f 49 miljoen), monitoring en evaluatie (f 1 miljoen) en voor overige activiteiten in het primair en voortgezet onderwijs gericht op verbetering van de positie van minderheden/kansarmen (f 15 miljoen). Daarnaast wordt f 10 miljoen ingezet voor de uitvoering van het Onderwijskansenplan.<sup>5</sup>

De totale rijksmiddelen die via de OCenW-begroting bij het onderwijsachterstandenbeleid binnen het basis- en voortgezet onderwijs worden ingezet, circa f 1,2 miljard, bedragen ruim vijf procent van de totale rijksuitgaven voor primair en voortgezet onderwijs inclusief de basisformatie (f 22,2 miljard).<sup>6</sup>

De Tweede Kamer is van mening dat het wat de bestrijding van onderwijsachterstanden betreft allerminst ontbreekt aan beleidsinformatie.<sup>7</sup> Door

---

<sup>1</sup> Brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer aan de President van de Algemene Rekenkamer d.d. 27 juni 2000; een motivering en uitwerking van het verzoek zijn te vinden in de brief van de Vaste Commissie voor OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 15 juni 2000 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 020, nr. 5).

<sup>2</sup> Zie p.44.

<sup>3</sup> Aan de slag met onderwijskansen. Gerichte aanpak onderwijsachterstanden, juni 2000, p. 14.

<sup>4</sup> Dit bedrag wordt in 2001 verhoogd naar f 183 miljoen.

<sup>5</sup> Opgave van het ministerie van OCenW, zie bijlage 2.

<sup>6</sup> De Rekenkamer heeft het ministerie verzocht om een overzicht van de uitgaven in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid vanaf 1991 tot heden. De verstrekte gegevens worden besproken in hoofdstuk 2 en bijlage 2.

<sup>7</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 020, nr. 5).

de veelheid aan informatie vreest zij echter het overzicht kwijt te raken. Zij meent dat het onderzoek waar de informatie uit voortkomt, verschilt in invalshoek, kwaliteit en reikwijdte. Met name de vraag of het beleid bijdraagt aan vermindering van onderwijsachterstanden wordt volgens de Kamer «niet integraal beantwoord». Door de bestaande informatie te structureren, te beoordelen en tot een totaalbeeld te integreren zou een onderzoek van de Rekenkamer bijdragen tot een parlementaire discussie over het beleid. Deze discussie staat in 2001 voor een belangrijk deel in het teken van het nieuwe landelijk beleidskader, dat vanaf 1 januari 2002 voor een periode van vier jaar voor het onderwijsachterstandenbeleid zal gaan gelden. Een voorstel voor een nieuw landelijk beleidskader zou eind 2000 bij de Kamer moeten liggen. Het was de wens van de Kamer in het overleg hierover ook de resultaten van het Rekenkameronderzoek te betrekken.

## 1.2 Uitwerking en opzet

De Tweede Kamer deed haar verzoek vergezeld gaan van een opzet voor het uit te voeren onderzoek. De hierin geformuleerde twee vraagstellingen luiden:

- welke beleidsinformatie is beschikbaar bij het Ministerie van OCenW en/of de Kamer met betrekking tot de inzet van de formatie van onderwijsachterstanden (de «Gewichtenregeling») in het primair onderwijs, de cumi-faciliteiten in het voortgezet onderwijs en de middelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid? Wat is de kwaliteit van deze beleidsinformatie?
- welke conclusies kunnen op basis van deze beleidsinformatie worden getrokken over de rechtmatigheid en doelmatigheid van de bestedingen?

In een toelichting op de eerste vraag wordt duidelijk gemaakt dat het begrip «beleidsinformatie» ruim opgevat moet worden: verantwoordingsinformatie, evaluatie- en ander onderzoek, al dan niet in opdracht van het ministerie. Ter beoordeling van de kwaliteit worden de volgende criteria voorgesteld: relevantie, volledigheid, juistheid (betrouwbaarheid en validiteit), actualiteit, tijdigheid en consistentie. In een toelichting op de tweede vraag wordt voor het rechtmatigheidsaspect gewezen op de richtinggevende betekenis van het landelijke beleidskader voor de besteding van de GOA-middelen door de gemeenten.

Geconstateerd kan worden dat de eerste vraag bestaat uit twee vragen en dat die naar de beschikbaarheid van informatie bij ministerie en/of Kamer vooral zin krijgt door te kijken naar wat er ontbreekt, de «witte vlekken». Bij verwerking hiervan in de onderzoeksvragen ontstaat de volgende drieslag:

- welke voor het beleid relevante informatie over de besteding van de middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden is aanwezig bij ministerie en Tweede Kamer en welke niet?
- wat is de kwaliteit van de beschikbare informatie?
- welk beeld geeft deze informatie over de aard van de bestedingen en de rechtmatigheid en doelmatigheid daarvan?

Bij de beantwoording van deze vragen heeft de Rekenkamer een normatiek gehanteerd die, zoals de Kamer voorstelde, zoveel mogelijk aansluit bij de standaard Rekenkamernormen en de normen uit het Handboek Financiële Informatie Rijksoverheid (Hafir). Daarnaast heeft zij gebruik gemaakt van normatiek die ontwikkeld is ten behoeve van reeds

eerder door haar uitgevoerd meta-evaluatieonderzoek, zoals naar Nederlands als tweede taal<sup>1</sup> (zie ook punt 4.3.1).

Voor de analyse van de bedoelde beleidsinformatie vervaardigde de Rekenkamer een uitvoerige vragenlijst, een zogenoemde «leesbril», waarbij de genoemde normen het richtsnoer vormden. Met behulp hiervan werd een kwaliteitstoets uitgevoerd, een beeld van de inhoud samengesteld en gezocht naar «witte vlekken». Over inrichting en gebruik van de lijst vond ambtelijke afstemming plaats met zowel het ministerie van OCenW als de Tweede Kamer.

Voor een schets van het beeld van de bestedingen verschaftte deze analyse de grondstoffen. Hiervoor maakte de Rekenkamer ook gebruik van gegevens die zij naast de te beoordelen beleidsinformatie verzamelde via documentstudie en gesprekken met beleidsambtenaren en deskundigen in het onderwijsveld.

Naast het analyseren van de beschikbare informatie over de bestedingen van de middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden, heeft de Rekenkamer ook onderzocht hoe de minister toezicht houdt op gemeenten en onderwijsinstellingen die het onderwijsachterstandenbeleid uitvoeren. Zij is nagegaan in hoeverre het toezicht van de minister op gemeenten en onderwijsinstellingen aansluit op zijn verantwoordelijkheid voor het beleid. De informatie die de minister verkrijgt over de uitvoering van het beleid en zijn mogelijkheid om te interveniëren vloeien direct voort uit wet- en regelgeving. De bedoelde beleidsinformatie kan zowel betrekking hebben op de rechtmatigheid als op de doelmatigheid van de uitvoering van het beleid. De Rekenkamer heeft zowel de opzet als de werking van het toezicht onderzocht.

### **1.3 Nadere afbakening**

Om te achterhalen wat de relevante, bij de Tweede Kamer dan wel op het ministerie aanwezige beleidsinformatie was, vroeg de Rekenkamer zowel Kamer als ministerie haar een lijst te verschaffen met daarop een overzicht van wat zij als zodanig beschouwden. Dat verzoek leverde twee lijsten op die aanzienlijke verschillen vertoonde. Die van de Kamer was snel samengesteld en bevatte 25 nummers, die van het ministerie was preciezer samengesteld, bevatte 45 nummers en kwam maar zeer ten dele met de eerste overeen. De lijst van het ministerie vermeldde onderzoek dat in opdracht van OCW was uitgevoerd, aanbesteed of zou worden aanbesteed en was vervaardigd voor de gehele onderwijssector, inclusief het beroepsonderwijs en volwasseneneducatie. De nummers waarnaar door Kamer en OCenW verwezen werd, hadden betrekking op enkele dan wel reeksen van onderzoeken (zoals de PRIMA-cohortstudies) – het aantal (onderzoek)rapporten lag dan ook hoger dan 25 of 45. Het totaal aantal onderzoeken op de lijsten van Kamer en OCenW afzonderlijk bedroeg 88; het aantal waarnaar door beide verwezen werd was 23. De Rekenkamer heeft getracht vast te stellen in hoeverre rapportages of eventuele tussenrapportages over onderzoek van de lijst van OCenW bij de Tweede Kamer bekend waren. Dat bleek doorgaans wel het geval. Voor een verbeterde versie van de «quick & dirty»-lijst ontbrak het de stafmedewerkers van de Kamer echter aan tijd en mogelijkheden. Op de melding van relevante onderzoeksbevindingen aan de Kamer door het ministerie wordt verderop in deze nota nader ingegaan.

---

<sup>1</sup> Rapport Integratiebeleid etnische minderheden. (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 426, nrs. 1–2).

De genoemde 88 rapporten heeft de Rekenkamer niet allemaal beoordeeld: niet alles leek haar even relevant en ook de beperkte onderzoekstijd dwong tot selectie. Na een eerste oriëntatie bracht zij de rapporten onder in drie categorieën:

- beleidsevaluaties;
- voortgangsinformatie;
- adviezen en achtergrondstudies.

Besloten werd het onderzoek alleen op de eerste twee categorieën te richten en daarbij de tijdsgrens van 1996 aan te houden. Bij deze tijdsafbakening zouden ook rapporten meegenomen worden uit de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet GOA; voorzover evaluaties van het vorige landelijke beleidskader (het zogeheten onderwijsvoorrrangsbeleid) verschenen zijn, zouden deze in ieder geval mee beoordeeld worden.

Deze schifting resulteerde in een lijst van 35 – al dan niet in boekvorm uitgegeven – rapporten of studies (zie bijlage 1), die vervolgens onderworpen werden aan nadere analyse en kwaliteitstoetsing.

Het is mogelijk dat door het hanteren van genoemde tijdsgrens belangrijke onderzoeksinzichten uit ouder materiaal aan de aandacht van de Rekenkamer ontsnapt zijn. Toch acht zij dat risico gering: voorzover van belang voor het functioneren van het huidige beleid is het onwaarschijnlijk dat deze inzichten niet in de geselecteerde rapporten/studies aan de orde komen. Ook heeft zij steeds voor ogen gehouden dat de Kamer geïnformeerd wil worden over de actuele stand van zaken rond de bestrijding van onderwijsachterstanden en dan met name over de bestedingen in dat verband. Voor de inrichting van een nieuw landelijk beleidskader is een beoordeling nodig van wat het huidige beleid heeft opgeleverd en daarvoor zijn in de eerste plaats empirische gegevens nodig die dateren van na 1998, na de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid.

Bij de uitvoering van de door de Tweede Kamer gevraagde analyse is de Rekenkamer zich ervan bewust geweest dat beoordeling van doelmatigheid van beleid als het onderhavige zeer complex is. Effecten van beleid zijn in het algemeen lastig vast te stellen en zeker op dit terrein, waar zuivere wetenschappelijke experimenten niet mogelijk zijn en waar zo vele onderzoekers al eerder de complexiteit van causale samenhangen hebben laten zien, is het speuren naar effecten van beleid een hachelijke aangelegenheid. Daar komt in dit geval nog bij dat het gaat om recent beleid – of preciezer: beleid dat recentelijk op een geheel andere bestuurlijke leest is geschoeid. De ervaring leert dat het enige tijd kost voordat zulke bestuurlijke operaties ook daadwerkelijk in de praktijk gestalte krijgen. Dit maakt onderzoek dat zich richt op effecten in termen van verminderde achterstanden er niet gemakkelijker op. In het vooroverleg met de Kamer over dit onderzoek heeft de Rekenkamer aangegeven binnen enkele maanden geen onderzoek naar effecten van het vigerende onderwijsachterstandenbeleid te kunnen doen. Tot het ordenen en beoordelen van beschikbare informatie verklaarde zij zich wel bereid. Een dergelijke exercitie past in haar onderzoeksstrategie, waarin onderzoek naar de beschikbaarheid van beleidsinformatie en de beoordeling van aanwezige beleidsinformatie een centrale plaats inneemt. Voor alle beleid immers, ook het onderwijsachterstandenbeleid, moet vastgesteld worden of de vooraf gebruikte en vervolgens geproduceerde informatie in orde is. Willen minister en Kamer in staat zijn de doelmatigheid en rechtmatigheid van de bestedingen voor dit beleid vast te stellen, dan moet hun beleids-

informatie in orde zijn. Daar zijn eisen aan te stellen en dat heeft de Rekenkamer in dit onderzoek gedaan.

#### **1.4 Indeling van de nota**

In het tweede hoofdstuk wordt ingegaan op de ontwikkelingen in het onderwijsachterstandenbeleid, waarbij met name aandacht wordt besteed aan de totstandkoming van het huidige beleidskader en de argumenten die daarbij een rol speelden. Tevens wordt een overzicht gegeven van de uitgaven die over de afgelopen tien jaar voor het landelijke onderwijsachterstandenbeleid gedaan zijn.

In het derde hoofdstuk komen inrichting en werking van het toezicht door of namens de minister van OCenW aan de orde. Bekeken wordt hoe zowel voor rechtmatigheid als doelmatigheid de informatievoorziening geregeld is en hoe sluitend de toezichtsketen is die van Rijk naar de gemeenten en de onderwijsinstellingen loopt.

In het vierde hoofdstuk tenslotte worden de resultaten gepresenteerd van de toetsing van de geselecteerde beleidsinformatie. Ingegaan wordt op de kwaliteit, eventuele «witte vlekken» en tegenstrijdigheden en op basis van het door de Rekenkamer relevant geachte materiaal wordt een beeld geschetst van wat het beleid tot op heden tot stand heeft gebracht. De antwoorden op onderzoeksvragen van de Tweede Kamer liggen besloten in de hoofdstukken 3 en 4.

## 2 TOTSTANDKOMING BELEID EN OVERZICHT UITGAVEN

### 2.1 Korte voorgeschiedenis

#### 2.1.1 *Begin landelijk beleid*

Sinds de jaren zeventig voert de rijksoverheid beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden. In 1974 werd een landelijk beleid geformuleerd in het «Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties: maatregelen tot uitvoering van het Onderwijsstimuleringsbeleid». Dit beleidsplan vormde de aanzet voor het Stimuleringsbeleid onder verantwoordelijkheid van de ministers van O&W en CRM. Het beleid was gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden bij kinderen uit sociaal-economisch achtergestelde groepen. Mede onder invloed van het WRR-rapport «Etnische minderheden» uit 1979, werd de blijvende aanwezigheid van etnische groepen in de Nederlandse samenleving het uitgangspunt voor overheidsbeleid. Dit leidde ook tot het formuleren van nieuwe doelstellingen voor het onderwijsbeleid. Volgens het Beleidsplan Culturele minderheden uit 1981 diende het onderwijs de leden van minderheidsgroepen voor te bereiden op en in staat te stellen tot een volwaardige deelname aan de Nederlandse samenleving, met de mogelijkheid van behoud van de eigen cultuur. Daarnaast diende het onderwijs er toe bij te dragen dat verschillende culturen in de Nederlandse samenleving zich voor elkaar openstellen.

### 2.2 Onderwijsvoorrangsbeleid

#### 2.2.1 *De periode 1985–1993*

Met de komst van het Onderwijsvoorrangsbeleid (OVV) in 1985 werd het beleid voor meerdere doelgroepen geïntegreerd. De doelstelling van het OVB bleef in grote lijnen dezelfde als in de voorafgaande periode: het verminderen of opheffen van onderwijsachterstand ten gevolge van economische, sociale en culturele factoren. De twee pijlers van het OVB waren extra formatie voor scholen met achterstandsl leerlingen en de middelen voor de zogenaamde onderwijsvoorrangsgebieden. De extra formatie wordt voor het basisonderwijs vastgesteld volgens de Gewichtenregeling en in het voortgezet onderwijs volgens de Formatierekeneenheden culturele minderheden en anderstalige leerlingen voortgezet onderwijs (Cumi-regeling). Deze regelingen hebben hun wettelijke basis in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Volgens de Gewichtenregeling wordt voor verschillende doelgroepen een ander gewicht toegekend in de formatiebekostiging van de school. Aan Nederlandse kinderen wordt een gewicht toegekend van 1.25 als één van de ouders een opleiding heeft ten hoogste van Voorbereidend Beroepsonderwijs (VBO). Voor allochtone kinderen waarvan één van de ouders een opleiding heeft van niet hoger dan VBO wordt een gewicht van 1.9 toegekend. Daarnaast zijn er gewichten voor twee kleinere doelgroepen, namelijk 1.4 voor schipperskinderen en 1.7 voor kinderen uit de groep van zigeuners of woonwagenbewoners. Volgens de Cumi-regeling kunnen scholen in het voortgezet onderwijs voor allochtone leerlingen extra formatie krijgen, waarbij de omvang van de extra formatie wordt berekend op basis van de verblijfsduur in Nederland van de leerling.<sup>1</sup> Naast de extra formatie voor de scholen werden in die gebieden waar sprake was van een concentratie van achter-

---

<sup>1</sup> De Cumi-regeling geldt ook voor de speciale scholen voor basisonderwijs en voor scholen die vallen onder de Wet op de Expertisecentra of onder deel II van de WVO.

standen de onderwijsvoorrangsgebieden ingesteld. Hierin moesten samenwerkingsverbanden tot stand komen tussen scholen en welzijnsinstellingen, zoals club- en buurthuizen of bibliotheken, om de achterstandsproblemen breder en effectiever te kunnen aanpakken. Er werden 64 onderwijsvoorrangsgebieden ingesteld die subsidie ontvingen op basis van een gebiedsplan.

Vanaf 1985/86 is het OVB voorwerp geweest van een evaluatieprogramma met cohort-analyses en overig onderzoek. Dit onderzoek wordt in hoofdstuk nader besproken.

### 2.2.1.1 Uitgaven onderwijsachterstanden 1991–1992

In tabel 1 is aangegeven wat de uitgaven waren in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid in de jaren 1991 en 1992.

**Tabel 1 Uitgaven onderwijsachterstandenbeleid 1991–1992\* (x f 1 miljoen)**

|                             | 1991         | 1992         |
|-----------------------------|--------------|--------------|
| Gewichtenformatie (PO)      | 333,5        | 375,1        |
| Cumi-faciliteiten (VO)      | 57,1         | 52,2         |
| Onderwijsvoorrangs-gebieden | 48,5         | 51,7         |
| Overige uitgaven OVB**      | 111,2        | 129,6        |
| <b>Totaal</b>               | <b>550,3</b> | <b>608,6</b> |

\* Er kunnen afrondingsverschillen zijn.

\*\* Overige uitgaven OVB zijn gespecificeerd in bijlage 2.

### 2.2.2 De periode 1993–1997

In 1993 trad de Wet regeling onderwijsvoorrangsgebieden in werking. Deze regelde de bekostiging van de onderwijsvoorrangsgebieden en bepaalde tevens dat voor een periode van telkens vier jaar een Landelijk Beleidskader (LBK) moet worden vastgesteld. Het LBK was bedoeld om het voor gebieden eenvoudiger te maken om tot overeenstemming in beleid te komen. Het beoogde de coördinatoren een middel in handen te geven een stringentere planning van activiteiten te voeren en de scholen te richten op belangrijke kernactiviteiten. De OVB-gebieden moesten zich concrete doelen stellen, voorzien van streefcijfers en een verslag opstellen over de behaalde resultaten.<sup>1</sup> De jaarlijkse gebiedsverslagen waren bedoeld voor zelfevaluatie, maar kwamen ook onder ogen van de Inspectie van het onderwijs. Daarmee moest er meer lijn komen in de activiteiten in de OVB-gebieden dan in de periode voor 1993 het geval was.

Het LBK 1993–1997 had zes doelstellingen:

- het verbeteren van de leerprestaties in taal en rekenen in het basisonderwijs;
- het verbeteren van de taalvaardigheid in het Nederlands zowel van de autochtone leerlingen als van de leerlingen met een andere moedertaal;
- een meer evenredige doorstroom naar de verschillende soorten van voortgezet onderwijs in vergelijking met de niet-doelgroep leerlingen;
- het verbeteren van de eerste opvang van nieuwkomers;
- het verminderen van het schoolverzuim;
- het terugdringen van het ongediplomeerd schoolverlaten in de eerste fase van het voortgezet onderwijs.

<sup>1</sup> De jaarlijkse gebiedsverslagen waren bedoeld voor zelfevaluatie, maar kwamen ook onder ogen van de Inspectie van het onderwijs. (Algemene Rekenkamer, rapport Bestrijding onderwijsachterstand in het voortgezet onderwijs, mei 1998).

De onderwijsvoorrangsgebieden dienden hun activiteiten allereerst op deze doelstellingen te richten. Daarbij dienden zij in tegenstelling tot de voorgaande periode ook aandacht te besteden aan de voorschoolse periode.

Naast de invoering van het LBK werd de Gewichtenregeling in 1993 aangescherpt. Voor het gewicht van 1.25 werd vereist dat beide ouders, in plaats van één van de ouders, een opleiding hebben van niet hoger dan VBO.

#### 2.2.2.1 Uitgaven onderwijsachterstanden 1993–1997

In tabel 2 is aangegeven wat de uitgaven waren in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid in de periode 1993–1997.

**Tabel 2 Uitgaven onderwijsachterstandenbeleid 1993–1997\* (x f 1 miljoen)**

|                             | 1993  | 1994  | 1995  | 1996  | 1997  |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Gewichtenformatie (PO)      | 408,4 | 413,6 | 445,9 | 477,2 | 497,8 |
| Cumi-faciliteiten(VO)       | 59,0  | 71    | 89,3  | 91,1  | 88,4  |
| Onderwijsvoorrangs-gebieden | 47,7  | 66,4  | 71,9  | 74,1  | 77,1  |
| Overige uitgaven OVB**      | 136,3 | 151,8 | 161,7 | 179,1 | 193,5 |
| Totaal                      | 651,4 | 702,8 | 768,8 | 821,5 | 856,7 |

\* Er kunnen afrondingsverschillen zijn.

\*\* Overige uitgaven OVB zijn gespecificeerd in bijlage 2.

### 2.3 Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)

#### 2.3.1 Voorafgaand

In 1993 voerde de minister van O&W overleg met de koepelorganisaties uit het onderwijsveld in het zogenaamde «Schevenings Beraad». Daarin werd gesproken over de uitbreiding van de taken en bevoegdheden van de gemeente in het lokale onderwijsbeleid. Dit overleg mondde uit in de «Gezamenlijke richtinggevende uitspraken» waarin de grote lijnen werden aangegeven die waren overeengekomen tussen de minister en de koepelorganisaties, voor de rol van de gemeenten. Achterstandsmiddelen van de scholen en van de gemeente moesten in overeenstemming met een gemeentelijk plan worden besteed. Een samenhangende aanpak van de onderwijsachterstandenproblematiek onder gemeentelijke regie was ook bepleit in de kabinetsreactie op het rapport «Ceders in de Tuin» uit 1992. In de nota Lokaal Onderwijsbeleid van 1995 werd uiteengezet welke mogelijkheden de gemeente ter beschikking kwamen te staan om een lokaal onderwijsbeleid te voeren. Voor een adequate aanpak van problemen was samenwerking nodig met instellingen voor gezondheidszorg, welzijn, jeugdzorg en opvoedingsondersteuning. Een dergelijke samenwerking kon volgens de nota het beste onder regie van de gemeente plaatsvinden.

#### 2.3.2 Wet GOA in grote lijnen

Per augustus 1998 werd de Wet GOA volledig van kracht. De wet legt de basis voor een specifieke doeluitkering aan gemeenten voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Tevens regelt de wet dat de achterstandsmiddelen die de scholen van het Rijk ontvangen, worden ingezet overeenkomstig een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. De inzet van deze



middelen werd daarmee onder gemeentelijke regie gebracht. Het betrof de eerder genoemde middelen van de Gewichtenregeling en de Cumi-faciliteiten. Deze regelingen zelf bleven ongewijzigd. De middelen uit deze regelingen bleven schoolgebonden. Een gerichte inzet van deze middelen moest worden gestimuleerd door de besluitvorming hierover te verbinden aan een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan.<sup>1</sup>

De doelstelling van het GOA-beleid komt in sterke mate overeen met de doelstelling uit het OVB: «Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid beoogt bij leerlingen zoveel mogelijk belemmeringen weg te nemen die de voorbereiding op een volwaardig burgerschap in de weg staan. Voorkomen moet worden dat sociale, economische of culturele factoren leiden tot onderwijsachterstanden.»<sup>2</sup>

De gemeenten werken samen met de lokale schoolbesturen een samenhangend lokaal onderwijsachterstandenbeleid uit in het zogenaamde op overeenstemming gericht overleg. De gemeenteraad stelt uiteindelijk het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan vast.

De rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor de resultaten van het landelijk beleid. Het LBK geeft daartoe aan wat de landelijke prioriteiten zijn en hoe de bestrijding van onderwijsachterstanden wordt geëvalueerd. De minister stelt het LBK vast voor een periode van vier jaar.

De reeks cohortstudies die in de OVB-periode een aanvang nam, werd ook na 1998 voortgezet. Deze en andere studies die worden uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van OCenW komen aan de orde in hoofdstuk 4.

### *2.3.3 Landelijk Beleidskader (LBK) 1998–2002*

#### 2.3.3.1 Doelstellingen

Het LBK 1998–2002 vermeldt doelstellingen op de volgende gebieden:

- voor- en vroegschoolse educatie;
- beheersing van de Nederlandse taal;
- vermindering van de verwijzing naar speciale voorzieningen;
- vermindering van de schooluitval;
- evenredige deelname aan het onderwijs;
- het volgen en registreren van lokale ontwikkelingen (monitoring).

De doelstellingen uit het vorige LBK voor de periode 1993–1997 met betrekking tot de verbetering van de rekenprestaties en het terugdringen van het schoolverzuim zijn in het LBK 1998–2002 afgefallen. Nieuw in het LBK voor deze periode zijn de doelstellingen met betrekking tot voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en monitoring.

De nadere uitwerking van deze doelstellingen in het LBK is beschreven in bijlage 3. In hoofdstuk vier zal worden aangegeven welke onderzoeks- en beleidsinformatie over de voortgang van de verschillende doelen van het LBK beschikbaar is.

In de Memorie van Toelichting was aangegeven dat het LBK de gemeenten een referentiekader moet bieden, maar anderzijds een globaal karakter heeft, zodat in het gemeentelijk beleid kan worden aangesloten bij lokale problemen en mogelijkheden. In een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer over het LBK gaf de staatssecretaris van Onderwijs aan dat niet het LBK meetbare doelen dient te bevatten, maar dat het aan de gemeenten is om zelf meetbare doelen te formuleren, die door het Rijk

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 778, nr. 3, p. 13–14.

<sup>2</sup> Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998–2002, Nota van toelichting, p. 22.

gemonitord worden. De staatssecretaris gaf daarbij aan «dat aan de monitor en de evaluatie wordt gewerkt.»<sup>1</sup>

Bij de keuze van de doelstellingen voor het LBK gold volgens de regering het uitgangspunt dat het aantal doelstellingen in het LBK beperkt moet zijn, dat voor de gekozen doelstellingen een breed draagvlak moet bestaan in het onderwijs, dat de doelstellingen aansluiten bij de ervaringen die in het kader van het OVB zijn opgedaan over succesvolle werkwijzen bij de bestrijding van onderwijsachterstanden en dat zij aansluiten bij wetenschappelijke inzichten over een effectieve aanpak. «Uit sonderende gesprekken met onder meer een aantal gemeenten, vertegenwoordigers van onderwijsvoorrangsgebieden en wetenschappers zou zijn gebleken dat de in de proeve opgenomen doelstellingen aan deze criteria voldoen.»<sup>2</sup>

In het LKB is tevens aangegeven op welke vragen de evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid in elk geval antwoord zal geven. Zie hiervoor ook hoofdstuk 3.

### 2.3.3.2 Onderbouwing LBK

Op de vraag uit de Tweede Kamer naar de onderbouwing van de doelstellingen van het LBK<sup>3</sup> werd geantwoord dat deze mede gebaseerd waren op de resultaten van de Landelijke Evaluatie Onderwijsvoorrang, het proefschrift van Lia Mulder (1996)<sup>4</sup>, rapportages van de Inspectie van het onderwijs, de rapporten van de Commissie Evaluatie Basisonderwijs, de rapporten van de Projectgroep evaluatie welzijn allochtonen en de resultaten van het Prima-cohort.

In de parlementaire behandeling van de Wet GOA en het LBK benadrukte de regering dat het LBK een globaal karakter moest hebben, opdat de gemeenten in overleg met de schoolbesturen deze doelstellingen verder konden invullen. De Rekenkamer meent dat het vanuit de verantwoordelijkheid van de minister voor het landelijke beleid noodzakelijk is dat de voortgang van het onderwijsachterstandenbeleid getoetst kan worden aan zijn doelstellingen. De doelstellingen in het LBK bieden daartoe evenwel weinig aanknopingspunten. In dit verband is het tevens opvallend dat doelstellingen met betrekking tot leerlingprestaties ontbreken.

### 2.3.4 Gemeentelijke regierol

#### 2.3.4.1 Gemeentelijk onderwijsachterstandenplan

De regierol van de gemeenten is verbonden met de besluitvorming over het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. De gemeenteraad dient dit plan voor een periode van telkens vier jaren vast te stellen, tenzij het totaal van de middelen die scholen en gemeenten van het Rijk ontvangen minder is dan f 250 000. In dat geval kan de gemeenteraad afzien van de vaststelling van een plan en neemt hij een besluit over de verdeling van de specifieke uitkering die de gemeente heeft ontvangen. De gemeenteraad kan pas een plan vaststellen of een besluit nemen na een op overeenstemming gericht overleg met de bevoegde gezagsorganen van alle scholen in de gemeente.

Het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan dient in elk geval te vermelden:

- de wijze waarop de doelstellingen uit het LBK worden uitgewerkt, in kwalitatieve en in kwantitatieve zin;

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 475, nr. 2, p. 4.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 778, nr. 6, p. 14.

<sup>3</sup> De vraag werd gesteld tijdens de bespreking van het voorstel voor de Wet GOA in de Vaste Commissie voor OCenW in oktober 1996.

<sup>4</sup> L. Mulder, Meer voorrang, minder achterstand?, 1996.

- de wijze waarop de scholen en instellingen de middelen inzetten die zij van de gemeente ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden en de activiteiten die zij hiervoor verrichten;
- de wijze waarop de scholen de middelen inzetten die zij direct van het Rijk ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden;
- de wijze waarop de scholen verantwoording afleggen over de besteding van de middelen;
- de procedure voor de wijziging van het onderwijsachterstandenplan;
- de wijze waarop de gemeenteraad het plan evalueert;
- de omvang van de middelen voor bestrijding van onderwijsachterstanden, waarbij een onderscheid gemaakt moet worden tussen de specifieke uitkering aan gemeente, de middelen die de gemeente besluit zelf in te zetten, en de middelen die de scholen ontvangen.

De middelen die de scholen direct van het Rijk ontvangen vloeien voort uit de Gewichtenregeling en de Cumi-faciliteiten. De wijze waarop die middelen worden ingezet moet worden aangegeven in het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. Volgens de Wet GOA houden de scholen zeggenschap over de wijze waarop dit vervolgens binnen de school wordt geoperationaliseerd. De vertaling van de doelstellingen uit het gemeentelijk plan in concrete onderwijsactiviteiten is een zaak van de scholen.<sup>1</sup>

#### 2.3.4.2 Onderbouwing gemeentelijke regierol

In de Kamerbehandeling van de Wet GOA werd voor de onderbouwing van de gemeentelijke regierol verwezen naar de evaluaties van het OVB, waarbij niet is aangegeven welke specifieke rapporten het betreft, en naar het inspectierapport Groepsgrootte in de Basisschool. Daaruit bleek dat de achterstandsmiddelen werden gebruikt voor klassenverkleining zonder dat werd nagegaan of dit de meest effectieve bijdrage was aan achterstandsbestrijding. Mede om dit tegen te gaan werd ervoor gekozen de regie voor het lokale onderwijsachterstandenbeleid te leggen bij de gemeenten.<sup>2</sup> Ook werd verwezen naar het eerder vermelde proefschrift van Mulder, waarin betoogd wordt dat lokaal onderwijsbeleid mogelijkheden biedt voor een effectieve aanpak, onder meer door een gericht inzet van middelen.<sup>3</sup>

De Onderwijsraad plaatste in zijn advies over de wet GOA kanttekeningen bij de rol van gemeenten.<sup>4</sup> De Raad onderschreef de algemene intentie van het wetsvoorstel om de lokale overheid meer ruimte te bieden voor een samenhangend lokaal achterstandenbeleid. De Raad had echter de indruk dat het wetsvoorstel sterk georiënteerd was op de behoeften en moeilijkheden van grote gemeenten, en betwijfelde of voldoende aandacht was besteed aan de vraag of lokaal onderwijsbeleid ook in modale en kleine gemeenten wenselijk en mogelijk is.

De opmerkingen van de Onderwijsraad werden door de regering weersproken onder verwijzing naar het rapport «Ceders in de tuin» uit 1992, naar de nota Lokaal Onderwijsbeleid en naar onderzoeksinformatie uit de bovengenoemde rapporten.<sup>5</sup>

De Rekenkamer constateert dat de keuze voor de gemeentelijke regie in het onderwijsachterstandenbeleid onvoldoende op basis van relevante onderzoeksgegevens is onderbouwd. Uit bovengenoemde onderzoeken blijkt weliswaar dat de middelen uit de Gewichtenregeling en de Cumi-regeling onder het OVB te weinig gericht zijn ingezet, maar de onderzoeken bevatten geen informatie waaruit blijkt dat een meer

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 24 778, nr. 6, p. 7.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar, 1995–1996, 24 778, nr. 3, p. 13–14.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar, 1996–1997, 24 778, nr. 6, p. 4.

<sup>4</sup> OR9500346/Alg. d.d. 26 januari 1996.

<sup>5</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 778, nr. 3.

gerichte inzet van deze middelen onder gemeentelijke regie beter tot stand komt. Ook de Gezamenlijke Richtinggevende Uitspraken en de nota Lokaal Onderwijsbeleid, die beleidsmatige keuzes uitwerken, bevatten dergelijke informatie niet.

### 2.3.5 Uitgaven gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998–2005

In tabel 3 zijn de uitgaven vermeld in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid in de periode 1998–2005.

**Tabel 3 Uitgaven onderwijsachterstandenbeleid 1998–2005\* (x f 1 miljoen)**

|                          | 1998         | 1999         | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           | 2004           | 2005           |
|--------------------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Gewichtenformatie (PO)   | 499,4        | 509,9        | 513,8          | 514,8          | 512,6          | 510,8          | 509,5          | 510,1          |
| Cumi-faciliteiten (VO)   | 94,7         | 87,9         | 104,1          | 112            | 112            | 112            | 112            | 112            |
| Specifieke uitkering GOA | 116,5        | 173,1        | 174,3          | 180,4          | 180,6          | 180,6          | 180,6          | 180,6          |
| Overige uitgaven GOA**   | 204,8        | 212          | 335,2          | 328            | 316,3          | 320            | 324,1          | 328,8          |
| <b>Totaal</b>            | <b>915,4</b> | <b>982,8</b> | <b>1 127,4</b> | <b>1 135,3</b> | <b>1 121,6</b> | <b>1 123,5</b> | <b>1 126,2</b> | <b>1 131,5</b> |

\* Exclusief de uitgaven voor VVE en Onderwijskansenplan. Er kunnen afrondingsverschillen zijn in de totalen.

\*\* Overige uitgaven GOA zijn gespecificeerd in bijlage 2.

## 2.4 Onderwijskansenplan

In juni 2000 kondigde het kabinet een intensivering van het onderwijsachterstandenbeleid aan in de nota Aan de slag met onderwijskansen.<sup>1</sup> De nota voorziet in een schoolspecifieke aanpak voor aanvankelijk 100 scholen en in faciliteiten voor alle scholen met veel achterstandskinderen. Daarmee werd gekozen voor een meer gerichte aanpak van onderwijsachterstanden dan onder het GOA. De schoolspecifieke aanpak begint bij 100 scholen in de vier grote steden (G4) en wordt op termijn uitgebreid naar de G21 en de andere gemeente met meer dan 100 000 inwoners. Vervolgens zal deze aanpak in overig Nederland worden toegepast. De gemeenten en het Rijk leggen afspraken over de aanpak van de onderwijskansenscholen vast in een convenant. De gemeenten moeten afspraken maken met de schoolbesturen over de verbetering van de leerlingprestaties op de scholen. De scholen moeten een schoolontwikkelingsplan opstellen op basis van de uitkomsten van het schooltoezicht door de Inspectie van het onderwijs.

De nota voorziet daarnaast in diverse maatregelen voor alle scholen met veel achterstandskinderen. De meest omvangrijke maatregel is de intensivering van de VVE. De regeling hiervoor komt in punt 2.4.2 nader aan de orde. Het Onderwijskansenplan vermeldt dat er een gespecialiseerde initiële opleiding komt voor peuterspeelleidsters op het niveau van middelbaar beroepsonderwijs. Het overleg over een profiel en eventueel een aanpassing van de opleiding voor peuterspeelleidsters om beter met kinderen in achterstandssituaties om te kunnen gaan is momenteel nog gaande.<sup>2</sup>

In het Onderwijskansenplan wordt aangekondigd dat de doelstellingen voor het LBK 2002–2006 worden vastgesteld op het niveau van de leerlingen en zoveel mogelijk meetbaar worden gemaakt. Er zullen twee einddoelen worden opgenomen die betrekking hebben op het behalen van een startkwalificatie door leerlingen en op de doorstroom van doelgroopleerlingen naar het voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs en hoger onderwijs.

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar, 1999–2000, 27 020, nr. 14.

<sup>2</sup> Mondelinge informatie dir. Jeugdbeleid Ministerie van VWS.

#### 2.4.1 Uitgaven onderwijskansenplan 2000–2005

In tabel 4 zijn de uitgaven vermeld in het kader van het onderwijskansenplan voor de periode 2000–2005. De uitgaven voor VVE zijn vermeld onder punt 2.5.2.

**Tabel 4 Uitgaven onderwijskansenplan 2000–2005 (x f1 miljoen)**

|                     | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Onderwijskansenplan | 10   | 45   | 60   | 60   | 60   | 60   |

#### 2.4.2 Voor- en vroegschoolse educatie

In april 2000 werd de Regeling voor- en vroegschoolse educatie van kracht. Deze regeling werd in oktober 2000 op verzoek van de Tweede Kamer aangepast waardoor meer gemeenten dan aanvankelijk onder de regeling vallen. Met de VVE-regeling wordt een aparte geldstroom aan het onderwijsachterstandenbeleid toegevoegd die buiten de Wet GOA valt. De regeling is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het ministerie van OCenW en VWS. Doelstelling is het uitbreiden van de deelname van het aantal 2 tot 5-jarigen met grote achterstand aan effectieve voor- en vroegschoolse programma's om achterstand in groep 3 van het basisonderwijs te voorkomen.

Gemeenten met één of meer basisscholen of nevenvestigingen met meer dan 50% gewichtenleerlingen krijgen extra geld voor VVE. Voor elke f 30 000 die de gemeente ontvangt, dienen 15 kinderen uit de doelgroep te hebben deelgenomen aan effectieve VVE-programma's. De gemeenten dienen in 2002 een activiteitenverslag uit te brengen en een verantwoording in te dienen bij het ministerie van OCenW.

Het uitgangspunt dat VVE bijdraagt aan de voorkoming en vroegtijdige bestrijding van achterstanden wordt volgens de ministeries onderbouwd door met name de evaluaties van de programma's Kaleidoscoop en Piramide en door een vergelijkende studie van Leseman.<sup>1</sup> In de gezamenlijke beleidsbrief van de staatssecretarissen van OCenW en VWS van juni 2000 verwezen de bewindslieden naar deze onderzoeken.<sup>2</sup> De beide studies geven inderdaad aan dat VVE effectief kan zijn, maar plaatsen tevens kanttekeningen hierbij. De programma's zijn intensief en de effecten op langere termijn zijn onzeker. In hoofdstuk 4 zal verder worden ingegaan op deze studies.

<sup>1</sup> Sardes, Kaleidoscoop en Piramide, Samenvattend eindrapport, januari 2000; P. P. M. Leseman, Effecten van voor- en vroegschoolse educatieve centrumprogramma's. Nederlands tijdschrift voor Opvoeding, Vorming en Onderwijs, Vol 14, nr. 3, 1998.

<sup>2</sup> DJP/APJB-2073228, 9 juni 2000.

**Tabel 5 Uitgaven VVE 2000–2005 (x f 1 miljoen)**

|                                | 1996       | 1997     | 1998     | 1999     | 2000      | 2001       | 2002       | 2003       | 2004       | 2005       |
|--------------------------------|------------|----------|----------|----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| VVE-regeling OCenW             |            |          |          |          | 78        | 143        | 178        | 178        | 178        | 178        |
| VVE-uitgaven BZK en VWS        |            |          |          |          | 40        | 40         | 40         | 40         | 40         |            |
| VVE-uitgaven vóór 2000 (OCenW) | 2,4        | 3        | 3        | 3        |           |            |            |            |            |            |
| <b>VVE totaal</b>              | <b>2,4</b> | <b>3</b> | <b>3</b> | <b>3</b> | <b>78</b> | <b>183</b> | <b>218</b> | <b>218</b> | <b>218</b> | <b>218</b> |

## 2.5 Resumé

Sinds 1985 wordt gestreefd naar een samenhangende aanpak van onderwijsachterstanden; eerst in de onderwijsvoorrangsgebieden en vanaf 1998 onder regie van gemeenten.

De hoofddoelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid zijn in de loop der jaren nauwelijks veranderd.

Een belangrijk instrument van het onderwijsachterstandenbeleid, de formatieregelingen, heeft evenmin veel veranderingen ondergaan, behalve de aanscherping van de criteria voor het 1.25-gewicht.

Met de komst van het Onderwijskansenplan in 2000 wordt weer gekozen voor een meer gerichte aanpak: de schoolspecifieke aanpak van de scholen met de grootste achterstanden en een omvangrijke investering in VVE.

Het LBK is weinig sturend en weinig toetsbaar. Het biedt onvoldoende aanknopingspunten voor de minister om vanuit zijn verantwoordelijkheid de voortgang van het onderwijsachterstandenbeleid te beoordelen en bij te sturen.

Het LBK bevat verschillende doelstellingen die op zichzelf relevant kunnen zijn, maar geeft niet de hiërarchie binnen die doelstellingen aan, en evenmin wat het verband is tussen de verschillende doelstellingen. Het kan daardoor ook de gemeenten maar een beperkte handreiking bieden bij de opstelling van het lokale onderwijsachterstandenplan.

Helaas moet geconstateerd worden dat de Rekenkamer hiermee anno 2001 opnieuw tot een conclusie komt die door anderen al vóór haar getrokken was. In het proefschrift van Mulder, dat bij de opstelling van het LBK was gebruikt, werd aangegeven dat het nog ontbreekt aan een gefundeerde theorie over het ontstaan van onderwijsachterstand. Over het OVB-beleid tot 1992 werd opgemerkt dat de precieze bijdrage van de verschillende factoren aan onderwijsachterstand daarin onbepaald blijft. Aan de verschillende factoren wordt in principe evenveel gewicht toegekend. Geconstateerd moet worden dat ook in het huidige LBK een dergelijke weging van factoren, vertaald in de verschillende doelstellingen, ontbreekt.

In de Rapportage Minderheden 1999 uitte het SCP vergelijkbare kritiek op het LBK. Het LBK maakt de indruk van een tamelijk willekeurige verzameling van onderwerpen, die elk voor zich een zekere relevantie hebben maar waarin weinig samenhang is te vinden. Een samenhangende visie op het landelijk beleid ontbreekt volgens het SCP.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> SCP, Rapportage Minderheden 1999, p. 271–272.

De intensivering van de VVE is matig onderbouwd. Er zijn aanwijzingen dat VVE effectief kan zijn maar de voorbehouden die hierbij gemaakt worden, lijken de grootschalige inzet van middelen nogal voorbarig te maken. Daarbij kan de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel een probleem gaan vormen, omdat de opleiding voor leid(st)ers voorschoolse voorzieningen inhoudelijk moet worden aangepast aan het omgaan met jonge kinderen in achterstandssituaties.

## 3 ORGANISATIE EN UITVOERING VAN HET TOEZICHT

### 3.1 Inleiding

#### 3.1.1 Begrippen en normen

Uitgaande van het verzoek van de Tweede Kamer heeft de Rekenkamer vier geldstromen onderzocht die van belang zijn voor het onderwijs-achterstandenbeleid, te weten twee soorten schoolgebonden middelen (gewichten en Cumi) en twee specifieke uitkeringen (GOA en VVE). Daarnaast heeft zij ook aandacht besteed aan de recente regeling VVE, omdat voor- en vroegschoolse educatie prominent onderdeel is van het LBK en hiervoor steeds meer middelen beschikbaar worden gesteld.

Decentralisatie van de uitvoering van beleid naar instellingen op afstand van het Rijk vraagt om toezicht. De inhoud van dit toezicht wordt bepaald door de verantwoordelijkheden van de minister. Deze kunnen zowel betrekking hebben op rechtmatigheid als op doelmatigheid.

Wat rechtmatig is, wordt bepaald door de van toepassing zijnde regelgeving. Rechtmatigheid heeft in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid betrekking op de toekenning van gelden door het ministerie aan scholen (gewichten en Cumi) en gemeenten (GOA en VVE) en op de besteding van deze middelen door scholen en gemeenten. In drie gevallen kan sprake zijn van onrechtmatigheid:

- individuele scholen en gemeenten krijgen meer gewichten-, Cumi-, GOA- of VVE-middelen van het ministerie dan waar ze recht op hebben: de individuele toekenning is onrechtmatig;
- individuele gemeenten zetten de middelen niet in conform de doelstellingen van het landelijk beleidskader GOA: de individuele besteding is onrechtmatig;<sup>1</sup>
- individuele scholen besteden gelden of formatie niet in overeenstemming met het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan: de individuele besteding is onrechtmatig.

Om vast te stellen of er sprake is geweest van rechtmatigheid dient de minister verantwoordingsinformatie over de toekenning en besteding van de genoemde middelen te verzamelen.

Doelmatigheid heeft betrekking op de resultaten van het beleid. Van doelmatigheid is sprake als de beleidsdoelstellingen zijn gerealiseerd en dit op efficiënte wijze is gebeurd. Artikel 57 van de Comptabiliteitswet legt de minister de verplichting op de doelmatigheid van zijn beleid periodiek te onderzoeken. Dat betekent dat hij zal moeten kunnen beschikken over beleidsinformatie met betrekking tot gerealiseerde activiteiten, prestaties en effecten. Gegevens van centraal en decentraal niveau moeten op elkaar aansluiten om dergelijke conclusies te kunnen trekken. Dat vereist dat duidelijke afspraken worden gemaakt over definities, wat gemeten wordt, door wie en hoe er gemeten wordt en met welke frequentie en betrouwbaarheid.

#### 3.1.2 Griffioen-toetsing Wet GOA

Bij de opstelling van de Wet GOA is rekening gehouden met het gedachtegoed van de commissie-Griffioen. Uitgangspunt van dit gedachtegoed is het single-audit principe: gebruik maken van dezelfde accountant en dezelfde controlelang voor verschillende doeleinden, om de administra-

<sup>1</sup> Vgl. reactie bewindslieden op advies Onderwijsraad d.d. 9/6/1997 in Nota van toelichting bij LBK 1998–2002.



tieve lasten zo laag mogelijk te houden. Toen in 1994 geconstateerd werd dat dit principe niet de gewenste effecten had, hebben de commissie-Griffoen en de werkgroep-Pennekamp de problemen geanalyseerd, in kaart gebracht en gezocht naar oplossingen. Beide kwamen tot de conclusie dat sprake is van bestuurlijke problemen, met name door een onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden en de bekostigingswijze die in de specifieke uitkeringsregelingen besloten ligt. Dit standpunt werd door het kabinet gedeeld en door de Rekenkamer onderschreven.<sup>1</sup> Op voorstel van de werkgroep-Pennekamp worden alle bestaande en nog toepasselijke specifieke uitkeringen onderworpen aan een zogenoemde Griffioen-toetsing, waarvoor de werkgroep een kader ontwierp. In de toetsing wordt gekeken naar de helderheid van doelstellingen en verantwoordelijkheidsverdeling, naar de bekostigingswijze en naar de mogelijkheden van de minister om voldoende verantwoordings- en beleidsinformatie te verzamelen.

Griffioen-toetsingen worden door de verantwoordelijke ministeries zelf uitgevoerd. De toetsing wordt beoordeeld door een visitatiecommissie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden (BZK). Deze commissie zal, naar verwachting in december 2000, een rijksbrede voortgangsrapportage over de Griffioen-toetsingen aan de Tweede Kamer uitbrengen.

Ook de Wet GOA is Griffioen-getoetst; de OCenW-werkgroep die de toetsing uitvoerde presenteerde haar bevindingen in juni 2000. Haar conclusie was dat de Wet GOA recht doet aan een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheden tussen minister en gemeenten.<sup>2</sup>

Het laatste overleg met de visitatiecommissie van BZK vond plaats op 18 oktober 2000. Het definitieve oordeel van de visitatiecommissie is inmiddels bekend. Zij bepleit «de toegejuichte hoofdlijn van de regeling en het daarin opgenomen evenwicht van verantwoordelijkheden en vrijheden vast te houden.» Zij meent dat de bepalingen omtrent evaluatie en informatievoorziening in het nieuwe beleidskader waar mogelijk verder beperkt en zeker niet uitgebreid dienen te worden. Voorts laat zij de mogelijkheid open dat de GOA-middelen op termijn via het gemeentefonds verdeeld worden. Daarmee zou de minister van OCenW geen verantwoordelijkheid meer hebben voor de besteding van de middelen. Thans heeft hij een verantwoordelijkheid waarin toezicht het centrale element is.

## 3.2 Rechtmatigheid

### 3.2.1 *Verantwoordelijkheden en informatiebehoefte minister*

De in dit hoofdstuk aan de orde zijnde gelden (zie paragraaf 3.1) zijn opgenomen in de begroting van het Ministerie van OCenW. Uit de desbetreffende (wettelijke) regelingen blijkt dat de minister verantwoordelijk is voor de rechtmatigheid van de toekenning van de middelen aan de gemeenten en scholen en dat hij toezicht dient te houden op de rechtmatigheid van de besteding van de middelen door de gemeenten en scholen. De middelen zijn immers afkomstig van zijn begroting (toekenning) en in de Wet GOA is bepaald dat de minister de uitkering aan een gemeente geheel of gedeeltelijk **kan** terugvorderen, indien uit een gemeentelijke verantwoording niet blijkt dat de uitkering is besteed in overeenstemming met de Wet GOA (besteding).<sup>3</sup> Hoewel de minister zijn informatiebehoefte niet expliciet geformuleerd heeft, impliceert de omschreven verantwoordelijkheid dat de minister informatie dient te

<sup>1</sup> Brief van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer, d.d. 28 februari 1997, kenmerk 194 R.

<sup>2</sup> GOA getoetst aan Gedachtegoed Griffioen, de Weging, p. 6, d.d. 1 juni 2000.

<sup>3</sup> Artikelen 106d, 110e, 118e, Wet GOA.

verzamenen over de rechtmatigheid van de toekenning en de besteding van de vier genoemde geldstromen.

Wat de toekenning betreft gaat het er om dat de minister redelijke zekerheid heeft dat de gemeenten en scholen niet meer krijgen dan waar ze recht op hebben; wat de besteding betreft gaat het er om dat de minister via verantwoordings- en controle-informatie redelijke zekerheid verkrijgt omtrent de naleving van de wet door gemeenten en scholen. Uiteraard is de minister niet verantwoordelijk voor de eigen middelen die de gemeenten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden inzetten.

### 3.2.2 Opzet informatiestructuur

#### 3.2.2.1 Toekenning van middelen

De toekenning van de gewichten en Cumi-gelden aan de scholen is met de nodige waarborgen omgeven. De controle op de bekostigingsgegevens is namelijk als volgt vormgegeven.

De Inspectie van het onderwijs en de departementale accountantsdienst (AD) voeren bij de basisscholen jaarlijks steekproefsgewijs controles uit.<sup>1</sup>

De instellingsaccountants dienen volgens het controleprotocol PO (momenteel nog) na te gaan of er een controle is uitgevoerd en of de opmerkingen van de Inspectie of de AD zijn verwerkt en de tellingen op school in overeenstemming zijn met de op het departement bekende tellingen. De controles van de AD zijn in 1998 aangescherpt ten aanzien van de Gewichtenregeling.

Bij de scholen voor voortgezet onderwijs dient de instellingsaccountant volgens het controleprotocol de Cumi-gegevens (steekproefsgewijs) te controleren aan de hand van de voorgeschreven documentatie.<sup>2</sup>

De werkzaamheden van de instellingsaccountants worden door de AD steekproefsgewijs gereviewd. Ook is de AD bevoegd tot het instellen van aanvullende onderzoeken bij de scholen.

De AD voert een controle uit op de toekenning van de specifieke uitkeringen GOA. In het controleprogramma is evenwel niet aangegeven voor hoeveel gemeenten wordt nagegaan of de toekenning juist is geweest en hoe de selectie van steekproefposten (= gemeenten) plaatsvindt.

Op de toekenning van VVE-gelden heeft de AD nog geen controles uitgevoerd, omdat deze gelden pas in het jaar 2000 voor het eerst zijn toegekend. Er is nog geen controleprogramma opgesteld.

#### 3.2.2.2 Besteding van middelen

De minister beschikt over wettelijke mogelijkheden om informatie over de rechtmatigheid van de bestedingen te verzamelen.

In de controleprotocollen voor de sectoren primair onderwijs en voortgezet onderwijs kan de minister aanwijzingen voor de controle van de besteding van de schoolgebonden middelen opnemen. Hiertoe is hij evenwel tot nu toe niet overgegaan, zodat uit de controles op basis van deze controleprotocollen geen specifieke informatie over de rechtmatige besteding van de schoolgebonden middelen verzameld kan worden. In het (nog niet gepubliceerde) controleprotocol 2000 is daar volgens het ministerie wel in voorzien.

Voor de scholen die onder een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan vallen geldt op basis van de Wet GOA een passieve informatieplicht ten opzichte van de gemeenten. Het is aan de scholen en gemeenten om deze verantwoordingsplicht in te vullen. Dit houdt het gevaar in dat de

<sup>1</sup> Dit gaat veranderen: in de toekomst zullen jaarlijks bij alle scholen administratieve controles uitgevoerd gaan worden door de instellingsaccountants.

<sup>2</sup> Controleprotocol VO 1999, p. 17.

verantwoording door scholen richting gemeente en de verantwoording door gemeenten richting ministerie niet op elkaar aansluiten, aangezien de gemeenten geen zicht hebben op de informatiebehoefte van de minister, omdat deze behoefte niet expliciet geformuleerd is.

De Inspectie van het onderwijs kan onderzoeken of de middelen op de scholen conform het betreffende gemeentelijk onderwijsachterstandenplan besteed zijn.

De Wet GOA bevat een passieve informatieplicht voor de gemeenten, dat wil zeggen dat gemeenten alle door de minister gevraagde informatie moeten verstrekken.

De Inspectie van het onderwijs en het agentschap Cfi kunnen een rol spelen bij het toezicht op de besteding van de GOA-middelen door de gemeenten, maar de Rekenkamer heeft geen opzet voor een jaarlijkse informatieverzameling aangetroffen.

In de VVE-regeling is een actieve informatieplicht opgenomen voor gemeenten die voor de uitkering in aanmerking komen. Deze verantwoording moet evenwel slechts eenmalig over een periode van ruim twee jaar worden afgelegd. Bovendien is bepaald dat gemeenten die uit de regeling meer dan f 100 000 ontvangen hun financiële verantwoording in het jaar 2002 vergezeld moeten laten gaan van een accountantsverklaring waaruit blijkt dat de subsidie conform de regeling is besteed.

Volgens de toelichting bij de VVE-regeling heeft de Inspectie van het onderwijs in het kader van die regeling tot taak te toetsen of de extra middelen worden ingezet voor de implementatie van VVE-programma's en of de programma's aan de eisen voldoen. Daarbij moet de Inspectie samenwerken met gemeentelijke toezichthouders. In de toelichting bij de regeling staat dat indien de programma's volgens de Inspectie niet aan de eisen voldoen, dit gevolgen kan hebben voor de bekostiging (terugbetaling of verrekening met toekomstige VVE-bekostiging). In de regeling zelf staat echter dat terugvordering plaatsvindt indien uit de financiële verantwoording (eind 2002) niet blijkt dat deze conform de regeling is besteed.<sup>1</sup> Uitgaande van de tekst van de regeling zelf kan de minister niet tussentijds ingrijpen.

Het ministerie gaat er van uit dat de bepalingen in de Wet GOA voldoende garantie bieden voor de rechtmatige besteding van de GOA-middelen. De minister kan de uitkering aan een gemeente geheel of gedeeltelijk terugvorderen indien uit de rekening van de gemeente, het gemeenteverslag omtrent het financieel beheer, het verslag van de gemeentelijke accountant dan wel uit een afzonderlijke verantwoording, voorzien van een accountantsverklaring, niet blijkt dat de uitkering is besteed in overeenstemming met de bepalingen van de Wet GOA. Er wordt derhalve in beginsel vertrouwd op het gemeentelijke proces.

### *3.2.3 Werking en bevindingen informatieverzameling*

#### *3.2.3.1 Toekenning van middelen*

In het kader van dit punt zijn onder meer de volgende rapporten van de AD bestudeerd:

- rapport van bevindingen over de controle van de opgaven leerlingtelling 1998 alsmede van de leerlingenadministratie over 1998/1999 van de scholen voor primair onderwijs;
- rapport over het zoeklichtonderzoek naar de naleving van de

---

<sup>1</sup> Artikel 8 Regeling VVE van 2 okt 2000 (Uitleg Gele katern nr. 24 van 11 okt 2000).

Beide genoemde rapporten zijn in november 1999 uitgebracht.

De AD controleerde in 1999 onder meer (steekproefsgewijs) de opgaven leerlingtelling en de leerlingenadministratie bij 350 scholen voor primair onderwijs<sup>1</sup> en de naleving van de bekostigingsvoorwaarden voor de Cumi-leerlingen bij 40 scholen voor voortgezet onderwijs.

Bij 194 scholen uit de steekproef in de sector primair onderwijs zijn afwijkingen geconstateerd tussen het aantal in het ministeriële bekostigingssysteem geregistreerde leerlingen en het aantal leerlingen volgens de leerlingenadministratie van de school. Bij 182 van die 194 scholen betrof de afwijking (onder meer) een onjuiste toekenning van leerlinggewichten of (bij scholen voor sbo/(v)so) het ten onrechte aanmerken van een leerling als Cumi-leerling. Bij 54 van de in de steekproef getrokken scholen (circa 16% van de steekproef) betekende dit dat de formatie hoger was dan volgens de regeling was toegestaan (het surplus was onrechtmatig). De AD constateerde dat er ten opzichte van voorgaande jaren sprake is van een toename van het aantal scholen met fouten in de opgave leerlingtelling, hetgeen volgens de AD mede het gevolg is van een verscherping van zijn controle op de gewichtentoekening. Zo was het foutpercentage leerlingtelling 1 oktober 1998 ruim acht keer zo hoog als twee jaar daarvoor.<sup>2</sup> Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat de Gewichtenregeling door betrekkelijk veel scholen voor primair onderwijs verkeerd wordt toegepast en dat deze toepassing regelmatig tot een deels onrechtmatige toekenning van formatie aan scholen leidt.

Bij de controle in de sector voortgezet onderwijs werd door de AD bij 30 van de 40 geselecteerde scholen fouten aangetroffen, in die zin dat niet voor alle als Cumi-leerling aangemerkte leerlingen de benodigde bewijsstukken in de administratie van de school aanwezig waren. Waar fouten werden aangetroffen, betrof het door de AD vastgestelde foutpercentage gemiddeld 22%.

In het controleprogramma van de AD aangaande de toekenning van de specifieke uitkering GOA is niet aangegeven voor hoeveel gemeenten wordt nagegaan of de toekenning juist is geweest en hoe de selectie van steekproefposten (= gemeenten) plaatsvindt. Over 1999 zijn acht gemeenten geselecteerd voor een controle op de toekenning. Deze gemeenten hebben tezamen ruim een derde van het totaal aan deze specifieke uitkering toegekend gekregen.

Bij de beoordeling van de geselecteerde steekproefbedragen zijn door de AD geen fouten aangetroffen.

Wat de toekenning van VVE-gelden betreft heeft de AD nog geen controles uitgevoerd.

### 3.2.3.2 Besteding van middelen

Bij de bespreking van opzet van de informatiestructuur (punt 3.2.2) is aangegeven dat de Inspectie van het onderwijs en het agentschap Cfi een rol kunnen spelen bij het toezicht op de besteding van de GOA-middelen door de gemeenten, doch dat de Rekenkamer geen opzet voor een jaarlijkse informatieverzameling heeft aangetroffen. De Inspectie heeft in 1998 en 1999 onderzocht of de gemeenten zich aan de planplicht hebben gehouden en of deze plannen aan de wettelijke voorschriften voldeden. In

<sup>1</sup> Om gegronde redenen bleven 11 van die 350 scholen buiten de uiteindelijke analyse van de AD.

<sup>2</sup> Deze uitspraak geldt voor de gevallen waarin teveel leerlingen voor bekostiging werden opgevoerd. Het komt (overigens in veel mindere mate) ook voor dat scholen te weinig leerlingen opvoeren.

1998 bleek dat circa een derde van de plan- of besluitplichtige gemeenten tekort was geschoten bij het (tijdig) nemen van een raadsbesluit of het vaststellen van een plan. Het besluit of plan was nog in voorbereiding of er was nog helemaal geen actie ondernomen. In 1999 bleek enige verbetering te zijn opgetreden, doch schoot nog steeds minimaal een vijfde van de scholen tekort. Zowel in 1998 als in 1999 bleek dat ongeveer de helft van de plannen niet aan de wettelijk verplichte inhoudelijke bestanddelen voldeed. Onder meer bleek dat in de meeste gemeentelijke plannen niet geregeld is hoe de gemeenten zich over de besteding van de GOA-middelen moeten verantwoorden.<sup>1</sup> Zie ook punt 3.3.3 van deze nota.

De Inspectie van het onderwijs heeft in het kader van de VVE-regeling tot taak de inzet van middelen aan de regeling te toetsen. De Inspectie heeft echter geen bevoegdheden voor inspectie bij voorschoolse voorzieningen. Het in de regeling genoemde overleg met gemeentelijke toezichthouders is er in de praktijk nog niet. De Inspectie ontwikkelt dit schooljaar (2000–2001) een toezichtkader voor deze regeling. Pas in het laatste jaar van de regeling (2002) zal men daadwerkelijk bezoeken afleggen waarin er aandacht voor VVE zal zijn.

De minister kan de uitkering aan een gemeente geheel of gedeeltelijk terugvorderen indien uit een gemeentelijke verantwoording niet blijkt dat de uitkering is besteed in overeenstemming met de bepalingen van de Wet GOA. Er is evenwel niet vastgelegd wanneer, op welke wijze en met welke frequentie de minister hierop toeziet. De gemeenteraad dient regels vast te stellen voor de controle op de administratie en het beheer van de gemeente. Het verslag van de accountant dient een verklaring bij de jaarrekening te bevatten alsmede bevindingen over de vraag of de administratie en het beheer voldoen aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid.<sup>2</sup> De rechtmatigheidscontrole heeft tot doel de vaststelling van de juistheid van de administratieve verantwoording dan wel het ontbreken daarvan. Een positief oordeel betekent dat de verantwoording een juist beeld geeft van het gevoerde beheer. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen formele juistheid (overeenstemming met de werkelijkheid) en materiële juistheid (handelingen binnen bevoegdheden en overeenkomstig daarvoor geldende voorschriften).<sup>3</sup> Aangezien deze voorschriften per gemeente worden opgesteld is niet verzekerd dat in alle gemeenten op een zelfde wijze wordt toegezien op de rechtmatigheid van de besteding van de middelen. Ook is niet verzekerd dat de wettelijke GOA-eisen zijn opgenomen in de gemeentelijke regelingen. Het ministerie heeft geen landelijk controleprotocol ten behoeve van de controle van de GOA-middelen opgesteld. Daarnaast heeft nog geen review van de door de gemeentelijke accountants verrichte werkzaamheden plaatsgevonden. De AD acht zich hiertoe wel bevoegd op basis van artikel 110f, eerste lid, laatste volzin WPO en is van zins in het voorjaar 2001 te gaan reviewen. De inlichtingenplicht waarvan in dit artikel sprake is heeft volgens de Rekenkamer echter betrekking op informatie die van belang is voor de evaluatie van de landelijke doelstellingen van het beleid en niet zozeer op de rechtmatigheid.

Het agentschap Cfi heeft onlangs in een brief aan de gemeenten, die zowel OALT- als GOA-gelden ontvangen, om verantwoording gevraagd.<sup>4</sup> Tot dat moment heeft het ministerie geen aandacht besteed aan gemeentelijke verantwoordingen, ondanks het feit dat daartoe wel aanleiding bestond gelet op de Sardes-rapportage uit februari 1999. Volgens de planning zou Cfi eind november 2000 hier rapport over uitbrengen, maar dat is nog niet gebeurd.

<sup>1</sup> Uitvoering van de wet GOA 1998–2000. concept. Inspectie van het Onderwijs, p. 4.

<sup>2</sup> Gemeentewet, artikel 213.

<sup>3</sup> Toelichting bij de Gemeentewet, artikel 213.

<sup>4</sup> Brief dd 6 oktober 2000, kenmerk FVE/FDE-2000/194 296M. De verantwoording houdt in: een kopie van de passages uit de gemeenterekening, het gemeentelijk verslag omtrent het financieel beheer of het verslag van de accountant over het vergoedingsjaar 1999, waaruit blijkt dat de uitkeringen rechtmatig zijn besteed, dan wel een afzonderlijke GOA-verantwoording, voorzien van een verklaring van de accountant over het vergoedingsjaar 1999.

In punt 3.2.2 is reeds aangegeven dat uit de controles op basis van de controleprotocollen voor de sectoren primair en voortgezet onderwijs geen specifieke informatie over de rechtmatige besteding van de schoolgebonden middelen verzameld kan worden.

### **3.3 Doelmatigheid**

#### *3.3.1 Verantwoordelijkheden en informatiebehoefte minister*

De minister heeft volgens de Wet GOA de verantwoordelijkheid om de voorbereiding op volwaardig burgerschap landelijk te bevorderen, onder andere door het verminderen van onderwijsachterstanden. De minister geeft vorm aan deze verantwoordelijkheid door voor een periode van vier schooljaren in een landelijk beleidskader de landelijke doelstellingen van het beleid inzake de bestrijding van onderwijsachterstanden vast te leggen.<sup>1</sup> Het LBK vormt het referentiekader voor de gemeente bij het maken van een gemeentelijk onderwijsachterstandenplan. In de Wet GOA is opgenomen dat het LBK de voornemens van de Rijksoverheid met betrekking tot de landelijke evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid bevat. In het LBK zijn vijf evaluatievragen opgenomen (zie punt 3.3.2).

De minister is verantwoordelijk voor het opstellen van een landelijk beleidskader, voor de toedeling van de GOA-middelen aan de gemeenten en scholen en voor de landelijke realisatie van de in het LBK gestelde doelen en de evaluatie daarvan.

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het (in overleg met scholen en andere instellingen) opstellen van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan (dat in overeenstemming is met het LBK) en voor de lokale realisatie van dit plan. De gemeenten zijn tevens verantwoordelijk voor de lokale verdeling van de GOA-middelen en voor de evaluatie ten behoeve van de bijstelling van het lokale beleid en de landelijke monitoring.

Voor de verantwoording aan de Tweede Kamer over de doelmatigheid van het beleid heeft de minister, gegeven zijn verantwoordelijkheid inzake het onderwijsachterstandenbeleid, volgens de Rekenkamer informatie nodig over:

- de uitwerking van het LBK in de gemeentelijke plannen (deels ook van belang voor de rechtmatigheid van de besteding van de middelen);
- de realisatie van het algemene doel van het GOA-beleid en van de doelen uit het LBK en de VVE-regeling.

#### *3.3.2 Opzet informatiestructuur*

##### *3.3.2.1 Passieve informatieplicht*

In punt 3.2.2 is reeds aangegeven dat in de Wet GOA is geregeld dat de gemeenten alle door de minister gevraagde inlichtingen dienen te verstrekken die van belang zijn voor de evaluatie van de landelijke doelstellingen van het GOA-beleid. De scholen en andere instellingen die bij de uitvoering van de gemeentelijke plannen zijn betrokken dienen op hun beurt alle door de gemeente gevraagde inlichtingen te verstrekken ten behoeve van de opstelling van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan, het toezicht en de evaluatie. Elke gemeente moet in het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan vastleggen op welke wijze het

---

<sup>1</sup> Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 28 augustus 1997. Bijlage 1 geeft een overzicht van de landelijke doelstellingen.

gemeentelijk beleid geëvalueerd zal worden en de scholen zich richting gemeente verantwoorden.

De WPO, de WVO en de Wet op de Expertisecentra (WEC) kennen ten aanzien van gemeenten een inlichtingenplicht richting de minister in verband met de bekostiging.<sup>1</sup>

### 3.3.2.2 GOA-monitor

In het vigerende LBK, bijlage 2, zijn de voornemens voor een landelijke evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid opgenomen.<sup>2</sup> Deze bijlage bevat een vijftal vragen<sup>3</sup> die in de evaluatie in ieder geval beantwoord moeten worden. Er is niet aangegeven wanneer of op welke wijze deze evaluatie zal plaatsvinden.

De minister heeft wettelijke mogelijkheden om informatie over deze (en andere) vragen te verzamelen. Volgens de Wet GOA zijn de scholen gehouden de gemeente alle gevraagde inlichtingen ten behoeve van het opstellen van het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan, het toezicht of de evaluatie te verstrekken. Wanneer een school de middelen niet overeenkomstig het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan besteedt, dient de gemeente dit aan de minister te melden. De gemeente dient de minister alle gevraagde inlichtingen te verstrekken die van belang zijn voor de evaluatie van de landelijke doelstellingen.<sup>4</sup> Het is niet zeker of de door de minister gevraagde inlichtingen kunnen worden verstrekt met de door de gemeenten verzamelde informatie. Elke gemeente legt immers in het eigen gemeentelijk onderwijsachterstandenplan vast wat en op welke wijze geëvalueerd wordt.

De staatssecretaris heeft in 1998 in een brief aan de Tweede Kamer een voorstel gedaan voor de opbouw van de landelijke monitor. Voor de staatssecretaris vormen de evaluatie en het monitoren op gemeentelijk niveau, waarvoor de gemeente verantwoordelijk is, een belangrijke basis om vast te stellen of de landelijke doelstellingen zijn bereikt.<sup>5</sup> In de brief heeft de staatssecretaris aangegeven dat lokale monitors dienen «op te tellen» om de resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid te kunnen volgen. De monitors moeten daarvoor een gemeenschappelijke kern hebben, bestaande uit uniforme indicatoren, registraties en meetinstrumenten voor leerprestaties en schoolloopbanen. Aangezien op lokaal niveau grote variëteit bestaat in de meting van de resultaten van het beleid, is het nodig om tot afstemming en overeenstemming tussen de gemeenten en andere betrokkenen te komen. Daarnaast is het, volgens de staatssecretaris noodzakelijk het gebruik van landelijk genormeerde toetsen door scholen en het beschikbaar stellen van de uitkomsten daarvan te stimuleren of zelfs wettelijk vast te leggen om de effecten van het ingezette beleid op betrouwbare wijze landelijk in beeld te kunnen brengen. In de brief wordt een voorstel voor de gemeenschappelijke kern van de GOA-monitor gedaan.<sup>6</sup> Het ministerie ontwikkelt deze kern in samenwerking met de VNG en de G4.

### 3.3.2.3 Toezicht Inspectie

Een tweede informatiebron voor de doelmatigheid van het beleid betreft de Inspectie van het onderwijs. Deze heeft tot taak toe te zien op de naleving van op het primair onderwijs en voortgezet onderwijs van toepassing zijnde wet- en regelgeving.<sup>7</sup> De Inspectie moet dus onderzoeken of de middelen op de scholen conform de gemeentelijke plannen

<sup>1</sup> WEC, artikel 164 en WPO, artikel 178 en de toelichting daarbij.

<sup>2</sup> Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. 28 augustus 1997.

<sup>3</sup> (a) In hoeverre worden de doelstellingen uit het landelijk beleidskader kwantitatief en kwalitatief uitgewerkt? (b) In hoeverre worden de doelstellingen die zijn opgenomen in de gemeentelijke plannen als uitwerking van de landelijke doelstellingen gerealiseerd? (c) Voor welke activiteiten en op welke wijze worden de financiële middelen ingezet die gemeenten en scholen ontvangen voor de bestrijding van onderwijsachterstand? (d) Op welke wijze wordt op lokaal niveau vormgegeven aan: de analyse van de lokale situatie, het op overeenstemming gericht overleg, de formulering van lokale doelstellingen, de evaluatie en zo nodig de bijstelling van beleid? (e) Welke succesfactoren dragen bij aan de bestrijding van onderwijsachterstanden?

<sup>4</sup> Goa-bepalingen, Wet op het primair onderwijs, artikel 170.

<sup>5</sup> GOA getoetst aan Gedachtegoed Griffioen, 1 juni 2000. De weging, p. 3.

<sup>6</sup> Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Tweede Kamer 1997–1998, 25 600 VIII, nr. 79, d.d. 28 mei 1998. De kern bevat de volgende indicatoren: a) voor het basisonderwijs: uitstroom naar en deelname aan het speciaal onderwijs; vertraging/doubleren; toetsresultaten bij taal en rekenen in groep 2, 4, 6 en 8; score op de CITO-eindtoets basisonderwijs; spijbelen en b) voor het voortgezet onderwijs: deelname per schoolsoort; spijbelen (aantallen, percentages en gemiddelde tijdsduur); vertraging/doubleren per leerjaar en schoolsoort (tevens gemiddelde vertraging per doelgroep); uitval per schoolsoort en uitval met of zonder enig vo-diploma; examenresultaten; doorstroom naar en resultaat in het vervolgonderwijs; arbeidsmarktpositie een jaar na het verlaten van het onderwijs.

<sup>7</sup> WPO, artikel 5, lid 2; WEC, artikel 5 en WVO, artikel 115.

worden besteed. Daarvoor heeft de Inspectie dan wel een inzicht nodig in de verdeling van de GOA-gelden.<sup>1</sup>

De Inspectie heeft de bevoegdheid<sup>2</sup> onderzoek bij scholen te doen en doet dit in het kader van het integraal en regulier schooltoezicht (IST respectievelijk RST). De Inspectie kan beschikken over de (openbare) GOA-plannen maar is niet bevoegd bij de gemeenten nadere informatie op te vragen over de inzet van formatie en verdeling van middelen in GOA-plannen per afzonderlijke school. Daardoor kan bij ontbreken van deze informatie geen koppeling worden gemaakt tussen de schoolresultaten en de middelen. De Inspectie kan op een school die meldt niet te hebben geprofiteerd van het GOA-beleid daardoor niet vaststellen of dit inderdaad het geval is.

In de VVE-regeling is vastgelegd dat de Inspectie moet toetsen of de extra middelen worden ingezet voor de implementatie van VVE-programma's. Daarbij moet de Inspectie samenwerken met gemeentelijke toezichthouders.<sup>3</sup> De Inspectie is wel bevoegd onderzoek te doen naar vroegschoolse voorzieningen maar is niet bevoegd tot het doen van onderzoek bij voorschoolse voorzieningen. Het ministerie kan inzake VVE niet tussentijds ingrijpen, ook niet waar het om de doelmatigheid van de bestedingen gaat. Wat het laatste betreft is in de regeling wel aangegeven wat onder een effectief programma verstaan wordt en is er wel sprake van een bestedingsverplichting, hetgeen onderuitputting moet voorkomen. De controle hierop en de definitieve vaststelling van de subsidie vinden eenmalig achteraf plaats, namelijk in 2002 (zie punt 3.2.2). De onduidelijkheid rond de bevoegdheden van de Inspectie bij de gemeenten speelt ook hier een rol.

Over een eventuele rol van de Inspectie bij het toezicht op VVE-instellingen vindt volgens het ministerie nog nader overleg plaats.

#### 3.3.2.4 Overige informatie

Een laatste bron van informatie over de doelmatigheid van het onderwijsachterstandenbeleid betreft de (wetenschappelijke) onderzoeken die in opdracht van het ministerie worden uitgevoerd (zie hiervoor hoofdstuk 4). Een van deze studies, het SCP-rapport Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid uit 1999 wordt door het ministerie aangeduid als «de landelijke evaluatie van het GOA-beleid».

### 3.3.3 *Werking en bevindingen informatieverzameling*

#### 3.3.3.1 GOA-monitor

De stand van zaken ten aanzien van de GOA-monitor is af te leiden uit een brief die de staatssecretaris in november 2000 aan de gemeenten heeft verstuurd.<sup>4</sup> De staatssecretaris geeft daarin aan dat er inzicht is in de prestaties van allochtone leerlingen en hoe die zich verhoudt tot die van autochtone leerlingen maar niet wat de verschillen zijn tussen de gemeenten en het landelijke niveau en hoe die verschillen samenhangen met het gevoerde beleid van de gemeenten. De staatssecretaris presenteert bij de brief een rapport met een kernmonitor, waarmee het maken van dit soort vergelijkingen wel mogelijk moet gaan worden. «Dit wordt echter pas mogelijk als het onderwijsnummer wordt ingevoerd en alle registraties met dat nummer werken. Dat zal nog enige jaren duren.»

Het doel van de presentatie van de monitor op dit moment is:

- gemeenten inzicht geven in de monitoringfunctie die ze de komende jaren van de rijksoverheid kunnen verwachten over GOA;

<sup>1</sup> GOA getoetst aan Gedachtegoed Griffioen, 1 juni 2000. De weging, p. 4.

<sup>2</sup> WPO, artikel 5 en WVO, artikel 115.

<sup>3</sup> Toelichting bij VVE-regeling.

<sup>4</sup> Kenmerk PO/A/00/37 359 (10 november '00.)



- gemeenten die een eigen monitor ontwikkelen een referentiekader te geven;
- gemeenten die nu al kengetallen voor de monitor maken te helpen deze zo vorm te geven dat een zinvolle vergelijking met resultaten van andere gemeenten mogelijk wordt.

Het rapport bevat een verantwoording van keuzen bij het maken van de indicatoren in de kernmonitor en een uitwerking van de definities voor de indicatoren.

Hoe de monitor in de toekomst verder gestalte moet gaan krijgen wordt uit de brief niet geheel duidelijk. Er wordt met een groeimodel gewerkt, dat de komende jaren verschillende snelheden tussen gemeenten mogelijk maakt. De verwachting is dat tussen 2003–2006, bij toenemend gebruik van het onderwijsnummer, een steeds vollediger landelijke monitor op gang zal komen.

De opzet van de kernmonitor is het resultaat van overleg en samenwerking met verschillende partijen zoals VNG, G4, G21, kleinere gemeenten, Inspectie, CBS, IBG, onderwijsonderzoekers en andere deskundigen. De G4 zullen gaan werken met de monitor en hebben gekozen voor een aanvulling van de kernmonitor met zogenoemde plusopties. Bij de verantwoording van de indicatoren wordt verwezen naar de doelen uit het LBK.

De kern bestaat uit de volgende indicatoren<sup>1</sup>:

*Primair onderwijs:*

- deelname aan het primair onderwijs: verdeling naar basisonderwijs en speciaal (basis-)onderwijs;
- vertragingen in het primair onderwijs;
- resultaten in het primair onderwijs en schooladviezen in groep 8;<sup>2</sup>
- doorstroom van primair naar voorgezet onderwijs, brugklustypen.

*Voortgezet onderwijs:*

- deelname voorgezet onderwijs, schoolsoorten en leerwegen;
- vertragingen in het voortgezet onderwijs, waaronder doubleren;
- slaagresultaten in het voortgezet onderwijs;
- doorstroom naar beroepsonderwijs (met en zonder diploma).

*Beroepsonderwijs:*

- deelname aan beroepsonderwijs naar kwalificatieniveaus;
- slaagresultaten in het beroepsonderwijs: kwalificatieniveaus;
- uitstroom uit beroepsonderwijs (met en zonder diploma).

*Totaalbeeld:*

- behalen van startkwalificatie;
- voortijdig schoolverlaten naar niveau;
- ontduiken leerplicht/absoluut verzuim;
- spijbelen/relatief verzuim.

De zogenoemde plusopties zijn toetsresultaten, nieuwkomers, wijkindicatoren en voorschoolse opvang. Met name toetsresultaten en voorschoolse opvang verwijzen direct naar de doelstellingen uit het LBK. Op termijn worden mogelijk indicatoren voor alle gemeenten toegevoegd. Daarbij valt te denken aan indicatoren over VVE. Vooralsnog hebben de monitorgegevens betrekking op de groep van 4 tot 23 jaar.

<sup>1</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. De GOA kernmonitor, p. 5.

<sup>2</sup> Bij de definities wordt alleen gesproken van VO-advies in groep 8. De GOA kernmonitor, deel 2, p. 10.

In het rapport wordt aangegeven dat niet alle gewenste prestatiegegevens per gemeente per doelgroep beschikbaar zijn. Alleen gegevens die de Rijksoverheid aanlevert komen in aanmerking.<sup>1</sup>

Bij de indicatoren zullen de cijfers per doelgroep worden gegeven. Daarmee wordt bedoeld de uitsplitsing naar (etnische) doelgroepen binnen de betreffende onderwijssoort geldende mogelijkheden. De gewichtsfactor kan voorlopig in het voortgezet onderwijs bijvoorbeeld niet worden meegenomen, omdat deze informatie de eerste jaren nog niet beschikbaar is.

Hoewel bij verschillende indicatoren wordt verwezen naar de doelen uit het LBK is het met de kernmonitor (en zelfs de plusopties) vooralsnog niet mogelijk om gegevens over alle doelen van het GOA-beleid te verzamelen. De meeste indicatoren hebben betrekking op de doelstelling van evenredige deelname aan het onderwijs en voortijdig schoolverlaten/ startkwalificaties.

De gegevens over de indicatoren in de monitor zullen vooral uit de leerlingadministratie komen. Niet aangegeven is of en hoe de betrouwbaarheid van deze gegevens zal worden vastgesteld of gewaarborgd. Er is ook niet aangegeven of een nulmeting zal worden uitgevoerd – eventueel bij een steekproef –, of dat reeds verzamelde gegevens als zodanig zullen worden gebruikt.

Een tweede belangrijke informatiebron betreft de gemeentelijke leerplicht- en Regionale Meld- en Coördinatiecentrum(RMC)-registraties. VNG en OCenW werken samen in een project om de betrouwbaarheid en de vergelijkbaarheid van deze registraties te verbeteren.<sup>2</sup>

### 3.3.3.2 Toezicht Inspectie

Het toezicht van de Inspectie richt zich op wet- en regelgeving en de effecten daarvan op de kwaliteit van het onderwijs in de onderwijspraktijk. De Inspectie was aanvankelijk van plan na te gaan wat de scholen doen met GOA-gelden en informatie. Toen dit niet mogelijk bleek omdat de GOA-plannen de gegevens over individuele scholen veelal niet bevatten, wilde de Inspectie een risicoanalyse uitvoeren op de plannen.

Daarvoor werden verschillende indicatoren bedacht, bijvoorbeeld het gehanteerde systeem van projectaanvragen door scholen en de visie achter de verdeling van de middelen. De Inspectie wilde bij aanwezigheid van een negatieve indicatie direct de gemeente en/of de schoolbesturen aanschrijven. Deze aanpak is nooit uitgevoerd.

In ambtelijk overleg tussen het ministerie, de Inspectie en VNG werd namelijk afgesproken dat het Inspectietoezicht een stimulerend karakter diende te hebben. De gemeenten zouden tijd nodig hebben om hun rol in het onderwijsachterstandenbeleid in te nemen. Het ministerie van OCenW wilde dat de Inspectie stimulerend zou optreden ten opzichte van gemeenten, en zich voor de toetsing van de GOA-plannen zou beperken tot vormkenmerken, met andere woorden de eisen die de Wet GOA stelt aan de plannen. Alleen bij grove overtredingen door gemeenten in de plannen dringt de Inspectie aan op wijzigingen. Die hebben zich overigens niet voorgedaan.<sup>3</sup>

In 1998 en 1999 heeft de Inspectie onderzocht of de gemeenten aan de planplicht hebben voldaan, of deze plannen aan de wettelijke voorschriften voldeden en hoeveel middelen uit de gemeentekas zijn aangewend voor GOA.<sup>4</sup> In 1998 bleek dat ongeveer een derde van de

<sup>1</sup> De CITO-resultaten behoren hier dus niet toe.

<sup>2</sup> Ministerie van OCenW. De GOA kernmonitor, p. 7.

<sup>3</sup> Mondelinge informatie Inspectie van het onderwijs d.d. 11 oktober 2000.

<sup>4</sup> De uitvoering van GOA en OALT door Nederlandse gemeenten. Inspectie van het onderwijs. Oktober 1999 en Uitvoering van de wet GOA 1998–2000, concept. Inspectie van het onderwijs.

plan- of besluitplichtige gemeenten tekort was geschoten met het (tijdig) nemen van een raadsbesluit of het vaststellen van een plan. Het besluit of plan was nog in voorbereiding of er was nog helemaal geen actie ondernomen. In 1999 was dit nog ongeveer twintig procent. Zowel in 1998 als in 1999 bleek dat ongeveer de helft van de plannen niet aan de wettelijk verplichte inhoudelijke bestanddelen voldeed. Er werd bijvoorbeeld slechts in de helft van de plannen aangegeven op welke wijze de schoolgebonden middelen in het kader van het GOA worden ingezet. Ruim een derde van de plannen ging niet in op de wijze waarop de gemeentelijke middelen ingezet zouden worden. In de helft van de plannen werd niet beschreven op welke wijze de gemeente haar GOA-beleid zou gaan evalueren of op welke wijze de scholen zich richting gemeenten dienen te verantwoorden.<sup>1</sup>

De Inspectie heeft de betrokken gemeenten erop gewezen dat de GOA-plannen en besluiten niet overeenkomen met de wettelijke bepalingen en hen verzocht de tweede generatie plannen in overeenstemming te brengen met de wet GOA.<sup>2</sup>

Omdat de plannen praktisch geen uitsluitel geven over de middelenverdeling, vindt de Inspectie dat zij geen zicht heeft op de feitelijke besteding van de middelen op de scholen en de effecten daarvan op de kwaliteit van het onderwijs.<sup>3</sup>

De Inspectie heeft daarom geprobeerd om aan de hand van de IST-informatie een beeld te verkrijgen over de inzet van GOA-middelen en informatie op de afzonderlijke scholen. Omdat niet vastgesteld kon worden of een school die onderworpen was aan IST wel of niet beschikt over GOA-middelen of -informatie bleek deze informatie echter niet toereikend.<sup>4</sup>

Voor het toezicht op de uitvoering van de VVE-regeling is nog geen overeenstemming bereikt tussen de ministeries van OCenW en VWS. Er is een «Verkenningcommissie» ingesteld die naar een oplossing voor het toezicht op de uitvoering van de VVE-regeling moet zoeken. De Inspectie van het onderwijs ontwikkelt in het schooljaar 2000–2001 een kader voor het toezicht op de uitvoering van de VVE-regeling.<sup>5</sup> De komende twee jaar experimenteert de Inspectie vooralsnog alleen met het toezicht binnen de G4.<sup>6</sup> De voorschoolse voorzieningen die met de te bezoeken scholen samenwerken, zullen op basis van vrijwilligheid worden benaderd voor deelname aan het onderzoek.<sup>7</sup> Wat VVE betreft zal de in 2002 aan te leveren verantwoording gebruikt gaan worden als nulmeting. Tot dat moment acht het ministerie van OCenW de doelmatigheid van het beleid niet meetbaar.<sup>8</sup>

### 3.3.3.3 Overige informatie

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de kwaliteit en de inhoud van (in opdracht van het ministerie) uitgevoerd onderzoek, alsmede op het gebruik van de informatie uit de rapporten door het ministerie.

## 3.4 Resumé

### 3.4.1 *Rechtmatigheid*

De minister heeft de uit zijn verantwoordelijkheid voortvloeiende informatiebehoefte niet geëxpliciteerd.

<sup>1</sup> Uitvoering van de wet GOA 1998–2000. concept. Inspectie van het Onderwijs.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Notitie Resultaten Goa-vragenlijsten uit IST-vragenlijsten, Inspectie van het onderwijs.

<sup>5</sup> Mondelinge informatie OCenW, d.d. 8 november 2000.

<sup>6</sup> Mondelinge informatie Inspectie van het onderwijs, d.d. 11 oktober 2000.

<sup>7</sup> Mondelinge informatie OCenW, d.d. 8 november 2000.

<sup>8</sup> Idem.

Uit rapporten van de AD uit november 1999 blijkt dat er onzekerheid bestaat omtrent de rechtmatigheid van een deel van de toekenningen op grond van de Gewichtenregeling en de Cumi-regeling aan scholen voor primair respectievelijk voortgezet onderwijs. Bij zijn controle op de toekenning van de specifieke uitkeringen heeft de AD geen fouten gevonden.

Over de rechtmatigheid van de besteding van de schoolgebonden middelen is geen specifieke informatie voorhanden.

Voor de controle op de besteding van de specifieke uitkering GOA geldt als uitgangspunt de single audit-gedachte, maar het ministerie is niet vooraf nagegaan of gemeentelijke accountants in de informatiebehoefte van de minister zullen voorzien terwijl vrijwel zeker is dat dat niet het geval is. Een toezichtstructuur die voorziet in jaarlijks toezicht op de uitvoering van relevante werkzaamheden door de gemeentelijke accountants ontbreekt. Volgens het ministerie stroken een dergelijke toezichtstructuur en het vooraf nagaan of de gemeenten in staat zijn de GOA-wet toe te passen niet met het beeld van een Rijksoverheid die de gemeenteraden de controle op de rechtmatigheid laat.

De wijze waarop de minister zijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatige besteding van de GOA-gelden heeft ingevuld roept bij de Rekenkamer bedenkingen op. Het ministerie heeft niet vastgesteld of de gemeentelijke accountants het rechtmatigheidsbegrip hanteren dat de minister voor ogen staat. De strekking van de gemeentelijke accountantsverklaring kan verschillen: de gemeentelijke accountant kan zich beperken tot een getrouwheidsverklaring van de gemeenterekening. Dat is iets anders dan de verklaring die de minister nodig heeft om zijn verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid van de besteding door gemeenten en scholen van de GOA-middelen te kunnen waarmaken.

In de VVE-regeling is een actieve informatieplicht voor de voor de uitkering in aanmerking komende gemeenten opgenomen. Gelet op de uitvoeringslasten heeft het ministerie ervoor gekozen deze verantwoording slechts eenmalig over een periode van ruim twee jaar te laten afleggen. Niet duidelijk is hoe de Inspectie van het onderwijs haar taak tot toetsing van de inzet van middelen aan de regeling zal uitvoeren. De minister kan pas na 1 augustus 2002 bij gebleken onrechtmatigheden teruggave vorderen van toegekende VVE-middelen.

Er is nog maar nauwelijks informatie beschikbaar over de rechtmatigheid van de besteding van de middelen ter bestrijding van onderwijsachterstanden.

#### *3.4.2 Doelmatigheid*

De behoefte aan informatie over de doelmatigheid van beleid die voortvloeit uit de verantwoordelijkheden van de minister betreft de realisatie van de landelijke doelstellingen van het GOA-beleid, de VVE-regeling en het LBK. Daarnaast is informatie nodig over de uitwerking van de landelijke doelen in de gemeentelijke plannen. De minister heeft deze informatiebehoefte niet geëxpliciteerd.

Gemeenten zijn verplicht door de minister gevraagde informatie te leveren. Scholen dienen door de gemeente gevraagde informatie te leveren. Gemeenten dienen in het gemeentelijk plan vast te leggen op

welke wijze het lokale beleid geëvalueerd wordt en op welke wijze de scholen zich richting gemeente verantwoorden.

Veel gemeenten hebben nog niet vastgelegd welke informatie zij zullen gaan verzamelen. De overige gemeenten hebben ieder hun eigen opzet gekozen. Daardoor kan de minister geen eenduidige, vergelijkbare gegevens verzamelen. Aan de GOA-monitor wordt sinds 1998 gewerkt. Daarbij is sprake van overleg en overeenstemming met diverse relevante actoren. De minister stuurt de opzet van de goa-monitor echter niet op basis van zijn eigen informatiebehoefte. Vooral nog kunnen met de goa-monitor niet alle gewenste gegevens landelijk en/of per gemeente worden verzameld.

In de GOA-monitor is enige aandacht voor de betrouwbaarheid door de indicatoren zo eenduidig mogelijk te definiëren en operationaliseren. Ook wordt gewerkt aan de verbetering van de betrouwbaarheid van de leerplicht- en RMC-registraties. De betrouwbaarheid van de belangrijkste bron -de schooladministraties- krijgt echter geen aandacht.

De Inspectie van het onderwijs heeft een toezichttaak bij het GOA-beleid. De Inspectie ontwikkelt hiervoor een toezichtskader, maar houdt zich nog niet bezig met structurele informatieverzameling over de daadwerkelijke doelmatigheid van het beleid. De informatie die momenteel wel verzameld wordt heeft betrekking op de vraag of de gemeenten aan de wettelijke plichten inzake de gemeentelijke plannen voldoen. Het ministerie wil dat de Inspectie voornamelijk vooral stimulerend en niet toetsend optreedt. Een probleem betreft de onduidelijkheid over de bevoegdheden van de Inspectie om onderzoek te doen bij de gemeenten.

De minister van OCenW heeft de wettelijke mogelijkheden tot informatieverzameling dus nog niet volledig en structureel uitgewerkt. De minister kan daarom voornamelijk geen volledige en betrouwbare verantwoording afleggen over de doelmatigheid van het beleid.

## 4 BELEIDSINFORMATIE GETOETST

### 4.1 Vooraf

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 heeft de Rekenkamer 35 evaluaties en onderzoeksrapporten over de bestrijding van onderwijsachterstanden die sinds 1996 verschenen zijn, beoordeeld op kwaliteit. Het gaat hierbij om een selectie van de door Kamer en ministerie aangewezen beleidsinformatie die voor beantwoording van de onderzoeksvragen het meest relevant leek.<sup>1</sup> In het kader van deze kwaliteitstoets heeft de Rekenkamer ook nagegaan in hoeverre de inhoudelijke resultaten van deze evaluaties en rapporten een beeld geven van de implementatie van het GOA-beleid en het realiseren van de doelstellingen uit het LBK. Daartoe is per document bezien of op deze punten specifieke uitspraken zijn gedaan. Op deze wijze is een beeld verkregen dat ook de hiaten in de beleidsinformatie, de zogenoemde witte vlekken, aantoonde. Voorzover verschillende rapporten uitspraken doen over dezelfde doelstelling is uiteraard een vergelijking gemaakt: het opsporen van inconsistenties en tegenstrijdigheden was ook een taak die de Rekenkamer zich gesteld had.

Eerder werd al gewezen op de betrekkelijke nieuwheid van het GOA-beleid. Het planstadium zou inmiddels gerealiseerd moeten zijn; de uitvoering is nu ruim twee jaar gaande. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de beschikbare beleidsinformatie vooral betrekking heeft op de planvorming en zeer beperkt op de doelbereiking.

### 4.2 Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, Landelijk beleidskader en beleidseffecten

Het Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid formuleert de landelijke doelstellingen van het beleid inzake onderwijsachterstanden in zes hoofdthema's die afzonderlijk zijn uitgewerkt in een aantal (richtinggevende) doelstellingen (zie bijlage 3). In hoofdstuk 2 werd aangegeven hoe dit kader tot stand kwam en hoe bewust gekozen werd voor globale doelstellingen.

Het feit dat genoemde doelstellingen uit het LBK niet geformuleerd zijn als eindtermen of gekwantificeerde resultaten brengt op voorhand met zich mee dat geen enkel rapport harde conclusies kan bevatten over het al dan niet bereiken ervan. De uitspraken en conclusies hebben vooral betrekking op de mate van succesvolle en minder succesvolle implementatie van beleid, initiatieven en experimenten. Uitspraken en gegevens over leerlingaantallen en tellingen van schoolresultaten e.d. die wel in de verschillende studies aan de orde komen, zijn door de open vormgeving van de doelstellingen in het LBK daar niet zonder meer aan te koppelen.

Hierbij moet bovendien worden bedacht dat ander OCenW-beleid de effectmeting compliceert. Er is er immers sprake van afzonderlijke, gelijktijdige beleidsoperaties als «Groepsgrootte en kwaliteit» (klassenverkleining) en «Weer samen naar school» die gericht zijn op verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en het leveren van «maatwerk» waardoor achterstanden bestreden en kansen vergroot worden. Deze beleidsoperaties interfereren met het onderwijsachterstandenbeleid, waardoor eventueel geregistreerde effecten niet zonder meer toe te schrijven zijn aan dit laatste beleid.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Zie voor de selectiecriteria paragraaf 3.1.

<sup>2</sup> Over de consistentie van het OAB met de andere OCW-beleidsoperaties is door de Rekenkamer in de bestudeerde beleidsinformatie vrijwel niets aangetroffen.

## 4.3 Typering en kwaliteit beoordeelde rapporten

### 4.3.1 Typering beoordeelde rapporten

#### 4.3.1.1 Opdrachtgever

Het overgrote deel van de beoordeelde onderzoeken werd in opdracht van het ministerie van OCenW<sup>1</sup> uitgevoerd (22). Twee studies werden uitgevoerd in opdracht van de commissie Beleidsonderzoek Primair Onderwijs (BOPO; door OCenW gefinancierd). De ministers van BZK en Grotestedenbeleid waren elk opdrachtgever voor één studie. Eén onderzoek werd uitgevoerd in opdracht van een instituut voor multiculturele ontwikkeling. Bij zes rapporten was niet uit de tekst op te maken wie de opdrachtgever van het onderzoek is geweest.

#### 4.3.1.2 Beleidsterrein

De meeste onderzoeken (25) bleken informatie te verschaffen over het primair onderwijs. Het voortgezet onderwijs kwam in 21 rapporten aan de orde. VVE was in elf rapporten onderwerp van onderzoek. Slechts drie rapporten bevatten informatie over de middenstromen (zie ook punt 4.3.2).

#### 4.3.1.3 Datering gegevens

De geselecteerde rapporten besloegen zowel de periode voor als de periode na de inwerkingtreding van het GOA-beleid. De in de onderzoeken gebruikte gegevens dateerden in 16 gevallen van voor de inwerkingtreding van de Wet GOA en in tien gevallen van daarna. In vijf rapporten werd gebruik gemaakt van gegevens van voor en na het GOA. Van vier rapporten was onduidelijk op welke periode zij betrekking hadden.

#### 4.3.1.4 Informatie of evaluatie

De Rekenkamer maakte binnen de algemene categorie «beleidsinformatie» naast adviezen en achtergrondstudies onderscheid tussen rapporten met voortgangsinformatie en beleidsevaluaties, dat wil zeggen rapporten waarin deze informatie wordt gerelateerd aan beleid. Als het gaat om doelbereiking in relatie tot beleid kan ook het begrip «ex-post evaluatie» worden gebruikt. Van een ex-post beleidsevaluatie is volgens het Hafir sprake als aan van de volgende aspecten aandacht is besteed:

- de mate waarin de doelen van het gerealiseerde beleid worden bereikt;
- de mate waarin het al dan niet bereiken van de doelen het gevolg is van de beleidsinstrumenten; opgetreden neveneffecten;
- de mate waarin de uitvoering van het beleid conform plan verloopt.

Volgens deze definitie waren 14 van de 35 rapporten aan te merken als ex-post beleidsevaluatie. Daarvan hadden 10 rapporten betrekking op doelbereiking zonder een relatie te leggen met het gevoerde beleid. Doelbereiking had daarbij vooral betrekking op beleidsprestaties, dat wil zeggen activiteiten van relevante actoren. Slechts 3 rapporten van deze 14 waren gericht op beleidseffecten, dat wil zeggen de mate waarin het al dan niet bereiken van doelen het gevolg is van het beleid. In deze (experimentele) onderzoeken werd getracht een causale relatie tussen een beleidsinstrument en prestaties van kinderen te leggen.

---

<sup>1</sup> In gezamenlijke opdracht van OCenW en VWS werden drie studies verricht.

#### 4.3.2 Informatie over besteding middelen

De Rekenkamer ging na in hoeveel rapporten aandacht was gegeven aan de besteding van de GOA-, gewichten-, en Cumi-gelden (zie tabel 6). Drie rapporten gingen in op de inzet van de GOA-gelden<sup>1</sup> en de gewichten-gelden.<sup>2</sup> Twee rapporten bevatten informatie over de inzet van de Cumi-middelen.<sup>3</sup> Geen enkel rapport ging in op het beheer of de rechtmatigheid van de besteding van de middelen.

**Tabel 6 Aantal rapporten met informatie over de besteding van de middelen (n = 35)**

| Onderwerp              | Aantal rapporten met informatie |
|------------------------|---------------------------------|
| <i>GOA-gelden</i>      |                                 |
| – inzet                | 3                               |
| – beheer               | –                               |
| – rechtmatigheid       | –                               |
| <i>Gewichtengelden</i> |                                 |
| – inzet                | 3                               |
| – beheer               | –                               |
| – rechtmatigheid       | –                               |
| <i>Cumi-gelden</i>     |                                 |
| – inzet                | 2                               |
| – beheer               | –                               |
| – rechtmatigheid       | –                               |

#### 4.3.3 Dekking doelstellingen Landelijk beleidskader

De Rekenkamer ging na in hoeverre de bestudeerde rapporten informatie geven over het bereiken van de doelen uit het LBK. In bijlage 4 is per rapport aangegeven op welke onderwerpen wordt ingegaan. Tabel 7 geeft een overzicht per (sub-)doelstelling van het aantal rapporten waarin informatie wordt gegeven. In de tweede kolom is aangegeven in hoeveel van deze rapporten uitspraken over doelbereiking worden gedaan.

**Tabel 7 Aantal rapporten met informatie over doelen uit het LBK en uitspraken over doelbereiking (n = 35)**

| Doel  | Rapporten met informatie | Rapporten over doelbereiking |
|---|--------------------------|------------------------------|
| Algemeen doel GOA                             | 5                        | 1                            |
| <i>Voor- en vroegschoolse educatie</i>        |                          |                              |
| A1a   | 7                        | 0                            |
| A1b   | 4                        | 1                            |
| A2a   | 4                        | 1                            |
| A2b   | 7                        | 1                            |
| A2c   | 7                        | 0                            |
| A2d   | 9                        | 0                            |
| <i>Nederlandse taal</i>                       |                          |                              |
| B1  | 3                        | 0                            |
| B2a   | 1                        | 0                            |
| B2b   | –                        | 0                            |
| B2c   | –                        | 0                            |
| B2d   | 2                        | 0                            |
| B2e   | 1                        | 0                            |
| <i>Verwijzing naar speciale voorzieningen</i> |                          |                              |
| C1  | 7                        | 1                            |
| C2a   | 5                        | 0                            |
| C2b   | 5                        | 0                            |
| C2c   | 1                        | 0                            |
| <i>Schooluitval</i>                           |                          |                              |
| D1  | 7                        | 0                            |

<sup>1</sup> Quick scan GOA-beleid. Sardes; GOA-beleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering. SCP; Rapportage Minderheden 1999; SCP.

<sup>2</sup> Zicht op resultaat. Inspectie van het Onderwijs; En toen was het OVB er niet meer. Sardes; Meer voorrang, minder achterstand. ITS.

<sup>3</sup> En toen was het OVB er niet meer. Sardes; Meer voorrang, minder achterstand. ITS.



| Doel   | Rapporten met informatie | Rapporten over doelbereiking |
|--|--------------------------|------------------------------|
| Startkwalificatie                                  | 5                        | 0                            |
| D2a  | 4                        | 0                            |
| D2b  | 1                        | 0                            |
| D2c  | 2                        | 0                            |
| D2d  | 1                        | 0                            |
| <i>Evenredige deelname aan onderwijs</i>           |                          |                              |
| E  | 7                        | 0                            |
| <i>Monitoring</i>                                  |                          |                              |
| Fa   | 2                        | 1                            |
| Fb   | 2                        | 1                            |
| Fc   | 2                        | 1                            |
| <i>Andere voor GOA-beleid relevante informatie</i> |                          |                              |
| Andere informatie                                  | 26                       | nvt                          |

Voor alle doelstellingen uit het LBK met uitzondering van VVE gold dat de eerste subdoelstelling het vaakst in de onderzoeken aan de orde kwam. De meeste aandacht ging overigens uit naar VVE. Opvallend weinig rapporten besteedden aandacht aan doelstellingen uit het LBK betreffende de Nederlandse taal. In de PRIMA-cohort-basisrapportages werden wel prestatiegegevens over onder meer taal vermeld, maar werd de relatie met de (doelstellingen) van het beleid niet gelegd. In 1997 werd al gesignaleerd dat onvoldoende gebruik gemaakt werd van de analyse-mogelijkheden die de gegevensbestanden bieden.<sup>1</sup> Eerder werd al geconstateerd dat in slechts drie rapporten uitspraken over de mate van doelbereiking worden gedaan. Deze uitspraken bleken betrekking te hebben op acht van de (sub-)doelstellingen. In paragraaf 4.5 wordt ingegaan op de inhoud van de rapporten.

#### 4.3.4 Kwaliteit beoordeelde rapporten

Voor de beoordeling van de kwaliteit van de rapporten gebruikte de Rekenkamer tien criteria, afkomstig uit de in hoofdstuk 1 genoemde normatiek. Voor elk van de rapporten werd bepaald aan hoeveel van deze criteria zij voldoen. In bijlage 5 is een totaaloverzicht gegeven. Bij de beoordeling werd het ten dele aan een criterium voldoen als negatief beoordeeld. De technische kwaliteit van de meeste rapporten is goed. In totaal 31 rapporten voldeden aan meer dan de helft van de van toepassing zijnde criteria.

Slechts vier rapporten voldeden aan de helft of minder van de criteria. Een daarvan is de Quick Scan van Sardes, waarvan gegeven de aard van dat onderzoek niet verwacht kon worden dat het aan de gebruikte eisen kan voldoen. Het ontbrak bijvoorbeeld aan een onderbouwde case-selectie, een uitgebreide beschrijving van analyses en (waarborgen voor) betrouwbare gegevensverzameling.

Twee rapporten<sup>2</sup> voldeden bij slechts een criterium geheel niet aan de eis. Voor de overige criteria was sprake van «ten dele» voldoen. Eén rapport<sup>3</sup> voldeed slechts aan één van de zeven criteria in zijn geheel en aan twee ten dele.

Bij de inhoudelijke bespreking (paragraaf 4.5) van de vier rapporten die aan de helft of minder van de criteria voldeden is de kwaliteitsbeoordeling in ogenschouw genomen.

<sup>1</sup> En toen was het OVB er niet meer. Sardes., p. 10.

<sup>2</sup> Onderwijsverslagen 1998 en 1999 van de inspectie van het onderwijs.

<sup>3</sup> «De brede school» van Sardes.

#### **4.4 Gebruik**

De Rekenkamer verzocht het ministerie van OCenW weer te geven of en hoe de door de Rekenkamer beoordeelde rapporten door het ministerie zijn behandeld. Van vrijwel alle (33 van de 35) door de Rekenkamer beoordeelde rapporten had het ministerie samenvattingen gemaakt en van acht rapporten was een bepaalde vorm van analyse gemaakt. Ongeveer de helft (17) van de rapporten is aangeboden aan de Tweede Kamer en in tien gevallen werd een beleidsreactie bijgevoegd. Van ongeveer de helft van de rapporten (18) heeft de inhoud zichtbaar invloed gehad op de beleidsvorming (door het citeren uit het rapport in een nota of door verwijzing in een brief).

Zoals zal blijken uit de volgende paragraaf achtte de Rekenkamer 15 rapporten van belang omdat er uitspraken in gedaan worden over de uitvoering van het beleid. Deze rapporten komen echter maar ten dele overeen met de door het ministerie kennelijk van belang geachte rapporten. Van de 15 werden er tien gezonden aan de Tweede Kamer en op zeven werd een beleidsreactie gegeven. Zes ervan lijken directe invloed gehad te hebben op de beleidsvorming: ze zijn verwerkt in een nota of beleidsbrief of anderszins gebruikt.

De zogenoemde cohortstudies nemen een bijzondere plaats in; het betreft langlopende onderzoeken waarin veel gegevens verzameld worden, echter zonder dat er een relatie gelegd wordt met de doelstellingen van het beleid. Deze omvangrijke en gedetailleerde studies zijn van groot belang als basismateriaal voor verklarend onderzoek. Zo kunnen in nadere studies variabelen gevonden worden die achterstanden kunnen helpen verkleinen.

Omdat de gegevens van de cohortstudies met vragenlijsten zijn verkregen en geen observaties op de scholen zelf plaats hebben gevonden kan de weergave van de werkwijze van scholen en leerkrachten echter vertekend zijn – een waarschuwing die reeds in 1997 in De Landelijke evaluatie van het OVB (pp. 10–11) werd uitgesproken. Een andere beperking van dit soort onderzoek is dat het gelet op de grootschaligheid niet afgestemd is op de beleidscycli (idem, p.17). Het is niet duidelijk in hoeverre de cohortstudies door het ministerie voor de aansturing van het GOA-beleid zijn gebruikt.

Geconstateerd kan worden dat niet alle rapporten door het ministerie van belang geacht worden voor de beleidsvorming. Opmerkelijk is de discrepantie tussen de door de Rekenkamer van belang geachte rapporten en de door het ministerie van belang geachte rapporten. Dit is merkwaardig omdat de Rekenkamer in haar onderzoek vooral getracht heeft informatie te vinden die gerelateerd is aan en bruikbaar is voor de invulling van het LBK. In dit verband wijst de Rekenkamer op het ontbreken van een heldere procedure voor het verwerken van de beschikbare informatie. Zo kon de evaluatie van het OVB-beleid «En toen was het OVB er niet meer», op het ministerie buiten beschouwing blijven. De Rekenkamer heeft althans niet vast kunnen stellen dat het rapport op enigerlei wijze verwerkt of geanalyseerd is.

#### **4.5 Resultaten van de toetsing**

##### *4.5.1 Besteding van de middelen*

De rapporten bevatten vrijwel geen informatie over de besteding van de

GOA-middelen. Een enkel rapport (GOA-beleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering, p. 89) vermeldt dat de nadruk van de besteding van de gelden bij het primair onderwijs ligt en met name bij de VVE. Uit de verschaft informatie valt tevens op te maken dat relatief weinig geld gaat naar het voortgezet onderwijs en naar buitenschoolse activiteiten. Over de besteding van de middelen van de Gewichtenregeling wordt in de rapporten vrijwel geen melding gemaakt. Alleen uit informatie over de OVB-periode en daarvoor blijkt dat «veel scholen» deze middelen als gelden voor hun basisinformatie beschouwden. De gelden werden veelal gebruikt voor klassenverkleining (Zicht op resultaat, pp. 51–52, 72–77; Meer voorrang minder achterstand, pp. 74–75). Over de besteding van de middelen van de Cumi-faciliteit is evenmin actuele informatie beschikbaar. Een rapport uit 1997 (Zicht op resultaat, p. 63, 77, 79) vermeldt dat driekwart van de scholen voor voortgezet onderwijs de extra faciliteit uitsluitend inzetten voor allochtone leerlingen; ruim een kwart voor alle leerlingen. Hoe het staat met deze bestedingen sinds de invoering van de Wet GOA is met de beleidsinformatie die de Rekenkamer onder ogen heeft gehad niet te bepalen.<sup>1</sup>

Over de besteding van de middelen is dus vrijwel niets bekend (zie ook hoofdstuk 3); er kan van een hiaat in de beleidsinformatie gesproken worden.

Mogelijk kan een rapport van het SCP dat nog in voorbereiding is op dit punt te zijner tijd nadere informatie verschaffen.

#### **4.6 Algemene doelstelling**

*Het algemene doel van het GOA-beleid luidt: het zoveel mogelijk wegnemen van belemmeringen die de voorbereiding op een volwaardig burgerschap in de weg staan; het voorkomen dat sociale, economische of culturele factoren leiden tot achterstanden.*

De zogenoemde cohortstudies (Prima, VO, VOCL) vormen een belangrijke bron van informatie over kenmerken en prestaties van leerlingen en scholen en daarmee van de omvang van de onderwijsachterstanden. Deze informatie vormt de basis voor diverse studies en biedt aanknopingspunten voor nader onderzoek ter bepaling van bovengenoemde belemmeringen en factoren. In hoeverre de cohortstudies gegevens bevatten over het realiseren van de algemene GOA-doelstelling kan alleen indirect, via andere studies, waargenomen worden. Een afzonderlijke bespreking van de cohortstudies is hier dan ook niet aan de orde. Voorzover deze studies in dit kader van belang zijn worden ze meegewogen bij de beoordeling van de andere rapporten.

Wat betreft de praktijk van het realiseren van de algemene GOA-doelstelling constateert de Rekenkamer het volgende. Iets meer dan de helft van de planplichtige gemeenten heeft aangegeven wat het doel van het GOA is (Quick-scan GOA-beleid, 1999, p. 7). In andere plannen staat dit doel geformuleerd als het halen van een startkwalificatie of het bereiken van volwaardig burgerschap. De keuze voor instrumenten die bijdragen aan de realisatie van dit doel wordt door de beoordeelde rapporten niet onderbouwd. Gewezen wordt op de diversiteit aan variabelen en mogelijke succesfactoren voor specifieke methodes of doelgroepen (Samenvattend eindverslag Kaleidoscoop en Piramide, 1999, p. 50–51; Rapportage minderheden 1999, p. 268–275). Ook het aantal van deze factoren lijkt daarmee problematisch. Gewezen wordt onder meer op de niet-bedoelde effecten van het GOA-beleid: versnippering en concurrentie

---

<sup>1</sup> Enige informatie over de spreiding van Cumi-bestedingen is te vinden in een Rekenkamerrapport uit mei 1998, dus van voor de GOA-periode: Bestrijding onderwijsachterstand in het voortgezet onderwijs (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 040, nrs 1–2), p. 18.

met ander beleid (Rapportage minderheden 1999, p. 252). Er is bijzondere aandacht voor VVE in de literatuur waar het gaat om de wegwerking van achterstanden (Samenvattend eindverslag Kaleidoscoop en Piramide, 1999). Het blijkt echter wel dat succesvolle experimenten steeds in hun eigen context moeten worden gezien en dat er onduidelijkheid is over het beklijven van resultaten (idem p. 50–51).

Omdat geen onderbouwing van het gekozen instrumentarium viel terug te vinden in de Memorie van Toelichting bij de Wet GOA, en ook niet in de evaluatie van het OVB-beleid of in andere door de Rekenkamer geraadpleegde studies, en in de beoordeelde beleidsinformatie vrijwel geen uitspraken te vinden zijn over het realiseren van de algemene doelstelling moet op dit punt van een lacune in noodzakelijke kennis gesproken worden.

## **4.7 Specifieke doelen**

### *4.7.1 Voor- en vroegschoolse educatie*

*Bij de doelstellingen die met voor- en vroegschoolse educatie verband houden gaat het met name om de verbetering van de startcondities van leerlingen bij binnenkomst in de basisschool. Die verbetering richt zich onder meer op het gebied van de Nederlandse taal door aandacht voor, en verbetering van samenwerkingsrelaties tussen basisscholen en VVE-instellingen en deskundigheidsbevordering van medewerkers die op dit terrein werkzaam zijn. In dit kader moet – kort samengevat – aandacht worden besteed aan informatie-uitwisseling over toekomstige leerlingen tussen de actoren; het planmatig handelen, het gebruik van programma's en instrumenten voor (taal)ontwikkeling in peuterspeelzalen enondersteuning van gezinsgerichte programma's.*

In veertig procent van de gemeentelijke plannen wordt het onderwerp van deskundigheidsbevordering genoemd; in zestig procent van de plannen komt het onderwerp informatie-uitwisseling over toekomstige leerlingen aan de orde; in 19 procent van de plannen worden gezinsgerichte programma's genoemd. Dertig procent van de gemeenten wil programma's gaan gebruiken in de voorschoolse periode (Quick-scan GOA-beleid, 1999 p. 9–10).

Een aantal rapporten maakt melding van de aard en frequentie van het contact tussen scholen en VVE-instellingen (Onderwijsverslag 1998 p.77; Implementatie Piramide en Kaleidoscoop p. 95–96; Samenvattend evaluatierapport Piramide en Kaleidoscoop p. 34, 48; Zicht op resultaat p. 50–51); over de inhoud van die afstemming en het resultaat daarvan is door de Rekenkamer niets aangetroffen.

Enkele rapporten (Implementatie Piramide en Kaleidoscoop; Samenvattend evaluatierapport Piramide en Kaleidoscoop) zijn gewijd aan arbeidsintensieve en dure experimenten (methode: «Kaleidoscoop» en «Piramide»). De resultaten hiervan zijn betrekkelijk mager. Er zijn enige effecten op het gebied van taalontwikkeling gesignaleerd. De eindtermen van het gewenste niveau zijn echter niet duidelijk, hetgeen resultaatmeting moeilijk maakt. Ook zijn de effecten op langere termijn – na één jaar – onzeker. Voorts wordt opgemerkt dat een succesfactor voor VVE-programma's een inzet is van ongeveer 600–1200 uur (Samenvattend evaluatierapport Kaleidoscoop en Piramide, pp. 16, 50–51; Effecten van voor- en vroegschoolse educatieve centrumprogramma's pp. 147–151). In de OVB-periode is bij deze programma's een vermindering geconstateerd

van taalachterstand bij enkele specifieke etnische groepen allochtonen (En toen was het OVB er niet meer, p. 21).

Over de zinvolheid van het aanbod van gezinsgerichte programma's bestaat geen onverdeeld positief beeld. In individuele gevallen wordt een dergelijk programma aangeduid als succesfactor (Samenvattend evaluatierapport Kaleidoscoop en Piramide, p. 56). In een ander rapport wordt gesteld dat dergelijke uit de jaren zeventig stammende buitenlandse programma's voor autochtonen ondanks uitblijvende resultaten gekopieerd zijn naar de situatie voor allochtonen en dat het beoogde effect (ook daar) uitblijft (Rapportage minderheden 1999, p. 234).

Enige internationale (oudere) literatuur wordt genoemd die wel succesvolle (onder meer Amerikaanse) programma's noemt (En toen was het OVB er niet meer, p. 21–24).

Omdat de onderzoeksresultaten elkaar op onderdelen tegenspreken, de gemeten effecten gering en afhankelijk van specifieke omstandigheden zijn, is hier geenszins sprake van een solide basis voor beleid. Dit is opmerkelijk omdat het belang van VVE allerwegen groot geacht wordt. Wat wel blijkt is dat de programma's die enig – mogelijk tijdelijk – succes boeken, arbeidsintensief en duur zijn.

#### *4.7.2 Beheersing van de Nederlandse taal*

*Ter bestrijding van de taalachterstanden moet lokaal beleid ontwikkeld worden in samenwerking met scholen en andere instellingen. Daarbij moet, kort samengevat, aandacht worden besteed aan de gezamenlijke opvang van instromers (kinderen van asielzoekers bijvoorbeeld). Voorts moet afstemming plaats vinden tussen de eerste opvang en de vervolactiviteiten op het gebied van verschillende soorten onderwijs in de Nederlandse taal. Aandacht moet besteed worden aan stimulering van buitenschoolse programma's Nederlandse taal en deskundigheidsbevordering van leraren en aan de beheersing van de Nederlandse taal door moeders.*

Vrijwel alle gemeenten besteden aandacht aan taal; twintig procent van de gemeenten wil lokaal taalbeleid gaan ontwikkelen. Er zijn echter maar weinig lokale taalbeleidsplannen gemaakt. Veertig procent van de gemeenten wil dat de scholen een taalbeleidsplan opstellen en zijn terughoudend met het geven van richtlijnen hiervoor (Quick-scan GOA-beleid, p.11). Vijftien procent van de gemeenten wil werken aan de professionalisering van leraren, maar waar die precies betrekking op zou moeten hebben is onduidelijk. Er is wel informatie beschikbaar over de taalachterstanden maar deze informatie staat los van de elementen en middelen zoals verwoord in het LBK. Onderzoek uit de jaren tachtig en negentig (tot 1997) gaat met name over onderwijsmateriaal en de inpassing daarvan in regulier onderwijs (Wat weten we, pp. 63–89). Naar aanleiding van ander onderzoek wordt geconcludeerd dat er «tot op heden» (februari 2000) geen experimentele studies verricht zijn waaruit blijkt hoe groot de effecten zijn van de verschillende NT2-methoden op de leerwinst in de Nederlandse taalvaardigheid van allochtone leerlingen (idem, p. 88). Geïntegreerde NT1/NT2 methoden zijn nog in ontwikkeling, maar onderzoeksresultaten die de omslag naar geïntegreerd NT1-NT2-onderwijs onderbouwen ontbreken vooralsnog (idem, p. 89). In hetzelfde samenvattende rapport wordt een gemeenschappelijke resultaat geconstateerd uit diverse oudere studies: wat vruchten lijkt af te werpen is het werken «op maat» en in kleine groepjes (idem, p. 112). De hoge eisen die aan de vaardigheden van de leraren worden gesteld op het gebied van

klassenmanagement worden in een reeks van studies (1990–1997) vermeld (idem, p. 114). In een rapport wordt verondersteld dat taalvaardigheidscursussen voor ouders van invloed kunnen zijn op de schoolloopbaan van hun kinderen met verwijzing naar het (nog niet geëvalueerde) «voorschool-project» waarin gewerkt wordt met de eerder genoemde (overigens elders matig succesvol genoemde) methoden, «Kaleidoscoop» en «Piramide» (idem, pp. 61–62).

Over de genoemde aandachtspunten bij de gewenste lokale beleidsontwikkeling ter bestrijding van taalachterstanden is weinig bekend. Een onderbouwing van het beleid op dit punt is niet aangetroffen. Gelet op de lage percentages weten gemeenten mogelijk niet goed wat ze met de wens om te komen tot lokaal taalbeleid aan moeten. Ook hier kan een lacune in de beleidsinformatie geconstateerd worden.

#### *4.7.3 Vermindering van de verwijzing naar speciale voorzieningen*

*De doelstellingen van het Weer Samen Naar School-beleid zijn van overeenkomstige toepassing (gelden als richtsnoer) voor het primair onderwijs en die van het leerwegondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs voor mavo/vbo in het voortgezet onderwijs. Hierbij moet aandacht besteed worden aan samenwerking met andere niet onderwijs instanties en inzet van expertise van deze instanties in het onderwijs.*

Meer dan de helft van het aantal gemeentes besteedt hier in de plannen geen aandacht aan (Quick-scan GOA-beleid, p.13). Uit verschillende rapporten blijkt dat het aantal allochtonen dat deelneemt aan het speciaal onderwijs steeds verder toeneemt (Zicht op resultaat, p. 42, 63; Rapportage minderheden 1999, p. 139, 157; vgl. ook En toen was het OVB er niet meer, p. 34–35). Leerlingen uit etnische minderheden worden niet langer minder doorverwezen dan autochtonen. Over het geheel genomen is hun aandeel in het speciaal onderwijs een fractie hoger dan hun aandeel in het basisonderwijs. Over de samenwerking met andere instanties is betrekkelijk weinig bekend: voor zover er al sprake is van afstemming betreft dit volgens een casestudy zeer lichte vormen van samenwerking. Problemen doen zich voor in de kleinere gemeenten waar weinig ervaring is en moeizame relaties bestaan tussen schoolbesturen en het gemeentelijk apparaat. Factoren die de afstemming zouden belemmeren zijn: 1) de gescheiden geldstromen; 2) gemeenteoverstijgende samenwerkingsverbanden; 3) het feit dat WSNS betrekking heeft op alle scholen en GOA op slechts enkele binnen een gemeente; en 4) het feit dat de lokale overheid formeel geen rol speelt in WSNS (Bovenschoolse verbanden p. 104, 131–132).

In de OVB-periode was vijftien procent van de basisscholen volgens de Inspectie van het onderwijs (Zicht op resultaat p. 51) op de hoogte van de mogelijkheden die de verschillende instellingen kunnen bieden en werkt daarmee ook samen. Hoe is echter niet vermeld.

Het materiaal overziende rijst geen helder beeld over de samenwerking met niet-onderwijsinstanties en de inzet van expertise van deze instanties. Wat wel duidelijk is: het percentage leerlingen uit etnische minderheden dat verwezen wordt naar speciale voorzieningen is momenteel ongeveer gelijk aan het percentage doorverwezen autochtone leerlingen.

#### 4.7.4 Vermindering van schooluitval

*Jaarlijks wordt in samenwerking met lokale partners het aantal voortijdige schoolverlaters zoveel mogelijk verminderd. Bij de uitwerking daarvan dient aandacht besteed te worden aan: de stroomlijning van de aansluiting tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs, informatie-uitwisseling over leerlingen, uitlijning van activiteiten met die in het kader van de regionale meld- en coördinatiefunctie en: samenhang met regionale ontwikkelingen in het kader van vernieuwd voorbereidend beroepsonderwijs en middelbaar algemeen voortgezet onderwijs.*

Ongeveer driekwart van de gemeenten besteedt aandacht aan deze doelstelling (Quick-scan GOA-beleid, pp. 14–15). Er is sprake van een forse mate van voortijdig schoolverlaten. Duidelijke risicogroepen zijn hier de allochtone achterstandsl leerlingen. Het is overigens opmerkelijk is dat dit door de samenleving aanzienlijk somberder wordt ervaren dan door de betrokkenen zelf (Voortijdig schoolverlaten en de overgang naar arbeidsmarkt en vervolgopleidingen, pp. 85–86). Cohortstudies (tot 1997) toonden aan dat volgens de diplomadefinitie het voortijdig schoolverlaten 6.6 procent bedroeg en volgens de startkwalificatiedefinitie 12.6 procent (idem, p. 85). Overigens moet bedacht worden dat cijfers over schooluitval weinig rekening (kunnen) houden met terugkeer van leerlingen naar het onderwijs in een later jaar en/of naar een andere school in een andere gemeente, waardoor genoemde cijfers mogelijk vertekend zijn. Het aandeel Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse voortijdig schoolverlaters is drie à vier keer zo hoog als het aantal autochtone voortijdig schoolverlaters (Rapportage minderheden 1999, pp. 178–181). In twintig procent van de plannen wordt melding gemaakt van de stroomlijning van de aansluiting tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs (Quick-scan GOA-beleid, p.14), waarbij als meest concrete activiteit schoolkeuzevoorlichting wordt genoemd.

Volgens een onderzoek uit 1995 is in het voortgezet onderwijs in het algemeen weinig kennis aanwezig over de methoden en aanpakken die gehanteerd worden in het basisonderwijs (Zicht op resultaat, p. 57). Op een kwart van de basisscholen is het eigen onderwijsaanbod bewust afgestemd op de kerndoelen basisvorming en ongeveer veertig procent van alle leraren in het primair onderwijs probeert het didactisch handelen af te stemmen op de werkwijze in het voortgezet onderwijs (Onderwijsverslag 1998, pp. 77–79). Over de informatie-uitwisseling over leerlingen is slechts materiaal uit de OVB-periode beschikbaar: overdracht van gegevens komt in ruime mate voor en heeft veelal betrekking op gegevens van genormeerde toetsen en gegevens over studiehouding en motivatie (Zicht op resultaat, p. 50, 56–57, 77).

In twintig procent van de plannen wordt melding gemaakt van samenhang van regionale ontwikkelingen in het kader van het vernieuwd VBO en MAVO. (Quick-scan GOA-beleid, p. 15). Van uitlijning van activiteiten met die in het kader van de regionale meld- en coördinatiefunctie wordt in de beoordeelde rapporten geen melding gemaakt.

Uit de rapporten blijkt dat de voortijdig schoolverlaten met name een probleem is voor allochtone minderheden; over de daadwerkelijke aanpak langs de lijnen van deze doelstelling van het LBK is weinig bekend. Ook hier: een betrekkelijke lacune in de beleidsinformatie.

#### 4.7.5 Evenredige deelname aan het onderwijs

*Lokaal worden initiatieven ontwikkeld om de deelname van doelgroep-leerlingen aan vormen van voortgezet, secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs meer overeen te laten komen met die van niet-doelgroep-leerlingen met overeenkomstige capaciteiten.*

Gemeenten hebben moeite met de invulling van deze doelstelling die inmiddels door het ministerie gezien wordt als de «finale» doelstelling binnen het LBK. Zij zien het meer als resultaat van het overig beleid. Tweederde van de gemeenten besteedt geen aandacht aan deze doelstelling. De overige gemeenten onderschrijven de doelstelling wel maar nemen geen speciale maatregelen (Quick-scan GOA-beleid, pp. 15–16; GOA-beleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering, pp. 59–60).

Hier is duidelijk sprake van een lacune in de beleidsinformatie.

#### 4.7.6 Monitoring

*Lokaal komt een registratie tot stand van ten minste: de instroom, doorstroom, en uitstroom (van de doelgroep) leerlingen in scholen voor basisonderwijs, (voortgezet) speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs, secundair beroepsonderwijs en voor hoger onderwijs. Voorts komt een registratie tot stand voor de verwijzing naar het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs en het verzuim en uitval van leerlingen in het onderwijs.*

Slechts twintig procent van de gemeenten heeft een start gemaakt met het monitoren, maar niet bekend is waar dit zich op richt (GOA-beleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering, p. 45, 50). Ruim tachtig procent van de gemeenten heeft in het plan kenbaar gemaakt dat ze voornemens zijn te gaan monitoren; ongeveer vijftien procent van de gemeenten beschikt over (delen van) een monitoringsysteem. Vijftien procent van de gemeenten wacht op de landelijke monitor of op landelijke richtlijnen (Quick-scan GOA-beleid, pp. 16–17).

Ondanks de bereidheid van gemeenten om te gaan monitoren wordt een afwachtende houding aangenomen. Zie ook punt 3.3.3.

### 4.8 Faal- en succesfactoren

*Bij het doornemen en beoordelen van de rapporten zijn diverse aandachtspunten, opmerkingen en bevindingen gesignaleerd die van belang kunnen zijn voor de beleidsontwikkeling en de beleidsuitvoering. Een aantal van deze opmerkingen is reeds hiervoor verwerkt.*

De Rekenkamer signaleert in diverse rapporten een relativering van de rol die het onderwijs kan spelen bij het wegwerken van onderwijsachterstanden (vgl. Zicht op resultaat, pp. 72–73, 81; Wat weten we, pp. 254–259). Opmerkelijk genoeg wordt in diezelfde rapporten regelmatig gewezen op de belangrijke rol die het onderwijs niettemin zou kunnen spelen bij de oplossing van dit probleem. Deze spanning is kenmerkend voor veel van de bestudeerde beleidsinformatie.

Voorzover de rapporten expliciet succes- en faalfactoren behandelen moet allereerst gewezen worden op het rapport Meer voorrang, minder achterstand. Hierin wordt kritiek geleverd op de beleidstheorie van het OVB: de



causale veronderstellingen van het beleid waren niet onderbouwd; in het OVB werden geen minimumniveaus aangegeven noch werd een einddoel of termijn gesteld waarbinnen een en ander gerealiseerd zou moeten zijn. Het beleid zou kenmerken hebben van *promotion de tous*: de reductie van sociale ongelijkheid en een zo hoog mogelijk onderwijsniveau voor allen. Voor zover taal- en rekenachterstand verminderd is, is niet duidelijk in hoeverre dit is toe te schrijven aan het OVB (Meer voorrang, minder achterstand, pp. 159–177).

Ondanks accentverschillen en de introductie van de GOA-gelden en de aansturende rol die de gemeente daarbij kan spelen en het hanteren van de doelen zoals geformuleerd in de Nota «Aan de slag met onderwijskansen» dat een gerichte aanpak van onderwijsachterstanden voorstaat, heeft het huidige beleid nog steeds kenmerken van het OVB *promotion de tous*-karakter. Het hoofddoel van het Onderwijskansenplan is «de optimale ontplooiing van alle talenten van leerlingen dichterbij te brengen». In de doelstellingen van de betrokken gemeenten moeten zoveel mogelijk op leerlingenniveau meetbare doelstellingen worden opgenomen. De einddoelen zijn volgens dit plan: zoveel mogelijk leerlingen behalen een startkwalificatie en, schoolloopbanen zijn gelijk verdeeld over leerlingen met verschillende sociaal-culturele en talige achtergronden. Een gebrekkige toezichtstructuur voor de uitvoering leidt echter volgens de Rekenkamer tot een vergelijkbare kritiek als op het OVB-beleid.

Methodes die in de VVE-sfeer enig succes lijken te bieden zoals «Piramide» en «Kaleidoscoop» blijken erg duur te zijn en – door verdubbeling van de personele inzet – arbeidsintensief, terwijl het duurzame effect onzeker is (Samenvattende evaluatierapport Kaleidoscoop en Piramide, p. 53, 78–81; Effecten van voor- en vroegschoolse educatieve centrumprogramma's, pp. 147–154). Gelet op de schaarste op de arbeidsmarkt lijkt het welhaast onmogelijk om deze methoden breed in te zetten, wat niet wegneemt dat er veel belangstelling is voor deze programma's.

In een aantal rapporten wordt aangegeven dat bepalend voor het succes van een bepaalde methode of techniek waarschijnlijk niet zozeer de gehanteerde methodes zijn maar veeleer het enthousiasme en de didactische vaardigheden, de instructiekwiteit en de managementvaardigheden/leiderschap van de leraren en de directies (Bovenschoolse verbanden, pp. 125–126; Onderwijsverslag 1998, pp. 36, 73; Wat weten we, pp. 122 e.v.; Scholen onder druk, pp. 142, 149; Rapportage Minderheden 1999, p. 234). Deze rapporten zijn allemaal van vrij recente datum en lijken een trend weer te geven om de oorzaak van de hardnekkige onderwijsachterstanden te zoeken in de kwaliteiten van de docenten en de directies. Gegeven het feit echter dat een eenmaal in het primair onderwijs opgelopen onderwijsachterstand niet meer wordt ingehaald in het voortgezet onderwijs en op alle niveaus zichtbaar blijft (rapportcijfers, zittenblijven, voortijdig schoolverlaten, slaagpercentages, eindexamencijfers, verwerving arbeidsplaats) is het de vraag of die stelling helemaal juist is (vgl. En toen was het OVB er niet meer, p. 64). Wel is het zo dat specifieke onderwijsmethoden specifieke eisen stellen aan de docenten (Onderwijsverslag 1999, p.74).

De constatering dat het succes van het GOA-beleid staat of valt met de beschikbaarheid van leraren (idem, pp.115–117) is een overweging die als zodanig nog geen grote rol heeft gespeeld in het onderwijsachterstandenbeleid. Het laat zich gemakkelijk denken dat het nijpende tekort aan leraren de echte onderwijsachterstandscholen steeds zwaarder zal treffen.

De problemen zijn het grootst op de achterstandsscholen in het Westen van het land (idem, 1998, p.61).

#### 4.9 Resumé

Het geheel aan kwalitatieve informatie overziende in het licht van de relevantie voor het GOA-beleid, meer specifiek voor het LBK, valt een aantal zaken op:

- de technische kwaliteit van de rapporten is over het algemeen goed te noemen;
- slechts enkele rapporten geven informatie over de implementatie en uitvoering van het beleid waardoor er geen inzicht is in de beleidsresultaten;
- de keuze van het beleidsinstrumentarium is niet onderbouwd met onderzoek, maar berust op veronderstellingen en heeft een zeker *trial and error*-karakter;
- het onderwijsachterstandenprobleem is hardnekkig en omvangrijk (een derde van alle leerlingen in het primair onderwijs behoort volgens OCenW tot de doelgroep); er zijn geen doorslaggevende factoren aan te wijzen waarop gestuurd kan worden;
- de beleidsdoelstellingen zijn breed geformuleerd en algemeen uitgewerkt, zonder dat daaraan een deugdelijke verantwoordingsstructuur is verbonden. Hierdoor wordt de aansturing van de uitvoering van het beleid door het ministerie bemoeilijkt;
- de beschikbare beleidsinformatie wordt niet ten volle benut.

## **5 AANSLUITING MET VBTB-PROCES**

### **5.1 Uitgangspunten VBTB-proces**

Volgens de Rekenkamer kan de richting die gewezen wordt in de regeringsnota Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (nota VBTB, mei 1999) een leidraad zijn bij het verhelderen van de discussie over de hiervoor gesignaleerde tekortkomingen te verhelderen en het zoeken naar oplossingen.

Zoals bekend zijn in het VBTB-project de uitgangspunten geformuleerd waaraan de begrotings- en verantwoordingssystematiek voor de rijksoverheid zal moeten voldoen. Deze impliceren dat een antwoord gegeven wordt op een drietal hoofdvragen rond het te voeren beleid:

- wat willen we met het beleid bereiken?
- wat gaan we daarvoor doen?
- wat mag dat kosten?

Deze drie vragen dienen ook bij het onderwijsachterstandenbeleid gesteld te worden. Volgens de Rekenkamer is het dan ook onvermijdelijk dat bij de komende herformulering van het LBK op deze vragen een antwoord geformuleerd wordt.

### **5.2 Wat willen we met het beleid bereiken**

De vraag «Wat willen we met het beleid bereiken?» strekt zich in eerste instantie uit naar het algemene doel van een beleidsterrein, in casu «het zoveel mogelijk wegnemen van belemmeringen die de voorbereiding op een volwaardig burgerschap in de weg staan; het voorkomen dat sociale, economische of culturele factoren leiden tot achterstanden.» Overigens kan het onderwijs slechts in beperkte mate bijdragen aan het opheffen van achterstanden.

Deze doelstelling – hoezeer ook algemeen geaccepteerd – is in het huidige beleid nog niet geoperationaliseerd in meetbare subdoelstellingen. Op basis van de VBTB-uitgangspunten zou dit echter wel moeten gebeuren. In ieder geval dienen de begrippen «volwaardig burgerschap» en «achterstanden» nader gedefinieerd te worden. Voor beide begrippen dienen realistische en toetsbare doelstellingen te worden geformuleerd. Wat betreft achterstanden dient duidelijk te zijn welke achterstanden vóór-komen, respectievelijk weggewerkt moeten worden, en in welke mate dit laatste dient te gebeuren. Daarnaast dienen ook de verwachtingen ten aanzien van burgerschap geëxpliciteerd te worden. Dit impliceert een formulering van de concrete onderwijsinhoudelijke eindtermen in meetbare grootheden.

Een deugelijke toetsing van het beleid vergt verder een meting van zowel de situatie bij aanvang van het beleid of van een bepaalde beleidsperiode, en aan het eind van de beleidsperiode. Op deze wijze kan de voortgang van het beleid vastgesteld worden en getoetst worden aan de eindtermen die eerder waren vastgesteld.

Daarmee zijn echter nog geen beleidseffecten vast gesteld. Daarvoor dient er inzicht te zijn in de externe factoren: factoren die niet door het beleid gestuurd worden maar die wel van invloed zijn op de mate waarin de doelen van het beleid gehaald wordt.

### 5.3 Wat gaan we daarvoor doen

#### *Landelijk Beleidskader*

De vraag «Wat gaan we daarvoor doen?» is momenteel beantwoord met het Landelijk beleidskader, dat een cavalcade aan doelstellingen en middelen opvoert. Ook hier is het probleem dat de doelstellingen onvoldoende meetbaar geformuleerd zijn. Daar komt nog bij dat doelen en middelen door elkaar lopen – wat het duidelijkst bij het «doel» «monitoring» naar voren komt.

#### *Globale doelstellingen*

Voor het globale karakter van de huidige doelstellingen is welbewust gekozen bij de decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid naar de gemeenten met ingang van 1998. De bedoeling was de gemeenten de ruimte te bieden binnen een algemeen kader zo veel mogelijk eigen beleid te voeren, toegesneden op lokale kenmerken en problemen. Een dergelijke decentrale structuur en bijpassende beleidsvrijheid verdraagt zich slecht met het realiseren van niet-globale, meetbaar gemaakte doelen op rijksniveau. Als blijkt dat vrijwel alle gemeenten voor bepaalde doelen geen of weinig inspanningen leveren, dient de centrale overheid zich te bezinnen op de vraag of de landelijk gestelde doelen wel gehandhaafd kunnen worden dan wel wijzigingen in het beleid respectievelijk de uitvoering daarvan nodig zijn.

#### *Informatievoorziening over realisatie beleid*

Een dergelijk inzicht in de mate van realisatie van het beleid veronderstelt overigens *a priori* een adequate informatievoorziening, waardoor de centrale overheid via monitoring en de levering van verantwoordings- en controleinformatie weet hoe het beleid decentraal gestalte krijgt en zonodig tijdig kan bijsturen. Ook in een gedecentraliseerde structuur is een goede informatievoorziening noodzakelijk. In de voortgangsrapportage VBTB van december 2000 wordt een onderscheid gemaakt tussen systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid.<sup>1</sup> Waar de bewindspersoon direct kan worden aangesproken op prestaties en resultaten is sprake van een resultaatverantwoordelijkheid. Waar de bewindspersoon een voorwaardenscheppende rol heeft kan worden gesproken van een systeemverantwoordelijkheid. Ook waar sprake is van een systeemverantwoordelijkheid dient de bewindspersoon te beschikken over prestatiegegevens. Deze informatie is immers nodig om de resultaten van het functioneren van het systeem te beoordelen. Van een adequate informatievoorziening is op het ogenblik – vanwege de passieve informatieplicht, de ontoereikendheid van de gemeentelijke accountantsverklaringen, de problemen met de gemeentelijke monitor, de terughoudende opstelling van de Inspectie van het onderwijs – volgens ons geen sprake.

#### *Heroverweging bestuurlijke structuur*

Indien te voorzien is dat het realiseren van meetbaar gemaakte, gekwantificeerde landelijke doelen in de huidige gedecentraliseerde structuur niet of niet goed mogelijk is, zouden hieruit beleidsmatige en bestuurlijke conclusies moeten worden getrokken. Een keuze dient dan te worden gemaakt tussen hetzij het vasthouden aan de decentrale structuur, eventueel nog verdergaand door de gelden die gemoeid zijn met het

---

<sup>1</sup> Minister van Financiën, 19 december 2000, kenmerk BZ 2000-01466 M.

onderwijsachterstandenbeleid over te hevelen naar het Gemeentefonds, hetzij de centrale, ministeriële verantwoordelijkheid voor dit beleid te benadrukken.

Een andere belangrijke reden voor het heroverwegen van de huidige bestuurlijke structuur is gelegen in de interferentie met andere beleidsoperaties. Toerekening van eventuele beleidseffecten aan het (gemeentelijke) onderwijsachterstandenbeleid is niet goed mogelijk zolang een kluwen van beleidsoperaties (naast het GOA bijvoorbeeld ook Groeps-grootte en kwaliteit en Weer Samen Naar School) voor die effecten verantwoordelijk gesteld kan worden.<sup>1</sup> Ook dit is niet conform de uitgangspunten van de VBTB-operatie.

#### **5.4 Wat mag dat kosten**

De laatste vraag luidt: «Wat mag dat kosten?» Het antwoord op die vraag is in eerste instantie afhankelijk van de beoogde opbrengsten van de beleidsoperatie. In hoeverre deze ook gerealiseerd kunnen worden dient door een realistische ex-ante evaluatie bepaald te worden. In gemeentelijke achterstandsplannen zouden strikt genomen alleen die beleidsinstrumenten ingezet moeten worden waarvan de effectiviteit eerder, experimenteel of anderszins is vastgesteld of plausibel kan worden gemaakt.

Gelet op het ontbreken van deze vastgestelde effectiviteit is het dan ook niet verwonderlijk dat gemeenten zelf experimenten opzetten. Deugdelijke evaluatie van deze initiatieven is ook voor het landelijk beleid van groot belang. De uitkomsten kunnen bepalend zijn voor een reële inschatting van de kosten van het landelijk beleid. In dit verband wijst de Rekenkamer nogmaals op de onzekere resultaten van de experimenten waarop het onlangs geïntensiveerde VVE-beleid gebaseerd is.

Bij het realistisch inschatten van de kosten dient rekening te worden gehouden met de arbeidsmarktsituatie, de lerarentekorten en ontbrekende specifieke deskundigheid van het huidige personeelsbestand. Inzicht in aard en omvang van deze afzonderlijke problemen zou eerst verworven moeten worden voordat dat in het LBK nieuwe keuzes gedaan worden en middelen ter beschikking worden gesteld.

Verder zou een duidelijker verband gelegd moeten worden tussen de gekozen beleidsinstrumenten en de daaraan verbonden kosten. In de huidige situatie is er nauwelijks informatie beschikbaar over de wijze waarop de schoolgebonden middelen voor de bestrijding van onderwijsachterstanden worden ingezet.

---

<sup>1</sup> Binnen het GOA-beleid is klassenverkleining een geoorloofd tussendoel; hiermee is volgens de Rekenkamer sprake van vermenging van beleidsdoelen.

## 6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De door de Rekenkamer beoordeelde beleidsinformatie over het onderwijsachterstandenbeleid geeft weinig inzicht in de implementatie en uitvoering van het beleid, noch in de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de bestedingen die in dit kader worden gedaan. Wel levert deze informatie een beeld op van de resultaten die zijn geboekt op dit terrein en dat is een ontnuchterend beeld. In de ruim 20 jaar dat er een onderwijsachterstandenbeleid, in welke vormgeving dan ook, wordt gevoerd, zijn er geen blijvende resultaten geboekt. De onderwijsachterstanden zijn niet merkbaar verminderd.

Nader onderzoek naar de aard en omvang van de onderwijsachterstanden heeft alleen zin als in de opdrachtverlening meer rekening gehouden wordt met de behoefte aan informatie over beleidseffecten. Dat maakt het in de allereerste plaats nodig om de doelen van het onderwijsachterstandsbeleid beter meetbaar te maken.

Verder zou de samenhang tussen dit beleid en andere beleidsoperaties beter in kaart gebracht moeten worden. Hierdoor kan overlap zichtbaar worden en kunnen maatregelen ter vermindering daarvan worden genomen. In dit kader beveelt de Rekenkamer aan voor het onderwijsachterstandenbeleid aansluiting te zoeken bij de uitgangspunten van de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording».<sup>1</sup> Daarin wordt voorgesteld te komen tot een begroting en een jaarverslag waarin de koppeling tussen beleid, prestaties en geld centraal staat. Een aanzet hiertoe heeft het ministerie reeds gegeven met zijn project «Accountability, Toezicht en Controle».<sup>2</sup> Dit project is weliswaar gericht op het toezicht op instellingen, maar elementen hieruit zijn toepasbaar op de relatie ministerie-gemeenten.

Het eigen toezicht van het ministerie van OCenW levert nu niet voldoende informatie op over de rechtmatigheid en de doelmatigheid van de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid. Dit wordt gedeeltelijk veroorzaakt door de het ontbreken van een goede monitor en door een passieve informatieplicht van gemeenten en scholen.

Bij gedecentraliseerd beleid is het van belang dat de minister zeker weet dat hij kan steunen op de controles van in dit geval gemeentelijke accountants. Die zekerheid is er in dit geval niet, doordat de feitelijke controle op de rechtmatigheid onvoldoende geregeld is.

Daarom beveelt de Rekenkamer aan de begrippen en informatie ter beoordeling van rechtmatigheid te stroomlijnen, zodat het ministerie met recht kan steunen op de controles van de gemeentelijke accountants. Dit sluit aan op de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer, waarin hij schrijft dat hij een voorstel zal doen om het rechtmatigheidsaspect expliciet in de accountantsverklaring van gemeenten en provincies voor te schrijven en dit bij Gemeentewet en Provinciewet te zullen regelen.<sup>3</sup> De bevindingen van de Rekenkamer over de toezichtsstructuur bij het onderwijsachterstandenbeleid onderstrepen nog eens de urgentie van deze maatregel.

---

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 573, nr. 3.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 541, nr. 5; Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 573, nr. 35.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 VII, nr. 39.

## 7 REACTIE BEWINDSPERSONEN

De minister van Onderwijs reageerde op 19 januari 2001, mede namens de staatssecretarissen en tevens namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, die mede verantwoordelijk is voor het GOA- en VVE-beleid.

De minister schreef dat de kritische kanttekeningen die de Rekenkamer plaatst bij een aantal aspecten van het onderwijsachterstandenbeleid terecht zijn en deels ook eerder onderkend. De aanbevelingen die de Rekenkamer op deze punten doet, zal hij dan ook overnemen. Daarbij maakt hij nadrukkelijk onderscheid tussen datgene wat op de korte termijn mogelijk is en datgene dat in meerjarig perspectief verder ontwikkeld moet worden. De mogelijkheden tot aanscherping van het LBK op de korte termijn worden bepaald door de wettelijke bepalingen betreffende het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Met het nieuwe LBK worden voor de korte termijn de wettelijke mogelijkheden om tot resultaat gericht lokaal onderwijsachterstandenbeleid te komen volledig gebruikt.

### *Stappen in de richting van VBTB*

Er zijn en worden door OCenW reeds een aantal stappen gezet in de richting van de aanbevelingen zoals deze door de AR worden gedaan:

- Bij de aanvang van het GOA-beleid waren er geen eenduidige criteria beschikbaar. Het eerste Landelijk Beleidskader is uitdrukkelijk bedoeld als kader en als groeimodel. De gemeenten kunnen nadere invulling aan het kader geven zodanig dat zij voor hun eigen uitgangssituatie maatwerk kunnen leveren. Om dezelfde redenen zijn de doelstellingen uit het LBK niet gekwantificeerd maar wordt aan gemeenten gevraagd om streefcijfers voor hun eigen uitgangssituatie te formuleren. In het tweede Landelijk Beleidskader (2002–2006) zullen doelstellingen die meetbaar zijn centraal staan. In dit LBK zal ook een nadrukkelijk onderscheid worden gemaakt tussen doelen op de korte en doelen op de lange termijn. Uiterlijk 1 augustus 2001 worden de Amvb's Landelijk Beleidskader 2002–2006 en de GOA-bekostiging 2002–2006 in het Staatsblad gepubliceerd.
- De informatievoorziening over de effectiviteit van het GOA-beleid zal de komende jaren een grote rol spelen. De afgelopen periode is in verschillende samenwerkingsverbanden gewerkt aan het opzetten van een optimaal bruikbare GOA-monitor. De kernmonitor GOA voor de komende jaren is inmiddels gereed. Er ligt een plan van aanpak voor het opzetten van een volledige leerplichtregistratie in alle Nederlandse gemeenten. De informatie die aan gemeenten wordt geleverd voor de gemeentelijke monitoren GOA wordt uitgebreid.
- Na de invoering van het onderwijsnummer over enkele jaren, kunnen de gegevens voor de indicatoren van de verschillende onderwijsmonitoren steeds vollediger worden geleverd. Er komen monitorgegevens voor de groep van 4 tot 23 jaar.
- Met betrekking tot het onderwijsachterstandenbeleid zijn departementale afspraken gemaakt over het werken met de begroting in het kader van VBTB. De minister merkt op dat VBTB niet als consequentie zal hebben dat ieder beleid volledig in meetbare resultaten is vorm te geven en dat er na VBTB geen risico's meer zouden zijn wat betreft misbruik en oneigenlijk gebruik. In zijn algemeenheid geldt voor VBTB: doen waar het kan en uitleggen waar het niet kan.

De minister is bezig voor de langere termijn meerjarige verkenningen uit te voeren om het Primair Onderwijs te positioneren binnen nieuwe trends

en ontwikkelingen. Inzet daarbij is ook meer samenhang aan te brengen tussen diverse beleidsoperaties. Hij acht het wenselijk om te komen tot een strategische beleidsagenda voor het Primair Onderwijs. Op deze agenda zal de versterking van de effectiviteit van het onderwijs-achterstandenbeleid een belangrijke plek krijgen. In dit verband zal ook het advies van de Onderwijsraad inzake de Gewichtenregeling een belangrijke rol spelen. Hij heeft de Onderwijsraad gevraagd te adviseren over de mogelijkheid en wenselijkheid van een op termijn aan te brengen samenhang tussen WSNS, LGF en de gewichtenregeling door het in elkaar schuiven van de verschillende regelingen tot een bekostigingsstelsel waarin het geld het kind volgt.

### *Rechtmatigheid en doelmatigheid*

De minister brengt de volgende nuanceringsen aan op de conclusie dat er sprake is van een «passieve» informatie-voorziening, waarbij er onvoldoende sprake is van controle op de doelmatige en rechtmatige besteding van de rijksmiddelen. Bij de inrichting van de GOA-wet is gekozen voor een verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij de minister een landelijke verantwoordelijkheid heeft om de voorbereiding op het volwaardig burgerschap te bevorderen door het verminderen van onderwijs-achterstanden. Hij effectueert deze verantwoordelijkheid door het opstellen van een Landelijk Beleidskader, waarin de doelstellingen van het beleid inzake de bestrijding van onderwijsachterstanden zijn vastgelegd. De gemeente heeft de verantwoordelijkheid om op lokaal niveau de onderwijsachterstanden effectief te bestrijden. De minister is verantwoordelijk voor de middelen die op zijn begroting staan. Vanuit deze ministeriële verantwoordelijkheid zijn in de GOA-wet een aantal «zware» verplichtingen voor de gemeenten opgenomen. Zo dient het door de gemeenten op te stellen GOA-plan aan een aantal informatie-eisen te voldoen.

Het GOA-plan dient verder in «op overeenstemming gericht» overleg met de scholen te worden opgesteld door Burgemeester en Wethouders en vastgesteld door de gemeenteraad. Voorts dient uit de gemeentelijke administratie te blijken dat de beschikbare middelen door de gemeente overeenkomstig de GOA-wet zijn besteed en dient in de schooladministratie een scheiding te zijn aangebracht tussen de reguliere middelen en de middelen die voor specifieke doeleinden zijn besteed (de schoolgebonden GOA-middelen).

Hoewel de minister erop vertrouwt dat de gemeenten en scholen zich houden aan de wettelijke voorschriften, blijft hij verantwoordelijk voor het sluitend zijn van de controleketen. Zo is aan alle gemeenten, die in 1999 zowel een GOA- als een OALT-uitkering hebben ontvangen, gevraagd informatie te leveren over de rechtmatigheid van de bestedingen in 1999. Deze informatie wordt nu geëvalueerd, de resultaten hoopt hij in februari beschikbaar te hebben. Op grond van de evaluatiebevindingen tot nu toe acht hij het niet uitgesloten dat hij de gemeenten zal aanschrijven over zijn informatiebehoefte en de verplichtingen van de gemeenten met betrekking tot de rechtmatigheid.

De conclusie van de Rekenkamer dat hij niet zeker zou weten of hij kan steunen op de controles van de gemeentelijke accountants, omdat er geen afspraken zijn over de inhoud van het begrip rechtmatigheid vindt hij vooralsnog voorbarig. Bij de totstandkoming van de wet is hij ervan uitgegaan dat de wet de inhoud van het begrip rechtmatigheid voldoende duidelijk maakt. Tot nu toe heeft hem ook nog geen informatie bereikt waaruit hij de noodzaak zou moeten afleiden tot het maken van afspraken over de inhoud van het begrip rechtmatigheid. In dit verband wijst hij



erop dat de accountantsdienst van zijn ministerie komend voorjaar een aantal reviews gaat uitvoeren op de controle door gemeente-accountants van de besteding van specifieke uitkeringen. Indien daaruit of uit andere informatie de noodzaak blijkt om nadere afspraken te maken, zal hij de noodzakelijke stappen zetten en daarbij de aanbeveling van de Rekenkamer betrekken om de begrippen en de informatie ter beoordeling van rechtmatigheid te stroomlijnen. Hij zal daarbij ook de conclusie van de visitatiecommissie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden in beschouwing nemen. De commissie meent dat de bepalingen omtrent evaluatie en informatievoorziening zeker niet uitgebreid dienen te worden. De minister wijst erop dat de aanbeveling van de Rekenkamer en de conclusie van de visitatiecommissie zich niet met elkaar verdragen.

De doelmatige en rechtmatige besteding van rijksmiddelen is ook met enige regelmaat onderwerp van doorlichting. Zo wordt binnenkort de operatie Griffioen afgerond. Voor GOA wordt hier geconcludeerd dat de Wet GOA recht doet aan een evenwichtige verdeling van de verantwoordelijkheden tussen minister en gemeenten.

### *Decentralisatie*

De Rekenkamer geeft aan dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het onderwijsachterstandenbeleid zich slecht verdraagt met decentralisatie van beleidsverantwoordelijkheden. Hierdoor zou niet kunnen worden voldaan aan de uitgangspunten van VBTB. Decentralisatie kan alleen maar als er geen ministeriële verantwoordelijkheid (meer) is. De Rekenkamer stelt dan ook dat het noodzakelijk is de bestuurlijke structuur te heroverwegen. Deze gevolgtrekking van de Rekenkamer gaat veel verder dan alleen het onderwijsachterstandenbeleid en raakt al het overheidsbeleid waar sprake is van decentralisatie. Zoals bekend, is decentralisatie een belangrijk uitgangspunt voor dit kabinet, onder meer om lokaal maatwerk en integraliteit in (de aansturing van) beleid te realiseren. Waar mogelijk en zinvol zal dit dan ook worden toegepast. Bovendien is het volgens de minister heel goed mogelijk om bij decentralisatie heldere afspraken met de gemeenten te maken over informatievoorziening en zo effecten van beleid te kunnen volgen. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de verdere uitwerking van het nieuwe beleidskader.

### *Politieke en maatschappelijke context*

De minister is van mening dat de uitspraak van de Rekenkamer dat er met twintig jaar achterstandenbeleid geen blijvende resultaten zijn geboekt, zowel de mensen in het onderwijs raakt, die zich dagelijks inspannen voor de oplossing van een groot maatschappelijk vraagstuk, als ook diegenen die juist de afgelopen jaren zichtbaar geprofiteerd hebben van het beleid, onder andere via de beheersing van de Nederlandse taal.

Met het onderwijsachterstandenbeleid wordt beoogd leerlingen – die het nodig hebben – via extra aandacht maximale kansen te bieden op hun verdere ontwikkeling in de samenleving. Daarbij zijn al veel stappen gezet. Als de eerste en tweede generaties migranten met elkaar worden vergeleken, kan worden vastgesteld dat de tweede generatie in vergelijking met de eerste generatie een forse vooruitgang heeft geboekt. Wanneer allochtone en autochtone leerlingen in het Primair Onderwijs met elkaar worden vergeleken, zien we dat op de gebieden van taal en rekenen zowel allochtone als autochtone leerlingen vooruitgang boeken maar dat de achterstand bij allochtone leerlingen groot blijft. Dit illustreert dat het een complex vraagstuk betreft. Hiervoor zijn geen simpele

oplossingen voorhanden en het laat zich moeilijk vertalen in een strikt wetenschappelijke benadering.

Wanneer het gaat om het meten van het resultaat van het beleid gaat het niet alleen om het behalen van eventuele positieve effecten maar gaat het zeker ook om de vraag in hoeverre negatieve effecten zijn voorkomen. Het gaat hier veelal om effecten die zich niet zonder meer laten vatten in kwantitatieve termen maar veel meer van kwalitatieve aard zijn. Ook al zijn niet alle effecten kwantitatief meetbaar, dan wil dat nog niet zeggen dat dan maar moet worden afgezien van het beleid. Het huidige beleidskader is opgesteld vanuit het besef dat er een urgent maatschappelijk probleem is dat om een oplossing vraagt. Daarbij kan niet worden gewacht tot er een wetenschappelijk goed onderbouwd instrumentarium voorhanden is. Deze benadering is ook politiek onderkend, vandaar dat in goed overleg met en met instemming van de Kamer het huidige beleidskader is opgesteld.

Bovendien betreft het een complex maatschappelijk vraagstuk waardoor de resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid moeilijk geïsoleerd bekeken kunnen worden.

De minister wil hiermee niet zeggen dat er geen verbeteringen in het beleid wenselijk en mogelijk zijn. Verbetering van het instrumentarium – en VBTB en enkele van de aanbevelingen van de AR vormen daarbij een nieuwe stimulans – is een continu proces van beleidsontwikkeling gericht op een goed onderwijsachterstandenbeleid.

#### *Reikwijdte van het rapport*

De onderzoeksoopdracht aan de Algemene Rekenkamer richtte zich op de beleidsinformatie horend bij het huidige (wettelijk bepaalde) onderwijsachterstandenbeleid. De uitwerking van de opdracht in het rapport en in de brief is echter aanzienlijk breder. De minister miste in het rapport het onderscheid tussen de bevindingen op basis van de onderzoeksoopdracht en eventuele andere punten.

## **8 NAWOORD REKENKAMER**

### **8.1 Algemeen**

De Rekenkamer constateert dat de bewindspersonen een aantal kritische kanttekeningen uit haar rapport onderschrijven en aangeven haar aanbevelingen op deze punten te zullen overnemen. Over enkele belangrijke aspecten maken zij opmerkingen die hieronder besproken zullen worden. De volgorde van de brief zal hierbij aangehouden worden.

### **8.2 VBTB**

Aangekondigd wordt dat in het nieuwe Landelijk Beleidskader meetbare doelstellingen centraal zullen staan. Informatie over effectiviteit zal volgens de bewindspersonen een grote rol spelen en zij verwijzen daarbij naar het gereedkomen van de kernmonitor. In hoeverre de kernmonitor afgestemd kan worden op mogelijk nieuwe doelen van het Landelijk Beleidskader blijft in de reactie onbesproken. De invoering van het onderwijsnummer zal volgens de bewindspersonen een steeds vollediger beeld mogelijk maken. De Rekenkamer wijst er evenwel op dat dit naar alle waarschijnlijkheid pas vanaf 2006 de noodzakelijke informatie zal kunnen opleveren.

In de reactie wordt verwezen naar niet nader genoemde departementale afspraken over de VBTB-toepassing. In hoeverre deze afspraken gelden voor het onderwijsachterstandenbeleid wordt in de reactie niet geheel duidelijk: gesuggereerd wordt dat de toepassing van de VBTB-uitgangspunten op het onderwijsachterstandenbeleid slechts beperkt mogelijk is. Die suggestie wordt door de Rekenkamer, zoals naar voren komt in de conclusie van haar rapport, niet gedeeld.

Op het VBTB-uitgangspunt om meetbare tussendoelen te formuleren wanneer hoofddoelen moeilijk meetbaar gemaakt kunnen worden, gaan de bewindspersonen niet in. Wel tonen zij de bereidheid tot beleidswijziging. Zij maken melding van «meerjarige verkenningen» om meer samenhang te brengen tussen diverse beleidsoperaties en benadrukken de wenselijkheid van een «strategische beleidsagenda» voor het Primair Onderwijs. Met belangstelling ziet de Rekenkamer de nadere uitwerking hiervan tegemoet.

### **8.3 Rechtmatigheid en doelmatigheid**

De conclusie dat er onvoldoende controle is op doel- en rechtmatige besteding van rijksmiddelen vraagt volgens de bewindspersonen om «een nadere nuancering». Zij onderstrepen het vertrouwen in naleving van wettelijke voorschriften door gemeenten en scholen. Men heeft tot nu toe geen informatie bereikt waaruit blijkt dat dit vertrouwen niet gerechtvaardigd is. Pas als dat het geval zou zijn worden maatregelen genomen. Het stroomlijnen van rechtmatigheidsbegrippen wordt afhankelijk gesteld van de uitkomsten van in te stellen review-onderzoek. De bewindspersonen gaan voorbij aan het feit dat reeds enkele jaren informatie beschikbaar is waaruit blijkt dat aan vormvereisten niet voldaan wordt: een onrechtmatigheid (Inspectiegegevens in «Zicht op resultaat», Sardes' Quick scan, SCP-rapport over het GOA-beleid). De Rekenkamer verzet zich tegen een afwachtende houding als het gaat om het invullen van de toezichtstructuur en een «tolerante» houding tegenover feitelijke gebreken.

Het verdient aanbeveling dat de minister van OCenW in de toelichting bij de financiële verantwoording van zijn departement aangeeft hoe hij gestalte geeft aan het toezicht op de rechtmatige besteding van de gelden en tot welke bevindingen en acties dat toezicht leidt.

De bewindspersonen verwijzen naar een visitatiecommissie die meent dat de bepalingen in de GOA-wet omtrent evaluatie en informatievoorziening zeker niet uitgebreid dienen te worden. De bewindspersonen menen dat deze opvatting zich niet verdraagt met de aanbevelingen van de Rekenkamer. De Rekenkamer hecht eraan op te merken dat zij geen bezwaar heeft tegen de bedoelde bepalingen van de GOA-wet als zodanig, maar wel tegen de wijze waarop de bewindspersonen daar invulling aan geven. Zij dienen hun informatiebehoefte duidelijker en vooraf te formuleren en de verzamelde informatie tijdig te beoordelen, zodat zij hun verantwoordelijkheid – desnoods door interventie – waar kunnen maken.

#### **8.4 Decentralisatie**

De bewindspersonen stellen dat de Rekenkamer de mening is toegedaan dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het onderwijsachterstandenbeleid zich slecht verdraagt met decentralisatie van beleidsverantwoordelijkheden, waardoor niet voldaan kan worden aan de uitgangspunten van VBTB. Decentralisatie zou volgens de Rekenkamer slechts kunnen plaatsvinden als er geen ministeriële verantwoordelijkheid (meer) is.

De Rekenkamer heeft dit laatste niet zo gesteld. Zij heeft benadrukt dat decentralisatie met behoud van ministeriële verantwoordelijkheid alleen mogelijk is indien er een goede toezichtstructuur is met een daaraan gekoppelde toereikende informatievoorziening.

De bewindspersonen achten het «heel goed mogelijk» dat bij decentralisatie heldere afspraken met gemeenten gemaakt worden over informatievoorziening teneinde effecten van beleid te kunnen volgen. Bij de verdere uitwerking van het nieuwe beleidskader zal aan dit punt aandacht geschonken worden.

De Rekenkamer blijft van opvatting dat dergelijke afspraken eerder gemaakt hadden moeten worden, omdat dit onderdeel van het decentralisatieproces zou behoren te zijn. Zij noteert dat de bewindspersonen alsnog tot reparatie bereid zijn.

#### **8.5 Politieke en maatschappelijke context**

De Rekenkamer hecht eraan te benadrukken dat haar oordelen over de beleidsinformatie over, het toezicht op en de sturing van het onderwijsachterstandenbeleid, geen enkele reflectie op de inspanningen in het onderwijsveld beogen. Integendeel, zij is van mening dat, juist gegeven de hardnekkigheid van de achterstandsproblematiek, deze inspanningen veel meer aandacht van het ministerie voor formulering van het beleid en duidelijke steun voor de uitvoering van het onderwijsachterstandenbeleid verdienen dan nu het geval is.

De Rekenkamer deelt overigens de visie van de bewindspersonen dat het gaat om een complex probleem en dat bovendien niet alle effecten kwantitatief meetbaar zijn. Dat het onderwijsachterstandenbeleid ertoe heeft bijgedragen dat de achterstanden niet groter zijn geworden, behoort inderdaad tot de mogelijkheden. In hoeverre dit echter het geval is valt niet vast te stellen, doordat relevante beleidsinformatie daarover nu juist ontbreekt en ook thans niet systematisch wordt opgebouwd.

Ook benadrukken de bewindspersonen in hun reactie dat het gaat om een urgent maatschappelijk vraagstuk, waarbij niet gewacht kan worden op een «wetenschappelijk goed onderbouwd instrumentarium». Ook de Tweede Kamer heeft volgens hen met deze visie ingestemd door akkoord te gaan met het huidige Landelijk Beleidskader.

De Rekenkamer heeft niet benadrukt dat alleen instrumenten ingezet mogen worden waarvan het succes verzekerd is; zij benadrukt de noodzaak de beleidsresultaten zo goed mogelijk te meten. Dit laatste noopt ertoe de beleidsdoelen zo te formuleren dat ze ook meetbaar gemaakt kunnen worden. Waar dit niet kan zouden in ieder geval – conform de VBTB-principes – meetbare tussendoelen geformuleerd moeten worden. Voorts meent de Rekenkamer dat wetenschappelijke informatie, voor zover die voorhanden is en enig zicht biedt op mogelijke effecten van te implementeren beleid, zorgvuldig en weloverwogen bij de besluitvorming over dat beleid betrokken moet worden.

### **8.6 Reikwijdte van het rapport**

De bewindspersonen merken op dat de Rekenkamer haar «onderzoeksopdracht» ruimer heeft opgevat dan de Tweede Kamer aangaf en gebruik heeft gemaakt van haar vrijheid het beleid zelf te beoordelen c.q. tot een bijstelling van het beleid te adviseren.

De Rekenkamer meent in haar rapport duidelijk aangegeven te hebben waar zij de vragen van de Kamer beantwoordt en waar zij verder gaat. Zij heeft zich niet uitgelaten over de richting van het beleid maar wel op de noodzaak tot het maken van bepaalde keuzen geattendeerd. Daarmee is geen uitspraak gedaan over de te volgen richting van het beleid.

Vanuit haar onafhankelijke positie zal de Rekenkamer de vormgeving en uitvoering van dit beleid blijven volgen en als zij daar aanleiding toe ziet onderzoeken en daarover rapporteren.

## Bestudeerde rapporten

| nr | auteurs                     | Uitgebracht door  | Titel   | jaar    |
|----|-----------------------------|-------------------|---|---------|
| 1  | T. v.Rossum e.a.<br>Sardes  | Quick scan        | GOA-beleid  | feb. 99 |
| 2  | E. Annevelink               | OCTO              | Bovenschoolse verbanden   | feb. 00 |
| 3  | M. Turkenburg               | SCP               | GOA-beleid. Een inhoudelijke en bestuurlijke typering   | Dec. 99 |
| 4  | L. Braakman                 | Sardes            | De brede school   | 1999    |
| 5  | Inspectie van het onderwijs |                   | Onderwijsverslag 1998   | 1999    |
| 6  | Inspectie van het onderwijs |                   | Onderwijsverslag 1999   | 2000    |
| 7  | G. Reezigt                  | GION              | De implementatie van Piramide en Kaleidoscoop   | mrt. 99 |
| 8  | B. Schonewille              | Sardes            | Kaleidoscoop en Piramide. Samenvattend evaluatierapport   | 1999    |
| 9  | Y. Emmelot                  | SCO-Kohnstamm     | Wat weten we? Een literatuurstudie naar empirisch onderzoek gericht op het onderwijs                          | feb.00  |
| 10 | L. Mulder                   | ITS               | Nederlands-als-2e-taal in het bo<br>Kinderen van asielzoekers in het bo                                       | feb. 00 |
| 11 | G. Driessen/H. Dekkers      | ITS               | Voortijdig schoolverlaten en de overgang naar arbeidsmarkt en vervolgoopleidingen                             | 1997    |
| 12 | P.den Boer/D. Uerz          |                   | Voortijdig schoolverlaten in nationaal en internationaal perspectief  | 2000    |
| 13 | H. v.d.Berg e.a.            | OCTO              | Veranderingen in de prestatie-niveaus in de periode 91-97. Een verkenning van de gevolgen van de basisvorming | 2000    |
| 14 | P. Tesser                   | SCP               | Rapportage Minderheden 1999   | 1999    |
| 15 | H. Bronneman                | SCP               | Scholen onder druk  | 1999    |
| 16 | L. Mulder                   | ITS               | Gewichtenregeling en mono-etnische scholen nader bekeken  | 1998    |
| 17 | P. Jungbluth                | ITS               | Docentenschaarste en onderwijskwaliteit:  | 1999    |
| 18 | P. Leseman                  | SCO-Kohnstamm     | Effecten van vroegschoolse educatieve centrumprogramma's  | 1998    |
| 19 | Inspectie van het onderwijs |                   | Zicht op resultaat  | 1997    |
| 20 | P. Appelhof                 | Sardes            | En toen was het OVB er niet meer  | 1997    |
| 21 | L. Mulder                   | ITS               | Meer voorrang, minder achterstand   | 1996    |
| 22 | Advies de indicatiestelling |                   | Zo onvoorspelbaar als het leven zelf  | 1996    |
| 23 | M. vd Grinten               | Oberon            | Beginnen en bezinnen. De ontwikkeling van brede scholen in 7 Nederlandse gemeenten                            | 2000    |
| 24 | L. Mulder                   | ITS               | Kinderen van asielzoekers in het vo<br>Deel 1: de overgang van bo naar vo                                     | 2000    |
| 25 | G. Driessen                 | ITS/SCO-Kohnstamm | Het PO in kaart gebracht. Achtergrond-kenmerken van leerlingen in het po                                      | 1996    |
| 26 | G. Driessen                 | ITS               | B0: veldwerkverslag, leerlingen gegevens en ouder vragenlijsten   | 2000    |
| 27 | G. Ledoux                   | SCO-Kohnstamm     | School- en klaskenmerken bo   | 2000    |
| 28 | J. Roeleveld                | SCO-Kohnstamm     | SP0: veldwerkverslag, leerlingen gegevens en ouder vragenlijsten  | 2000    |
| 29 | G. Ledoux                   | SCO-Kohnstamm     | School- en klaskenmerken spec.bo  | 2000    |
| 30 | D. Uerz e.a.                | ITS/GION          | OVB-doelgroep leerlingen in het vo<br>Deel 4 de positie van LEO-cohort 92-8 in het 4e jaar                    | 1999    |

| nr | auteurs           | Uitgebracht door | Titel  | jaar |
|----|-------------------|------------------|--|------|
| 31 | D. Uerz e.a.      | ITS/GION         | OVB-doelgroepopleerlingen in het vo Deel 5: de examenresultaten en vervolgkeuzes van (i)vo en mavo-leerlingen in LEO-cohort 92-8 | 1999 |
| 32 | M. v.d. Werf e.a. | GION             | Onderwijsresultaten van VOCL'89 en VOCL'93 leerlingen  | 1999 |
| 33 | A. Verweij        | ISEO             | Jaarboek 1999Grotestedenbeleid   | 2000 |
| 34 | D. Uerz/L. Mulder | ITS              | Onderwijsachterstanden in het vo Deel 1: de overgang van basis naar vo van cohort 96-8   | 1999 |
| 35 | C. Suhre e.a.     | ITS              | Onderwijsachterstanden in het vo Eindrapportage Schoolloopbanen-onderzoek OVB-cohort 88-8  | 1996 |

**Bijlage 2**
**Financiële middelen (exclusief de middelen voor VVE van de ministeries van BZK en VWS)**

| Onderdeel                           | 1991         | 1992         | 1993         | 1994         | 1995         | 1996         | 1997         | 1998         | 1999         | 2000           | 2001           | 2002           | 2003           | 2004           | 2005           |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| x 1 mln                             |              |              |              |              |              |              |              |              |              |                |                |                |                |                |                |
| Gewichtenformatie BaO               | 333,5        | 375,1        | 408,4        | 413,6        | 445,9        | 477,2        | 497,8        | 499,4        | 509,9        | 513,8          | 514,8          | 512,6          | 510,8          | 509,5          | 510,1          |
| Anderstaligenformatie               |              |              |              |              |              |              |              |              |              |                |                |                |                |                |                |
| WEC/SBaO                            | 25,0         | 27,0         | 31,3         | 36,3         | 41,9         | 47,3         | 53,2         | 57,2         | 56,0         | 48,7           | 51,1           | 53,3           | 55,7           | 58,1           | 60,5           |
| Totaal formatie PO                  | 358,5        | 402,1        | 439,8        | 449,9        | 487,8        | 524,5        | 551,0        | 556,6        | 565,9        | 562,4          | 565,9          | 565,9          | 566,5          | 567,7          | 570,6          |
| OETC PO t/m 1-8-1998 /OALT PO       | 64,6         | 68,3         | 70,5         | 76,2         | 85,1         | 91,5         | 97,4         | 112,6        | 134,2        | 136,3          | 136,3          | 142,4          | 143,7          | 145,4          | 147,7          |
| Arbeidsmarktknelpunten PO           | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | 30,0           | 30,0           | 13,8           | 13,8           | 13,8           | 13,8           |
| Nascholing achterstandsscholen      | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | 10,0           | nvt            | nvt            | nvt            | nvt            | nvt            |
| VVE (OCW)                           | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | 2,4          | 3,0          | 3,0          | 3,0          | 78,0           | 143,0          | 178,0          | 178,0          | 178,0          | 178,0          |
| VVE (BZK en VWS)                    | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt            | 40,0           | 40,0           | 40,0           | 40,0           | 40,0           |
| <b>Totaal PO(a)</b>                 | <b>423,1</b> | <b>470,4</b> | <b>510,3</b> | <b>526,1</b> | <b>572,9</b> | <b>618,4</b> | <b>651,4</b> | <b>672,2</b> | <b>703,1</b> | <b>816,8</b>   | <b>875,3</b>   | <b>900,2</b>   | <b>902,0</b>   | <b>904,8</b>   | <b>910,0</b>   |
| Cumi-faciliteiten VO                | 57,1         | 52,2         | 59,0         | 71,0         | 89,3         | 91,1         | 88,4         | 94,7         | 87,9         | 104,1          | 112,0          | 112,0          | 112,0          | 112,0          | 112,0          |
| OETC VO tm 1-8-98/OALT VO           | 3,6          | 3,4          | 3,5          | 3,5          | 4,0          | 4,0          | 4,1          | 4,1          | 4,9          | 5,4            | 5,8            | 5,8            | 5,8            | 5,8            | 5,8            |
| Arbeidsmarktknelpunten VO           | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | 23,8           | 23,8           | 20,0           | 20,0           | 20,0           | 20,0           |
| Nascholing achterstandsscholen      | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | 5,0            | nvt            | nvt            | nvt            | nvt            | nvt            |
| <b>Totaal VO(b)</b>                 | <b>60,7</b>  | <b>55,6</b>  | <b>62,5</b>  | <b>74,5</b>  | <b>93,3</b>  | <b>95,1</b>  | <b>92,5</b>  | <b>98,8</b>  | <b>92,8</b>  | <b>138,3</b>   | <b>141,6</b>   | <b>137,8</b>   | <b>137,8</b>   | <b>137,8</b>   | <b>137,8</b>   |
| OVG tm 1-8-98/GOA (PO+VO)           | 48,5         | 51,7         | 47,7         | 66,4         | 71,9         | 74,1         | 77,1         | 116,5        | 173,1        | 174,3          | 180,4          | 180,6          | 180,6          | 180,6          | 180,6          |
| Overige projectactiviteiten(PO+VO)  | 18,0         | 30,9         | 31,0         | 32,8         | 24,7         | 30,3         | 32,8         | 24,9         | 10,9         | 15,0           | 10,0           | 10,0           | 10,0           | 10,0           | 10,0           |
| <b>Totaal (PO+VO) (c)</b>           | <b>66,5</b>  | <b>82,6</b>  | <b>78,7</b>  | <b>99,2</b>  | <b>96,6</b>  | <b>104,4</b> | <b>109,9</b> | <b>141,4</b> | <b>184,0</b> | <b>189,3</b>   | <b>190,4</b>   | <b>190,6</b>   | <b>190,6</b>   | <b>190,6</b>   | <b>190,6</b>   |
| Voortijdig schoolverlaten RMC (BVE) | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 3,0          | 6,0          | 6,0          | 6,0          | 6,0          | 6,0          | 12,0           | 22,0           | 22,0           | 22,0           | 22,0           | 22,0           |
| Voortijdig schoolverlaten (via BZK) | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 48,0           | 48,0           | 48,0           | 48,0           | 48,0           | 48,0           |
| Monitor en evaluatie                | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 0,0          | 1,0            | 1,0            | 1,0            | 1,0            | 1,0            | 1,0            |
| <b>Totaal (BVE) (d)</b>             | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>3,0</b>   | <b>6,0</b>   | <b>6,0</b>   | <b>6,0</b>   | <b>6,0</b>   | <b>6,0</b>   | <b>61,0</b>    | <b>71,0</b>    | <b>71,0</b>    | <b>71,0</b>    | <b>71,0</b>    | <b>71,0</b>    |
| Onderwijskansenplan(PO+VO)          |              |              |              |              |              |              |              |              |              |                |                |                |                |                |                |
| 1eSW2000                            | Nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | 10,0           | 20,0           | 20,0           | 20,0           | 20,0           | 20,0           |
| RBG2001 (deel van 75 mln)           | Nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | nvt          | 0,0            | 25,0           | 40,0           | 40,0           | 40,0           | 40,0           |
| <b>Totaal OKP</b>                   | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>0,0</b>   | <b>10,0</b>    | <b>45,0</b>    | <b>60,0</b>    | <b>60,0</b>    | <b>60,0</b>    | <b>60,0</b>    |
| <b>TOTAAL (a+b+c+d+OKP)</b>         | <b>550,3</b> | <b>608,6</b> | <b>651,5</b> | <b>702,8</b> | <b>768,8</b> | <b>823,9</b> | <b>859,7</b> | <b>918,4</b> | <b>985,8</b> | <b>1 215,4</b> | <b>1 323,3</b> | <b>1 359,6</b> | <b>1 361,5</b> | <b>1 364,3</b> | <b>1 369,5</b> |



*A. Met betrekking tot de voor- en vroegschoolse educatie*

De startcondities van leerlingen bij binnenkomst in de basisschool worden, onder meer op het gebied van de Nederlandse taal, verbeterd door:

- Het tot stand brengen van samenwerkingrelaties tussen scholen voor basisonderwijs, peuterspeelzalen en kinderopvangvoorzieningen met het oog op het voorkomen van achterstand in de ontwikkeling van kinderen; daarbij kan worden aangesloten op de activiteiten van de consultatiebureaus (A1a)
- Deskundigheidsbevordering van medewerkers van kinderopvangvoorzieningen, peuterspeelzalen en de onderbouw van het basisonderwijs, met het oog op een adequate aanpak van onderwijsachterstanden (A1b)

Bij de uitwerking wordt aan de volgende aspecten aandacht besteed:

- informatie-uitwisseling met betrekking tot toekomstige leerlingen in het basisonderwijs (A2a)
- bevordering van planmatig handelen en deskundigheid met betrekking tot educatieve activiteiten in de voorschoolse voorzieningen (A2b)
- gebruik van programma's en instrumenten voor de stimulering van (taal) ontwikkeling bij kinderen in peuterspeelzalen (A2c)
- ondersteuning van ouders door aanbieden van gezinsgerichte programma's (A2d)

*B. Met betrekking tot de beheersing van de Nederlandse taal*

Ter bestrijding van achterstanden op het gebied van de Nederlandse taal bij allochtone en autochtone leerlingen wordt een lokaal beleid ontwikkeld in samenwerking met scholen en andere relevante instellingen. Het lokaal beleid is gericht op de beheersing van de Nederlandse taal en het wegnemen van belemmeringen daarbij (B1)

Bij de uitwerking wordt aan de volgende aspecten aandacht besteed:

- gezamenlijke eerste opvang voorziening ten behoeve van onder- en zij-instromers, desgewenst in samenwerking met andere gemeenten (B2a)
- afstemming tussen eerste opvang en vervolgactiviteiten op het gebied van Nederlands als tweede taal en tussen NT2-onderwijs en het regulier onderwijs in de Nederlandse taal (B2b)
- stimulering van het gebruik van buitenschoolse programma's Nederlandse taal (B2c)
- deskundigheidsbevordering van leraren voor eerste en vervolgopvang (B2d)
- beheersing van de Nederlandse taal van moeders door activiteiten in het kader van de basiseducatie en opvoedingsondersteuning (B2e)

*C. Met betrekking tot de vermindering van de verwijzing naar speciale voorzieningen:*

De verwijzing van doelgroepleerlingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt zoveel mogelijk verminderd. Voor het speciaal onderwijs voor kinderen met leer- en opvoedingsmoeilijkheden, moeilijk lerende kinderen en in hun ontwikkeling bedreigde kleuters gelden daarbij de doelstellingen van het Weer Samen Naar School-beleid als richtsnoer.

Voor het voortgezet onderwijs betreft dit de doelstelling van het leerweg-onderondersteunend onderwijs en het praktijkonderwijs in het mavo/vbo (C1)

Bij de uitwerking wordt aan de volgende aspecten aandacht besteed:

- afstemming van activiteiten ter bestrijding van onderwijsachterstand met die van samenwerkingsverbanden Weer Samen Naar School en die van voortgezet onderwijs-voortgezet speciaal onderwijs (VO-VSO) (C2a)
- samenwerking van scholen met medische kinderdagverblijven, jeugdwelzijnsinstellingen, instellingen voor jeugdhulpverlening, politie, justitie, jeugdgezondheidszorg en de RIAGG voor wat betreft de hulpverlening aan leerlingen met sociaal-emotionele problemen (C2b)
- inzet van expertise uit genoemde niet-onderwijsinstellingen in het onderwijs (C2c)

#### *D. Met betrekking tot de vermindering van schooluitval*

Jaarlijks wordt in samenwerking met lokale partners het aantal voortijdige schoolverlaters zoveel mogelijk verminderd (D1)

Bij de uitwerking wordt aan de volgende aspecten aandacht besteed:

- stroomlijning van de aansluiting tussen basisonderwijs en voortgezet onderwijs (D2a)
- informatie-uitwisseling over leerlingen (D2b)
- uitlijning van activiteiten met die in het kader van de regionale meld- en coördinatiefunctie (D2c)
- samenhang met regionale ontwikkelingen in het kader van het vernieuwd vbo en mavo (D2d)

#### *E. Met betrekking tot een evenredige deelname aan het onderwijs*

Lokaal worden initiatieven ontwikkeld om de deelname van doelgroep-leerlingen aan vormen van voortgezet, secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs meer overeen te laten komen met die van niet-doelgroep-leerlingen met overeenkomstige capaciteiten (E1)

#### *F. Met betrekking tot het volgen en registreren van lokale ontwikkelingen (monitoring)*

Lokaal komt een registratie tot stand van ten minste:

- de instroom, doorstroom en uitstroom van (doelgroep) leerlingen in scholen voor basisonderwijs, die voor (voortgezet) speciaal onderwijs, die voor voortgezet onderwijs, die voor secundair beroepsonderwijs en die voor hoger onderwijs (Fa)
- de verwijzing naar het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs (Fb)
- het verzuim en de uitval van leerlingen in het onderwijs (Fc)

## Bijlage 4 Informatie over doelen in rapporten

Tabel. Informatie over doelen in rapporten (gearceerd wanneer een rapport informatie over het betreffende onderwerp geeft)

| Rapport nummer | Algemeen doel | A1a | A1b | A2a | A2b | A2c | A2d | B1 | B2a | B2b | B2c | B2d | B2e | C1 | C2a | C2b | C2c | D1 | Strt | D2a | D2b | D2c | D2e | E | Fa | Fb | Fc | Tot |    |
|----------------|---------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|----|------|-----|-----|-----|-----|---|----|----|----|-----|----|
| 1              |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 22 |
| 2              |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 1  |
| 3              |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 11 |
| 4              |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 0  |
| 5              |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 5  |
| 6              |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 5  |
| 7              |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 3  |
| 8              |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 6  |
| 9              |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 2  |
| 10             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 1  |
| 11             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 2  |
| 12             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 2  |
| 13             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 0  |
| 14             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 6  |
| 15             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 0  |
| 16             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 0  |
| 17             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 0  |
| 18             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 3  |
| 19             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 8  |
| 20             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 7  |
| 21             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 1  |
| 22             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 0  |
| 23             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 3  |
| 24             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 0  |
| 26             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 1  |
| 27             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 3  |
| 28             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 0  |
| 29             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 2  |
| 30             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 1  |
| 31             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 1  |
| 32             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 1  |
| 33             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 1  |
| 34             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 1  |
| 35             |               |     |     |     |     |     |     |    |     |     |     |     |     |    |     |     |     |    |      |     |     |     |     |   |    |    |    |     | 2  |
| Totaal         |               | 5   | 7   | 4   | 4   | 7   | 7   | 9  | 3   | 1   | 0   | 2   | 1   | 7  | 5   | 5   | 1   | 7  | 5    | 4   | 1   | 2   | 1   | 7 | 2  | 2  | 2  | 2   |    |

## Bijlage 5

### Beoordeling kwaliteit rapporten

Tabel. Beoordeling kwaliteit rapporten (Ja: voldoet aan het criterium; Nee: voldoet niet)

| Rapport nummer | Case-selectie onderbouwd | Steekproef beschreven | Analyses beschreven | Betrouwbaarheid <sup>1</sup> | Validiteit <sup>2</sup> | Aansluiting conclusies op bevindingen | Volledigheid conclusies | Aansluiting aanbevelingen op conclusies | Kwantificering bevindingen | Afwezigheid negatieve opmerkingen omtrent kwaliteit <sup>3</sup> | Aantal voldaan/van toepassing |
|----------------|--------------------------|-----------------------|---------------------|------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|-------------------------|---|----------------------------|--|-------------------------------|
| 1              | nee                      | nvt                   | nee                 | nee                          | ja                      | nee                                   | ja                      | nvt                                     | Nee                        | nee  | 2/8                           |
| 2              | ja                       | ja                    | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | nee                                     | Nee                        | ja   | 8/10                          |
| 3              | nvt                      | nvt                   | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | nvt                                     | Ja                         | ja   | 7/7                           |
| 4              | nvt                      | nvt                   | nee                 | ja                           | nee                     | nee                                   | nee                     | nee                                     | Nvt                        | nee  | 1/7                           |
| 5              | nee                      | nee                   | nee                 | ja                           | ja                      | nee                                   | ja                      | ja                                      | Nvt                        | nee  | 4/9                           |
| 6              | nvt                      | nee                   | nee                 | ja                           | ja                      | nee                                   | ja                      | ja                                      | Nvt                        | nee  | 4/8                           |
| 7              | nvt                      | nvt                   | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | ja                                      | Nvt                        | nee  | 6/7                           |
| 8              | ja                       | nvt                   | nee                 | ja                           | ja                      | nee                                   | nee                     | ja                                      | Nee                        | ja   | 5/9                           |
| 9              | nvt                      | nvt                   | nee                 | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | nee                                     | Nvt                        | ja   | 5/7                           |
| 10             | nvt                      | ja                    | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | nvt                                     | Nvt                        | ja   | 7/7                           |
| 11             | nvt                      | ja                    | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | nvt                                     | Nvt                        | ja   | 7/7                           |
| 12             | nvt                      | ja                    | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | nvt                                     | Nvt                        | ja   | 8/8                           |
| 13             | nvt                      | nvt                   | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | nvt                                     | Ja                         | ja   | 7/7                           |
| 14             | nvt                      | nee                   | nee                 | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | ja                                      | Nee                        | ja   | 6/9                           |
| 15             | nvt                      | nvt                   | nee                 | ja                           | ja                      | nee                                   | ja                      | ja                                      | Nvt                        | ja   | 5/7                           |
| 16             | nvt                      | nee                   | nee                 | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | ja                                      | nee                        | nee  | 5/9                           |
| 17             | nvt                      | nee                   | ja                  | nee                          | ja                      | ja                                    | ja                      | ja                                      | nee                        | ja   | 6/8                           |
| 18             | ja                       | nvt                   | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | ja                                      | nvt                        | ja   | 8/8                           |
| 19             | nvt                      | nvt                   | nee                 | ja                           | ja                      | nee                                   | ja                      | nee                                     | ja                         | ja   | 6/8                           |
| 20             | nvt                      | nvt                   | nee                 | ja                           | ja                      | nee                                   | ja                      | nee                                     | ja                         | nee  | 5/8                           |
| 21             | nvt                      | ja                    | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | nvt                                     | ja                         | ja   | 8/8                           |
| 22             | nvt                      | nvt                   | nee                 | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | ja                                      | nvt                        | ja   | 6/7                           |
| 23             | ja                       | nvt                   | nee                 | ja                           | ja                      | nee                                   | nee                     | ja                                      | nvt                        | ja   | 6/8                           |
| 24             | nvt                      | nee                   | nee                 | ja                           | ja                      | nee                                   | ja                      | ja                                      | nvt                        | ja   | 5/7                           |
| 25             | nvt                      | nvt                   | nee                 | ja                           | ja                      | nee                                   | ja                      | nvt                                     | nvt                        | ja   | 5/6                           |
| 26             | nvt                      | ja                    | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | nvt                     | nvt                                     | nvt                        | ja   | 5/5                           |
| 27             | nee                      | ja                    | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | nvt                     | nvt                                     | nvt                        | ja   | 5/6                           |
| 28             | nvt                      | ja                    | nvt                 | ja                           | ja                      | nvt                                   | nvt                     | nvt                                     | nvt                        | ja   | 4/4                           |
| 29             | nvt                      | nee                   | ja                  | ja                           | ja                      | nvt                                   | nvt                     | nvt                                     | nvt                        | ja   | 4/5                           |
| 30             | nvt                      | ja                    | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | nvt                                     | ja                         | ja   | 8/8                           |
| 31             | nvt                      | nee                   | nee                 | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | nee                                     | nvt                        | ja   | 5/8                           |
| 32             | nvt                      | ja                    | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | nvt                                     | ja                         | nee  | 7/8                           |
| 33             | nvt                      | nvt                   | nee                 | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | nvt                                     | ja                         | ja   | 6/7                           |
| 34             | nvt                      | ja                    | ja                  | ja                           | ja                      | ja                                    | ja                      | nvt                                     | nvt                        | ja   | 7/7                           |
| 35             | nvt                      | ja                    | ja                  | nee                          | ja                      | ja                                    | nee                     | nvt                                     | ja                         | ja   | 6/8                           |

<sup>1</sup> Beoordeeld werd of in het rapport ingegaan werd op de betrouwbaarheid van de gegevensverzameling, of daaruit bleek dat er problemen waren met de betrouwbaarheid en of er overige indicaties waren dat de gegevensverzameling niet (voldoende) betrouwbaar was (waarborgen).

<sup>2</sup> Beoordeeld werd of in het rapport ingegaan werd op de validiteit van de metingen en of er indicaties waren dat metingen niet valide waren. Onder validiteit wordt verstaan dat de instrumenten meten wat zij beogen te meten en dat geen alternatieve interpretaties van de antwoorden mogelijk is.

<sup>3</sup> Aan dit criterium voldoet het rapport wanneer de beoordelaars verder geen negatieve opmerkingen bij de beoordeling plaatsten.

## Na uitvoering van het onderzoek gepubliceerde of nog te publiceren onderzoeken en rapporten

| Uitgebracht door/uit te voeren door | Titel/Onderwerp  | Jaar        |
|-------------------------------------|--|-------------|
| SCO-Kohnstamm                       | Analytische evaluatie decentralisatiebeleid, waaronder het GOA-beleid  | Najaar 2000 |
| Aanbesteding najaar 2000            | Evaluatie regiefunctie gemeente GOA  | Medio 2001  |
| SCO-Kohnstamm                       | Welke kenmerken hebben succesvolle 1,25-scholen  | Medio 2000  |
| SCO-Kohnstamm                       | Welke kenmerken hebben succesvolle 1,9-scholen   | Medio 2000  |
| SCO-Kohnstamm                       | Onderzoek implementatie NT2 basisonderw. En effectonderzoek NT2-aanpakken  | Najaar 2000 |
| Onbekend                            | Achterstandenbeleid scholen  | Medio 2000  |
| Onbekend                            | Ouders en educatieve voorzieningen   | Medio 2000  |
| Onbekend                            | Hoe komt integraal schoolbeleid (GOA, WSNS, OALT) tot stand en welke context-factoren zijn daarop van invloed          | Begin 2001  |
| Onbekend                            | Stand van zaken schoolloopbanen doelgr.IIn. 98-99  | Eind 2000   |
| SCP                                 | Schoolloopbanen doelgr.IIn. 98-99 per gemeente   | Eind 2000   |
| ITS                                 | Analyse uitstroomcohort PO-VO  | Najaar 2000 |
| Onbekend                            | Constructie registratieinstrument (KPC) met behulp waarvan LOWAC schoolloopbanen van neveninstromers kan reconstrueren | Eind 2000   |
| Onbekend                            | Nameting effecten Piramide en Kaleidoscoop   | Eind 2000   |

|                   |   |
|-------------------|---|
| AD                | Departementale accountantsdienst  |
| BOPO              | Beleidsonderzoek primair onderwijs  |
| CFI               | Centrale Financiën Instellingen   |
| Cumi-<br>regeling | Regeling formatierekeneenheden culturele minderheden<br>en anderstalige leerlingen voortgezet onderwijs |
| G21               | De op 4 na 21 grootste steden van Nederland   |
| G4                | De vier grote steden: Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en<br>Utrecht                                      |
| GOA               | Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid   |
| Hafir             | Handboek financiële informatie Rijksoverheid  |
| IBG               | Informatie beheer groep   |
| IST               | Integraal schooltoezicht  |
| LBK               | Landelijk beleidskader  |
| NT1-NT2           | Nederlands als eerste of als tweede taal  |
| OALT              | Onderwijs in allochtone levende talen   |
| OVb               | Onderwijsvoorrangsbeleid  |
| PO                | Primair onderwijs   |
| RMC               | Regionaal meld- en coördinatiecentrum   |
| RST               | Regulier schooltoezicht   |
| SBO               | Speciaal basisonderwijs   |
| VBO               | Vorbereidend beroepsonderwijs   |
| VNG               | Vereniging van Nederlandse Gemeenten  |
| VO                | Voortgezet onderwijs  |
| VSO               | Voortgezet speciaal onderwijs   |
| VVE               | Voor- en vroegschoolse educatie   |
| WEC               | Wet op de expertisecentra   |
| WPO               | Wet op het primair onderwijs  |
| WSNS              | Weer Samen Naar School  |
| WVO               | Wet op het voortgezet onderwijs   |