

## De wankele empirische basis van het onderwijsachterstandenbeleid

*De afnemende validiteit van indicatoren voor de toewijzing van extra middelen*

Geert Driessen

MEM 90 (3): 221–243

DOI: 10.1557/MEM2015.3.DRIE

### Summary

#### *The frail empirical foundation of the educational disadvantage policy*

Educational opportunities are influenced by factors lying in the home situation of the children. In order to compensate for unfavorable circumstances, the Dutch government launched the educational disadvantage policy in the 1970s. The core of this policy is the so-called weighted student funding system. This policy instrument departs from the premise that students can be discerned according to level of disadvantage, and that schools with disadvantaged students should receive extra financial resources accordingly to combat educational delays. When this system was developed in the early 1980s, three indicators of disadvantage were applied, viz. parental educational level, occupational level, and country of birth. Analyses performed at the time showed a predictive validity estimate of 0.50, or 25 percent of explained variance in the students' educational attainment. In the course of years the demographic circumstances have changed and the funding system has been adapted. Nowadays there only is one indicator of disadvantage left, that is, parental educational level. Analyses performed on data from the 2014 measurement wave of the national large-scale COOL<sup>5-18</sup> cohort study show a validity estimate of 0.20, or no more than 4 percent of explained variance. It is argued that the empirical foundation of the educational disadvantage policy has become questionably frail and that instead of employing demographical family characteristics, focusing on the actual performance of children based on test achievement or teacher observations probably offers a more valid alternative.

**Keywords:** Educational Disadvantage Policy, weighted student funding, primary education, validity, equity

# 1 Inleiding

## 1.1 Het onderwijsachterstandenbeleid

Nederland kent al sinds vier decennia landelijk beleid dat gericht is op het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden die het gevolg zijn van sociale, economische en culturele factoren gelegen in de thuissituatie van de kinderen (Driessen, 2013; Ledoux & Veen, 2009). Achterliggend idee is dat onderwijskansen enerzijds bepaald worden door aangeboren factoren (zoals intelligentie en handicaps), en anderzijds door omgevingsfactoren (het thuismilieu) – en daarnaast door het onderwijs zelf, uiteraard. Dat er aangeboren verschillen zijn, daarover is men het wel eens, al bestaat er weinig consensus over de vraag in welke mate daar dan sprake van is (Neisser e.a., 1996). Aan aangeboren verschillen valt via overheidsbeleid niet zo veel te doen; voor omgevingsfactoren zijn er – direct dan wel indirect – meer mogelijkheden.

Als onderdeel van een in de zestiger jaren van vorige eeuw in gang gezette democratisering golf ontstond er ook een streven naar een meer egalitaire samenleving (Meijnen, 2003). Het daaruit voortvloeiende meritocratische ideaal gaat er vanuit dat onderwijskansen louter bepaald zouden mogen worden door aangeboren capaciteiten en dat omgevingsfactoren geen rol zouden mogen spelen (Karsten & Meijnen, 2005). Zover is het echter nog niet, en het is ook niet waarschijnlijk dat dat vanzelf zal gebeuren. Vandaar dat er halverwege de jaren tachtig vanuit egalitaire politiek-ideologische overwegingen voor gekozen is via gericht onderwijsbeleid te compenseren voor deficiënties dan wel differenties in het thuismilieu van de betreffende kinderen.<sup>1</sup> Voor de achtergrond daarvan kan verwezen worden naar de toentertijd dominante sociologische verklaring van onderwijsachterstanden, de cultureel-kapitaalhypothese van Bourdieu (Bourdieu & Passeron, 1977). Volgens Bourdieu vindt selectie in het onderwijs plaats op basis van een aantal arbitraire milieugebonden criteria, namelijk verschillen in culturele patronen en levensstijlkenmerken (zoals smaken, attitudes en gedrag). Dit zogenoemd cultureel kapitaal wordt binnen elke sociale klasse via de in die klasse typische vorm van socialisatie van generatie op generatie overgedragen. In het onderwijs vormt de ‘high-brow’ cultuur van de hogere statusgroep het referentiepunt. Naarmate ouders beter zijn opgenomen in deze cultuur en de opvoeding en socialisatie van hun kind daar ook sterker op richten, voelt het kind zich beter op z'n gemak op school en profiteert het ook meer van het onderwijs dat daar wordt gegeven. Tussen de cultuur van de lagere milieus en de cultuur die op school domineert bestaan aldus grote verschillen (‘cultural discon-

tinuity'). Voor de betreffende kinderen is het daardoor lastig grip te krijgen op het curriculum dat op school wordt onderwezen. Het gevolg daarvan is een grote onderwijsachterstand van kinderen uit lagere milieus ten opzichte van kinderen uit hogere milieus (Driessen, 2001; De Graaf, De Graaf & Kraaykamp, 2000; Tyler et al., 2008).

In de onderwijspraktijk komt deze aandacht voor het bestrijden van onderwijsachterstanden er sindsdien op neer dat basisscholen met kinderen die tot de doelgroep van dat beleid worden gerekend, dat wil zeggen die de betreffende demografische milieukenmerken bezitten, via de zogenoemde gewichtenregeling extra budget krijgen om in hun onderwijs voor die nadelig uitwerkende kenmerken te compenseren.<sup>2</sup> Op basis van welke indicatoren dat precies zou moeten gebeuren en of er niet gekozen zou moeten worden voor een fundamenteel afwijkend alternatief is al van meet af aan punt van discussie. Wat dit laatste betreft wordt tegenover de huidige groepswijze benadering via gezinsstructurele kenmerken een individugewijze benadering gesteld waarbij wordt gekeken naar de feitelijke schoolprestaties van de kinderen.

In het vervolg van dit artikel worden beide perspectieven nader uitgewerkt. Het accent ligt daarbij echter op de groepswijze benadering, dit omdat de overheid daar uiteindelijk haar onderwijsbeleid op heeft gebaseerd. De leidende vraag is in hoeverre de empirische onderbouwing van de gewichtenregeling van dertig jaar geleden nu nog steeds valide is. Teneinde deze vraag te beantwoorden worden de statistische analyses van destijds gerepliceerd op basis van gegevens uit 2014.

## 1.2 Het groeps- en individuele perspectief

Bij het groepspectief worden extra middelen toegekend op basis van statistisch onderbouwde verwachtingen (c.q. voorspellingen) aangaande de relatie tussen indicatoren voor achterstand gelegen in het thuismilieu en de mate van onderwijssucces (zoals toetsprestaties en onderwijsniveaus) voor *alle leerlingen* die voldoen aan de voor deze indicatoren geformuleerde criteria. Bij het individuele perspectief wordt vastgesteld of een leerling op een bepaald moment, liefst bij aanvang van het onderwijs, te laag scoort vergeleken met een referentiegroep, vooral op het gebied van taal. Of het niveau te laag is, kan worden gemeten via afname van toetsen, maar het zou ook via een inschatting van de leerkracht kunnen worden bepaald. Wanneer de leerling onder het vereiste niveau scoort, kunnen voor *deze individuele leerling* extra middelen worden toegekend. De relatie met milieukenmerken is bij deze benadering een indirecte.

### 1.3 Voor- en nadelen beide perspectieven

Beide perspectieven kennen voor- en nadelen (Doesborgh, 1985; Jepma & Beekhoven, 2013; Mens, 1984; MinOCW, 2013; Van Schooten, Smeets & Driessen, 2007). De trefzekerheid van de *groepsgewijze* benadering staat of valt met de sterkte van de samenhang tussen indicatoren en onderwijs-succes (de predictieve validiteit). Wanneer deze samenhang slechts zwak is, is er een grote kans op vals-positieven en vals-negatieven, ofwel leerlingen waarvoor ten onrechte middelen worden toegekend, respectievelijk leerlingen waarvoor ten onrechte geen middelen worden toegekend. Ook bestaat er kans op fraude; scholen hebben er immers baat bij de situatie zo negatief mogelijk voor te stellen, om zo veel extra middelen te verwerven. Een ander nadeel is dat doorgaans wordt gekozen voor statische, structurele gezinskenmerken (zoals opleiding of beroep ouders), die eenmalig worden vastgesteld (bij aanmelding van het kind bij de school) en waar wijzigingen in die kenmerken (scheiding, nieuwe partner, nieuwe opleidingen gevolgd, ander/geen werk) niet meer worden meegenomen. Ook is er sprake van stereotypering: een kind krijgt het stempel 'achterstandskind' op basis van slechts één of enkele groepskenmerken. Dit terwijl de validiteit van die kwalificatie mogelijk maar zeer beperkt is. Bovendien blijft het kind dit stempel de rest van de basisschoolloopbaan meedragen. Een dergelijke stereotypering impliceert dat per definitie *alle* kinderen die voldoen aan de definitie (bv. alle kinderen van laagopgeleide ouders) (blijvend) als achterstandskinderen worden gezien. De groepsgewijze benadering kent echter ook voordelen. Omdat ze gebaseerd is op verwachtingen c.q. voorspellingen, kan er al in een vroeg stadium worden gewerkt aan het voorkomen dan wel wegwerken van achterstanden. Een dergelijke preventie is efficiënter en effectiever dan remediëring nadát er al achterstanden zijn geconstateerd. Een voordeel is ook dat gekozen wordt voor objectieve, maatschappelijk aanvaarde indicatoren, al dient daarbij te worden aangekend dat dat geen onveranderlijk gegeven hoeft te zijn. Van belang is ook dat dergelijke gegevens op een vrij simpele en goedkope wijze verzameld kunnen worden. Dat kan in principe via één vraag aan de ouders, bijvoorbeeld bij aanmelding van hun kind bij een school.

Een nadeel van de *individuele* benadering is dat de vaststelling mogelijk pas plaatsvindt op het moment dat die achterstand er al is en er dus vervolgens geredieerd moet worden. Zo bezien kan het ook opgevat worden als een beloning voor het slecht presteren van een school. Wanneer gekozen wordt voor toetsafnames zijn er in principe twee opties: toetsing van alle kinderen, als screeningsinstrument, of toetsing van alleen die kinderen waarvoor het (ernstige) vermoeden bestaat dat ze al een achterstand

hebben of dat de kans daarop groot is. In het eerste geval kan er preventief opgetreden worden, maar het kan wel een dure operatie zijn om alle kinderen (individueel) te toetsen. Daar wordt wel tegenin gebracht dat er momenteel al diverse goeditgewerkte peuter- en leerlingvolgsystemen worden gebruikt in peuterspeelzalen en basisscholen, waarin gestandaardiseerde toetsen op bijvoorbeeld het gebied van taal en rekenen zijn opgenomen (maar daarnaast ook instrumenten op sociaal-emotioneel gebied). Met deze volgsystemen wordt nu meestal al de ontwikkeling van *alle* kinderen gevolgd. Dus eigenlijk zou er dan ook niets extra's te hoeven worden ondernomen. Een groot voordeel is in dat geval ook dat wanneer uit dat volgsysteem blijkt dat het kind weer 'normaal' presteert, de extra begeleiding weer kan worden afgebouwd. Het grote bezwaar dat vaker tegen toetsing wordt ingebracht is dat het met name voor (heel) jonge kinderen eigenlijk niet goed mogelijk is op een verantwoorde wijze vast te stellen of ze een achterstand hebben of niet. Vanwege hun dan nog vaak sprongsgewijze ontwikkeling geven de toetsresultaten geen betrouwbaar beeld van het kennen en kunnen van het kind; het betreft niet meer dan een momentopname. Voor een adequate screening op jonge leeftijd zouden daarom niet alleen uitgebreide, individuele toetsafnames nodig zijn, maar ook meerdere meetmomenten.

#### 1.4 De gewichtenregeling

De grondslag voor de vanuit de groepsbenadering opgezette gewichtenregeling, zoals die nu in het basisonderwijs in essentie nog steeds geldt, ligt in de analyses die in 1984 ten behoeve van het Onderwijsvoorrankingsbeleid (OVV) zijn uitgevoerd (Doesborgh, 1984; Mens, 1984; Mens & Driessen, 1985). Destijds is op basis van drie indicatoren, het beroep van de vader en de opleiding van de vader en van de moeder, bepaald welke relatie er was met onderwijsprestaties. Een vierde indicator die onderdeel zou moeten uitmaken van de regeling, het geboorteland van de ouders, kon niet in de empirische analyses worden meegenomen, omdat er op dat moment nog geen grootschalige onderwijsgegevens van allochtone leerlingen beschikbaar waren. Nagegaan werd wat de voorspellende waarde was van de drie indicatoren voor de schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs. De analyses lieten zien dat de opleiding van de vader de beste afzonderlijke voorspeller was; de correlatie met onderwijspositie in het derde leerjaar bedroeg 0,42, met 17,6% verklaarde variantie. Toevoeging van de beide andere indicatoren leverde slechts een geringe verbetering van de voorspelling op: opleiding moeder 2,7% extra en beroep vader 1,0% extra. Uiteindelijk is op verzoek van het ministerie van OCW gekozen voor di-

chotomisering van de drie indicatoren (laag versus middelbaar en hoog opleidings-, respectievelijk beroepsniveau). Dit leidde voor opleiding vader tot 11,9% verklaarde variantie, voor beroep vader nog 3,6% extra, en voor opleiding moeder daarna nog 2,1% extra; in totaal 17,6%. Hiermee werd ook voldaan aan de voorwaarde dat er minimaal 16% variantie verklaard diende te worden (ofwel een multiple correlatie  $R$  van 0,40). Nadrukkelijk werd door de onderzoekers aangegeven dat er periodiek gecontroleerd zou moeten worden op de geldigheid (c.q. predictieve validiteit) van de indicatoren en zou er afhankelijk van de uitkomsten eventueel bijstelling daarvan dienen plaats te vinden. Verwacht werd dat er relevante demografische ontwikkelingen zouden optreden (bv. een toename van het aantal hoger opgeleide ouders en minder ouders geboren in het buitenland) en ook dat (mede daardoor) de relatie tussen indicatoren en onderwijsprestaties zou veranderen (bv. ten gevolge van een langere verblijfsduur en sterkere integratie van allochtonen minder onderwijsproblemen).

### 1.5 Tussentijdse bijstellingen regeling

In de loop der jaren heeft er verschillende keren vervolgonderzoek naar de indicatoren plaatsgevonden, meerdere malen vanuit de groepsgewijze benadering en een paar keer vanuit de individuele benadering. Het merendeel van deze studies maakte deel uit van adviesaanvragen door het ministerie van OCW en de Onderwijsraad. Bij de studies binnen de *groepsgewijze* benadering werd gefocust op bijstelling binnen het raamwerk van de bestaande gewichtenregeling (Bosker & Guldemond, 2004; Bosker, Mulder & Glas, 2001; Claassen & Mulder, 2011; Fettelaar & Smeets, 2013).<sup>3</sup> De belangrijkste doorgevoerde wijzigingen betreffen het laten vallen van eerst het beroep van de ouders als indicator, en daarna ook nog van het geboorteland. Momenteel is dus de enige indicator nog het ouderlijk opleidingsniveau: scholen ontvangen meer budget naarmate ze meer leerlingen hebben van laag- of zeer laag opgeleide ouders, met respectievelijk een gewicht van 0,3 en 1,2 (leerlingen met ouders die een middelbare of hogere opleiding hebben krijgen het gewicht 0; CFI, 2006).<sup>4</sup> In een recente studie die focuste op een nieuw bekostigingsarrangement voor het Onderwijsachterstandenbeleid (OAB) concluderen de betreffende onderzoekers dat het huidige bekostigingssysteem is gebaseerd op acceptabele indicatoren: 'Vooral het opleidingsniveau van de ouders is een krachtige voorspeller van de onderwijspositie van hun kinderen.' en 'Het onderwijsachterstandengeld wordt op een verantwoorde manier verdeeld.' (Jepma & Beekhoven, 2013: 95).

Bij de studies binnen de *individuele* benadering werd ingegaan op de

vraag of het mogelijk is achterstanden op (zeer) jonge leeftijd te indiceren via toetsen (bv. Commissie Indicatiestelling Onderwijsachterstanden, 1997; Van Schooten e.a., 2007). Die vraag werd in enkele studies in grote lijnen negatief beantwoord, met als argument dat een dergelijke 'peutertoets' een geringe predictieve validiteit kent en mede daardoor tot een onverantwoord groot aantal vals-positieven en vals-negatieven zou leiden. Daarnaast werd gewezen op grote praktische uitvoeringsproblemen. De Onderwijsraad (2002) echter, concludeert op basis van een voor haar verrichte studie dat een taaltoets op iets latere leeftijd om verschillende redenen een reële optie is. Taaldeskundigen gaven namelijk aan dat er voor de leeftijds-categorie die de Onderwijsraad voor ogen heeft (vanaf eind groep 2) een adequate taaltoets voorhanden is. Het betreft een toets die vrij eenvoudig (en in ongeveer anderhalf uur) is af te nemen. Omdat hiervoor longitudinale normgegevens beschikbaar zijn, is het ook mogelijk om na te gaan in hoeverre er sprake is van een achterstand.

### 1.6 Omvang, inzet en effecten extra financiële middelen

Met het Onderwijsachterstandenbeleid in het basisonderwijs is een bedrag van €442 miljoen gemoeid (kostenniveau 2012). Verdeling van dit budget vindt vooral plaats via de gewichtenregeling, waarvoor €242 miljoen is gereserveerd (Jepma & Beekhoven, 2013). In 2013 was 11% van de basisschoolleerlingen een achterstandsleerling; 87.383 leerlingen hadden het gewicht 0,3 en 73.759 leerlingen het gewicht 1,2 (CBS, 2015). Volgens berekeningen over het schooljaar 2008/09 kost een leerling met gewicht 0 jaarlijks €4.900, met gewicht 0,3 €6.900 en met gewicht 1,2 €10.800 (Kuhry & De Kam, 2012). Deze middelen worden aan de scholen, i.c. schoolbesturen in de *lump sum* toegekend (vgl. De Vijlder, Verschoor, Rozema, Van Velden & Van Gansewinkel, 2012). Dat gebeurt weliswaar op grond van individuele kenmerken, maar ze zijn verder niet geoormerkt, niet op individueel en niet op groepsniveau. Het is daarom maar zeer de vraag of de middelen ook wel terecht komen bij de leerlingen voor wie ze zijn toegekend en die (verondersteld wordt) ze nodig hebben. Bij de evaluatie van het Onderwijsvoorrrangsbeleid bleek dat niet alleen een belangrijk deel van de basisscholen niet wist dat ze extra middelen kregen, maar bovendien dat slechts een gering deel van die scholen deze middelen ook inzette voor specifieke achterstandsbestrijdende activiteiten. In de praktijk werden de extra middelen meestal als gewone basisformatie beschouwd en werden de klassen daardoor kleiner (Mulder, 1996). Uit recenter onderzoek blijkt niet dat daar in de tussenliggende jaren verandering in is opgetreden (Claassen & Mulder, 2011; Meijnen, 2003, 2004; zie ook Mulder & Meijnen, 2013).

In hoeverre heeft de inzet van extra middelen ertoe geleid dat het beleidsdoel 'verminderen van onderwijsachterstanden' is gerealiseerd? In welke mate is het voor het bereiken van het beleidsdoel ingezette instrument van de gewichtenregeling dus effectief? Bij de evaluatie van het Onderwijsvoor-rangsbeleid voor de periode 1988-1992 werd geconcludeerd dat er geen sprake was van vermindering van de taal- en rekenachterstanden van de doelgroep-leerlingen (Mulder, 1996). Dit ontbreken van effecten werd allereerst geweten aan het voortdurend veranderen van doelen, doelgroepen en instrumenten. Maar daarnaast aan het feit dat de doelen ambigu waren en tegenstrijdigheden bevatten; dat het beleid het karakter had van *input* financiering zonder relatie met *output* verplichtingen (het betrof in wezen een macrobenadering met een accent op structuur en budget en nauwelijks een benadering gericht op factoren op het niveau van het onderwijskundig proces); en dat ten gevolge van de vrijheid van onderwijs de extra middelen niet of hooguit globaal werden geoormerkt. Eind jaren negentig zijn daarop de doelen in wat meer specifieke termen geoperationaliseerd, en daarmee – in principe – meetbaarder geworden, maar er werden nog steeds geen prioriteiten en onderlinge verbanden aangegeven. Tegelijkertijd is er de laatste decennia steeds meer sprake van deregulering en decentralisatie, autonomievergroting, marktwerkingsdenken en output-sturing, waardoor schoolbesturen, scholen en gemeenten alleen maar meer vrijheid hebben gekregen bij het besteden van de (extra) middelen (Karsten, 2006; Van Langen & Dekkers, 2001). In 2000 werd de balans opgemaakt van twintig jaar achterstandsbestrijding (Algemene Rekenkamer, 2000). De conclusie luidde dat er geen blijvende resultaten waren geboekt, tenminste, die konden in onderzoek niet worden aangetoond (vgl. Leuven, Lindahl, Oosterbeek & Webbink, 2003). Redenen daarvoor waren dat de beleidsdoelen nauwelijks waren geoperationaliseerd in meetbare termen en dat de samenhangen tussen het onderwijsachterstandenbeleid en andere beleidsstromen/operaties niet helder waren. Herhaald werd dat het ontbrak aan een gefundeerde theorie over het ontstaan van onderwijsachterstanden en dat er vrijwel geen indicaties waren van succesfactoren die van nut zouden kunnen zijn bij de vormgeving van nieuw beleid. Het punt van de theorie werd in een latere overzichtsstudie opgepakt (Doolaard & Leseman, 2008). Daarin werd de assumptie dat onderwijskansen het resultaat zijn van sociale en culturele factoren gekoppeld aan bepaalde (achterstands)groepen ter discussie gesteld. De onderzoekers voeren verschillende recente studies op waaruit bleek dat genetisch-biologische factoren wellicht belangrijker zijn dan omgevingsfactoren. Volgens een van de aangehaalde theorieën, de bio-ecologische theorie van Bronfenbrenner, liggen



de directe oorzaken van ontwikkelings- en onderwijsachterstanden in de interacties van het kind met diens onmiddellijke sociale omgeving. Factoren gelegen in de ruimere sociale context zijn slechts indirect van invloed en zijn daarom ook minder precieze indicatoren van die achterstanden. Uit deze conclusie kan worden afgeleid dat de huidige gewichtenregeling op de verkeerde veronderstelling is gebaseerd. Het ouderlijk opleidingsniveau geeft namelijk slechts een indirecte indicatie van de mogelijkheden van een kind om diens potentieel te ontwikkelen. Eigenlijk is een veel individuelere bepaling van de risicofactoren op gezinsniveau noodzakelijk, alhoewel dat praktisch gezien lastiger is. Doolaard en Leseman (2008) merken bovendien op dat de indicatoren die momenteel worden gehanteerd zeer grove maten zijn, die veel vals-positieven en vals-negatieven opleveren. De kritiek op het onderwijsachterstandenbeleid vatten ze als volgt samen: de kwaliteit van de interventies schiet vaak tekort; er is druk van ambitieuze politici, bewindspersonen en bestuurders, maar het ontbreekt aan adequate instrumenten en middelen; er wordt te weinig geïnvesteerd in de ontwikkeling en versterking van de kwaliteit.

In de loop der jaren zijn er verschillende review- en monitorstudies verricht om na te gaan hoe de onderwijspositie van de doelgroepen van het achterstandenbeleid zich heeft ontwikkeld en in hoeverre het beleidsdoel, reductie van de achterstand, is gerealiseerd (Driessen, 2012a, 2012b; Guldemond & Bosker, 2006; Roeleveld, Driessen, Ledoux, Cuppen & Meijer, 2011). De conclusie luidt dat de allochtone doelgroepen een flinke inhaalslag hebben gemaakt, maar dat zij desondanks nog op achterstand staan ten opzichte van de niet-doelgroep. De autochtone doelgroep daarentegen is er relatief op achteruitgegaan. In zijn algemeenheid is het belangrijk een onderscheid te maken tussen specifieke doelgroepen: 'de' doelgroep bestaat niet. Daarnaast zijn er enerzijds soms nauwelijks verschillen tussen achterstandskinderen met gewicht 0,3 en 1,2, en anderzijds wel grote verschillen tussen allochtone en autochtone kinderen met hetzelfde gewicht. De vraag of genoemde ontwikkelingen op het conto van het onderwijsachterstandenbeleid en dan meer specifiek op de gewichtenregeling kunnen worden geschreven, kan echter niet worden beantwoord.

## 2 Vraagstelling

Dertig jaar geleden zijn de indicatoren en criteria voor de toekenning van extra gelden voor de bestrijding van onderwijsachterstanden bepaald. Als ondergrens voor predictieve validiteit van deze gewichtenregeling werd

destijds een multiple correlatie van 0,40 ofwel 16% verklaarde variantie aangehouden. In de tussenliggende jaren zijn de omstandigheden op verschillende punten veranderd en is ook de gewichtenregeling enkele malen bijgesteld, c.q. aangescherpt. Het is de vraag in hoeverre die regeling nu nog wel voldoet. De vragen die in dit artikel centraal staan luiden als volgt:

Hoe sterk zijn op dit moment de samenhangen tussen een reeks van mogelijke gezinsstructurele indicatoren voor onderwijsachterstanden en de taal- en rekenvaardigheden van jonge kinderen? En hoe verhouden zich deze samenhangen tot de samenhangen waarop dertig jaar geleden de gewichtenregeling is gebaseerd?

Meer specifiek wordt nagegaan in hoeverre de conclusies die recentelijk (Jepma & Beekhoven, 2013; zie hierboven) werden getrokken empirisch gezien wel standhouden. Het gaat dan om de vragen:

Is het opleidingsniveau van de ouders inderdaad een krachtige voorspeller van de positie van de kinderen bij de start van hun schoolloopbaan? En wordt het onderwijsachterstandengeld ook inderdaad op een verantwoorde manier verdeeld?

Om deze vragen te beantwoorden worden op basis van recente, grootschalige gegevens analyses uitgevoerd naar de validiteit van de huidige indicator.

### 3 Onderzoeksopzet en -resultaten

#### 3.1 Data

Gebruik wordt gemaakt van gegevens van de derde meting van de COOL<sup>5-18</sup> cohortstudie uit 2013/14 (Driessen, Elshof, Mulder & Roeleveld, 2015). Dit betreft een grootschalig, landelijk onderzoek waaraan 437 basisscholen met in totaal 28.529 leerlingen uit de groepen 2, 5 en 8 hebben deelgenomen. COOL kent een referentiesteekproef van 340 scholen die representatief is voor alle basisscholen en een aanvullende steekproef van 97 scholen met veel achterstandsscholen. Die aanvullende steekproef is toegevoegd om een goed beeld te kunnen schetsen van de specifieke situatie van achterstandsscholen.

Het onderhavige artikel focust op groep 2. De leerlingen in die groep hebben een taal- en rekentoets uit het Cito Leerlingvolgsysteem gemaakt

(Taal voor Kleuters, respectievelijk Rekenen voor Kleuters). De resultaten op die toetsen worden uitgedrukt in zogenoemde vaardigheidsscores. Voor Taal voor Kleuters bedroeg het gemiddelde 66,5 ( $sd = 11,1$ ) en voor Rekenen voor Kleuters 84,6 ( $sd = 12,2$ ). Voor de analyses zijn ze voor beide toetsen omgezet naar  $z$ -scores, met een gemiddelde van 0 en een standaarddeviatie van 1. Informatie over het leerlingewicht komt uit de schooladministraties. De verdeling is: gewicht 0: 88%; gewicht 0,3: 7%; gewicht 1,2: 5%. De ouders of verzorgers (meestal de moeders) van de leerlingen hebben een uitgebreide vragenlijst ingevuld, waarin voor zowel de moeder als de vader geïnformeerd werd naar hun opleiding, geboorteland, werk, religie en taal. Vertrekpunt daarbij vormde de thuissituatie ten tijde van het onderzoek. Deze schriftelijke vragenlijst ging vergezeld van een instructie in het Nederlands, Engels, Turks en Arabisch. Ze is echter door lang niet alle ouders ingevuld. Met name bij allochtone ouders is de respons laag, 38% versus 65% bij autochtone ouders. Ook zijn de toetsprestaties van kinderen zonder oudervragenlijst lager dan die van kinderen met oudervragenlijst (0,30 standaarddeviatie verschil). Dit duidt op selectieve respons. Om na te gaan of er ten gevolge hiervan mogelijk sprake is van een vertekening van de resultaten, zijn ook analyses verricht op gegevens van de totale representatieve steekproef (dat wil zeggen inclusief de kinderen waarvan de ouders geen vragenlijst hebben ingevuld). Dit bestand bevat namelijk ook informatie over de opleiding en het geboorteland van de ouders en het leerlingewicht, afkomstig uit de schooladministraties (maar niet, zoals in de oudervragenlijst over werk, religie, taalkeuze en taalvaardigheid). De samenhangen tussen deze kenmerken en de toetsprestaties taal en rekenen waren nagenoeg identiek aan die welke hierna worden gepresenteerd. Het lijkt er dus niet op dat de scheve respons tot sterk afwijkende samenhangen heeft geleid. Omdat hier niet het doel is om representatieve gegevens te presenteren, maar om samenhangen tussen kenmerken te exploreren is deze scheve respons overigens ook minder problematisch (Zetterberg, 1963).

Een korte toelichting op de kenmerken uit de oudervragenlijst. Bij *gezinsamenstelling* is een onderscheid gemaakt tussen een- en tweeoudergezinnen. Met betrekking tot *geboorteland* zijn in de vragenlijst de volgende categorieën onderscheiden: Nederland, Suriname, Antillen/Aruba, Molukken, Turkije, Marokko, voormalig Joegoslavië, voormalige Sovjet-Unie, Polen, overig Oost-Europa, China, Irak, Afghanistan, Somalië, ander Westers land, ander niet-Westers land. Op basis hiervan zijn twee categorieën gevormd, namelijk Nederland en andere Westerse landen versus de overige landen. In verband met de geringe omvang van de categorie ander

Westers land (2% van de moeders en 1,3% van de vaders) en de leesbaarheid, wordt de eerste categorie hierna als 'Nederland' aangeduid. Qua *op-leiding* wordt een onderscheid gemaakt tussen de hoogste gevolgde opleiding en de hoogste met een diploma afgesloten opleiding. Bij *betaald werk* gaat het om het hebben van een betaalde baan voor ten minste 12 uur per week. Met betrekking tot *geloof* is de ouders via een eentrapsvraag gevraagd tot welke kerk of geloof ze zich rekenen, met daarbij acht opties (waaronder: tot geen enkele). Op basis hiervan zijn twee categorieën gevormd, namelijk geen geloof versus wel geloof. Voor *taalkeuze Nederlands* is gevraagd welke taal er in vijf verschillende situaties meestal wordt gesproken, met drie opties: Nederlands; Fries, streektaal of dialect; buitenlandse taal. Op basis hiervan is een tweedeling gevormd, namelijk Nederlands versus een andere taal. Wat betreft taalvaardigheid Nederlands is het gemiddelde berekend van de vier modaliteiten verstaan, spreken, lezen en schrijven. De ouders konden voor elk van die modaliteiten aangeven in hoeverre ze die beheersten, met als opties (1) niet/zeer slecht; (2) slecht; (3) redelijk; (4) goed; (5) zeer goed.

De oorspronkelijke steekproef telde 5.257 leerlingen waarvoor hun ouders de vragenlijst hebben ingevuld. Van deze leerlingen hebben er 4.871 zowel de taal- als rekentoets gemaakt; zij vormen de basis voor de hierna volgende analyses.

### 3.2 Indicatoren en samenhangen met de taal- en rekenvaardigheid

Tabel 1 geeft allereerst een overzicht van de geselecteerde indicatoren, met daarbij een korte toelichting van de betekenis ervan. In het linkerpaneel van tabel 2 volgen de beschrijvende statistieken. In het rechterpaneel staan de bivariate samenhangen tussen de indicatoren en de scores op de Cito-toetsen Taal voor Kleuters en Rekenen voor Kleuters. Die samenhangen zijn uitgedrukt als Pearson correlatiecoëfficiënt  $r$  en de coëfficiënt  $eta$ . De coëfficiënt  $r$  geeft de lineaire samenhang weer en  $eta$  de totale samenhang, dat wil zeggen de lineaire plus niet-lineaire. Voor dichotome indicatoren is  $eta$  per definitie gelijk aan  $r$  en wordt daarom niet vermeld. Het verschil tussen  $eta$  en  $r$  geeft aan in hoeverre de samenhang afwijkt van lineariteit.

Tabel 1 Een overzicht van de geselecteerde indicatoren

Indicator	Informatie over	Waarden
Gezinssamenstelling	moeder + vader	1=eenouder; 2=tweeouder
Geboorteland (groot ouders NL)	moeder vader moeders moeder moeders vader vaders moeder vaders vader	0=niet-west-Europees + niet-Westers; 1=NL + Westers
Hoogste gevolgde opleiding	moeder + vader: aantal NL + Westers moeder vader moeder + vader: gemiddelde moeder + vader: hoogste	0=0 NL; 1=1 NL (gemengd); 2=2 NL 1=ba0; 2=vbo/mavo; 3=havo/vwo; 4=mbo; 5=hbo; 6=wo
Hoogste diploma	moeder vader moeder + vader: gemiddelde moeder + vader: hoogste	1=geen; 2=ba0; 3=vbo/mavo; 4=havo/vwo; 5=mbo; 6=hbo; 7=wo
Betaald werk ( $\geq 12$ u/w)	moeder vader moeder + vader	0=geen werk; 1=werk 0=0 werk; 1=1 werk; 2=2 werk
Geloof	moeder vader moeder + vader	0=geen geloof; 1=wel geloof 0=0 geloof; 1=1 geloof; 2=2 geloof
Taalkeuze NL (vs. Fries, streektaal, dialect, buitenlandse taal)	kind met moeder kind met vader kind met siblings kind met vriendjes moeder met vader gezin	0=geen NL; 1=NL
Taalvaardigheid NL (verstaan, spreken, lezen, schrijven)	moeder vader moeder + vader: gemiddelde moeder + vader: hoogste	0=in geen situatie; 5=in 5 situaties 1=niet/zeer slecht; 2=slecht; 3=redelijk; 4=goed; 5=zeer goed
Leerlinggewicht OAB (opleiding ouders)	moeder + vader	1=0; 2=0,30; 3=1,20

BRON: COOL<sup>5-18</sup>, 2013/14

**Tabel 2** Indicatoren en samenhangen met taal- en rekenprestaties: gemiddelden, standaard deviaties, aantallen, correlaties *r* en *eta*

Indicator	Informatie over	%/ <i>gem.</i>	<i>sd</i>	<i>n</i>	Taal		Rekenen	
					<i>r</i>	<i>eta</i>	<i>r</i>	<i>eta</i>
Tweeouder-gezin	m + v	92%		4.843	0,06		0,04	
Geboorte-land NL	moeder	86%		4.745	0,23		0,18	
	vader	86%		4.519	0,21		0,19	
	moeders moeder	82%		4.773	0,24		0,20	
	moeders vader	83%		4.749	0,24		0,20	
	vaders moeder	83%		4.671	0,22		0,20	
	vaders vader	82%		4.655	0,22		0,20	
	m + v: aantal	1,72	0,65	4.812	0,24	0,24	0,21	0,21
Hoogste opleiding	moeder	3,94	1,35	4.804	0,24	0,25	0,24	0,25
	vader	3,88	1,38	4.515	0,23	0,24	0,22	0,24
	m + v: gemiddelde	3,89	1,23	4.832	0,26	0,28	0,26	0,27
Hoogste diploma	m + v: hoogste	4,25	1,31	4.832	0,24	0,25	0,24	0,25
	moeder	4,68	1,66	4.686	0,23	0,24	0,22	0,23
	vader	4,55	1,75	4.479	0,21	0,22	0,20	0,22
	m + v: gemiddelde	4,59	1,53	4.826	0,25	0,26	0,24	0,26
Betaald werk	m + v: hoogste	5,05	1,55	4.826	0,24	0,24	0,23	0,24
	moeder	70%		4.772	0,12		0,12	
	vader	92%		4.491	0,11		0,10	
Geloof	m + v: aantal	1,59	0,63	4.834	0,15	0,16	0,14	0,15
	moeder	58%		4.788	-0,12		-0,10	
	vader	55%		4.492	-0,12		-0,12	
	m + v: aantal	1,13	0,94	4.816	-0,13	0,14	-0,12	0,13
Taalkeuze NL	kind met moeder	90%	0,31	4.716	0,14		0,12	
	kind met vader	90%	0,31	4.452	0,13		0,09	
	kind met siblings	94%	0,24	4.324	0,07		0,05	
	kind met vriendjes	97%	0,18	4.635	0,02		0,02	
	m met v	81%	0,39	4.549	0,19		0,14	
	gezin	90%		4.817	0,15	0,20	0,11	0,15

Indicator	Informatie over	%/gem.	sd	<i>n</i>	Taal		Rekenen	
Taalvaardigheid NL	moeder	4,62	0,67	4.780	0,25	0,26	0,21	0,22
	vader	4,63	0,64	4.509	0,22	0,23	0,18	0,19
	m + v: gemiddelde	4,62	0,61	4.799	0,26	0,28	0,22	0,24
	m + v: hoogste	4,72	0,54	4.799	0,23	0,24	0,20	0,21
Leerlinggewicht	m + v	1,17	0,49	4.747	-0,21	0,21	-0,20	0,20

Alle correlaties  $p < 0,001$ , uitgezonderd bij taal: Taalkeuze kind-vriendjes  $p = 0,185$ , en bij rekenen: Gezinsstelling  $p = 0,002$ ; Taalkeuze kind-siblings  $p = 0,001$ ; Taalkeuze kind-vriendjes  $p = 0,195$ . BRON: COOL<sup>5-18</sup>, 2013/14

De bivariate samenhangen tussen de indicatoren en taal- en rekenprestaties laten zien dat de correlaties  $r$  in sterkte variëren van 0,02 (Taalkeuze NL kind-vriendjes) tot 0,26 (Opleiding ouders gemiddelde m + v). Een eerste conclusie is dus dat alle correlaties in de tabel op hooguit zwakke samenhangen duiden (vgl. Cohen, 1988). De correlaties voor taal liggen over het algemeen iets boven die voor rekenen, maar het gaat doorgaans om slechts enkele honderdste punten. Op zich is dit verschil een niet-onverwacht resultaat, omdat taal iets is wat zowel thuis als op school wordt geleerd, terwijl rekenen vooral op school wordt geleerd. Rekenvaardigheid is dus minder afhankelijk van thuiskenmerken. Een tweede conclusie is dat de samenhangen voor de moeder-indicatoren in vrijwel alle gevallen iets sterker zijn dan voor de vader-indicatoren. Een derde conclusie luidt dat de samenhangen voor de meervoudige indicatoren (bv. opleiding moeder plus opleiding vader) in het algemeen nauwelijks sterker zijn dan die met de enkelvoudige indicatoren (zoals opleiding moeder of opleiding vader). Meervoudige indicatoren hebben dus geen meerwaarde boven de enkelvoudige indicatoren. Een vierde conclusie is dat wanneer de correlaties  $r$  vergeleken worden met de *eta*'s de verschillen minimaal zijn. Dat wil dus zeggen dat er geen of nauwelijks afwijkingen zijn van lineariteit. Al met al maakt de tabel duidelijk dat de betekenis van al deze indicatoren als toewijzingsgrond voor extra financiële middelen voor achterstandsbestrijding vrij zwak is. De samenhang tussen de op dit moment gehanteerde indicator, het leerlinggewicht, en de taal- en rekenprestaties bedraagt ook slechts 0,20.

In de hierboven beschreven analyses zijn in totaal 34 indicatoren meegenomen, allemaal afzonderlijk. Om een indruk te krijgen van de samenhangen wanneer er meer indicatoren tegelijkertijd worden meegenomen zijn regressie-analyses uitgevoerd. Omdat veel van deze indicatoren binnen elk blok (bv. geboorteland) onderling sterk samenhangen (bv. moeder met vader), is daarbinnen steeds een selectie gemaakt van de moeder-

indicator. De reden is dat deze indicatoren doorgaans sterker met de prestaties samenhangen dan die van de vaders, dat de respons voor de moeders hoger ligt dan voor de vaders (doordat er zo'n 10% eenoudergezinnen zijn, met meestal alleen een moeder) en dat op deze manier een consistente selectie wordt verkregen (in alle gevallen moeder-indicatoren). Binnen het blok opleiding is gekozen voor de hoogste gevolgde opleiding, dit omdat de samenhang daarvan met hoogste diploma zeer sterk was (0,87). Bij de selectie van de uiteindelijke indicatoren is een ondergrens aangehouden van een samenhang met de toetsprestaties van 0,20. Wat resteerde waren de indicatoren: geboorteland, hoogste gevolgde opleiding en taalvaardigheid Nederlands. In tabel 3 staan de resultaten van de regressie-analyses. In de tabel staan de ongestandaardiseerde en gestandaardiseerde effecten voor het volledige model. Daarnaast is in het stepwise model bepaald welke indicator procentueel de meeste variantie verklaart en hoeveel de andere indicatoren daar vervolgens nog uniek aan toevoegen.<sup>5</sup>

**Tabel 3** Resultaten regressie-analyse taal- en rekenprestaties en geselecteerde moeder-indicatoren: ongestandaardiseerde effecten (B), gestandaardiseerde effecten (Beta) en percentages (toegevoegde) verklaarde variantie (% R<sup>2</sup>)

	Taal				Rekenen		
	Volledig model		Stepwise model		Volledig model		Stepwise model
	B	Beta	% R <sup>2</sup>		B	Beta	% R <sup>2</sup>
Constante	-1,65			Constante	-1,42		
Taalvaardigheid	0,19	0,13	6,2	Hoogste opleiding	0,14	0,18	5,6
Hoogste opleiding	0,12	0,16	+2,5	Taalvaardigheid	0,15	0,10	+1,7
Geboorteland NL	0,34	0,12	+1,0	Geboorteland NL	0,25	0,09	+0,5
Totaal			9,6	Totaal			7,8

Alle effecten  $p < 0,001$ . BRON: COOL<sup>5-18</sup>, 2013/14

Wanneer de indicator met de meeste verklaarde variantie als vertrekpunt wordt genomen, laat de tabel zien dat er daarin verschillen zijn tussen de predictie van de taal- en rekenprestaties van de kinderen. Voor de taalprestaties blijkt de taalvaardigheid van de ouders de meeste variantie te verklaren, namelijk 6,2%. De hoogste gevolgde opleiding voegt daar nog 2,5% aan toe, en het geboorteland daarna nog 1,0%. In totaal wordt door de drie indicatoren samen voor 9,6% van de verschillen in taalprestaties verklaard. Bij de rekenprestaties ligt dat wat anders. Bij die prestaties verklaart de hoogste gevolgde opleiding van de ouders de meeste variantie, te weten 5,6%. Taalvaardigheid ouders voegt daar nog 1,7% aan toe, en geboorteland vervolgens nog 0,5%. In totaal dus 7,8%.<sup>6</sup>



Voor de analyses die in 1984 zijn uitgevoerd ten behoeve van de gewichtenregeling was alleen informatie beschikbaar over het opleidings- en beroepsniveau van de ouders. Dat leidde tot een multiple correlatie  $R$  van 0,42. Het geboorteland van de ouders kon destijds niet worden meegenomen, maar bleek – zo volgde uit latere studies – extra voorspellingskracht te geven. Om een globale indicatie te krijgen van de grootte van die extra voorspelling is daar met behulp van de huidige gegevens een grove schatting van gemaakt. Benadrukt dient te worden dat hierbij de nodige terughoudendheid op zijn plaats is. Immers, verwacht kan worden dat in de tussentijd ook de verhouding tussen effecten van opleiding en geboorteland is gewijzigd. Bovendien ging het in de analyses uit 1984 om de voorspelling van de onderwijspositie in de eerste leerjaren van het voortgezet onderwijs, terwijl het bij de analyses met data uit 2014 om de taal- en rekenprestaties in groep 2 gaat. (Dit laatste is overigens ook een beter ijkpunt, zeker nu het accent in het beleid verschoven is van bestrijding van onderwijsachterstanden gedurende de schoolloopbaan naar preventie van achterstanden bij de start van die loopbaan.) Voor de taalprestaties bedroeg de  $R$  voor het leerlinggewicht plus betaald werk vader en betaald werk moeder 0,22 met 4,9% verklaarde variantie.<sup>7</sup> Toevoeging van geboorteland vader en geboorteland moeder leidde tot een  $R$  van 0,27 met 7,4% verklaarde variantie, ofwel ongeveer de helft meer verklaarde variantie. Voor de rekenprestaties was de  $R$  eerst 0,21 met 4,4% verklaarde variantie en na toevoeging van het geboorteland 0,24 met 5,8% verklaarde variantie, dus een derde meer verklaarde variantie. Als deze resultaten worden terugvertaald naar de situatie in 1984 betekent dit, dat er bovenop de  $R$  van 0,42 met 17,6% verklaarde variantie van toen nog tussen de helft en een derde extra bij zou komen voor geboorteland, dus een totale  $R$  van rond de 0,50 met 25% verklaarde variantie. Ter vergelijking: het huidige leerlinggewicht (met alleen opleiding ouders) kent een  $r$  van 0,21 met 4% verklaarde variantie.

## 4 Conclusies en discussie

In het licht van de hierboven geformuleerde vragen kunnen de volgende conclusies worden getrokken. De validiteit van de indicator voor onderwijsachterstanden, zoals die gehanteerd wordt binnen de huidige gewichtenregeling, is nog slechts een zeer beperkte. Bedroeg de multi-pele correlatie van de drie indicatoren bij de start van het beleid nog rond de 0,50 met 25% verklaarde variantie, tegenwoordig bedraagt die met alleen nog

opleiding als indicator nog amper 0,20 met 4% verklaarde variantie. Voor de in een eerdere studie (Jepma & Beekhoven, 2013) gegeven kwalificatie dat het opleidingsniveau van de ouders ‘een krachtige voorspeller’ is van de onderwijspositie van hun kinderen bestaat daarmee (nog maar) weinig grond. Die bestaat evenmin voor de daar getrokken conclusie dat het onderwijsachterstandengeld op ‘een verantwoorde manier’ wordt verdeeld. Immers, toekenning van extra middelen op basis van een dermate zwakke samenhang leidt tot een onacceptabel aantal vals-positieven en – erger waarschijnlijk – vals-negatieven. Daarbij komt dat uit onderzoek is gebleken dat veel scholen aangeven zich niet bewust te zijn van het feit dat ze extra financiële middelen krijgen voor achterstandsbestrijding. Maar al is dat wel het geval, dan worden deze in de *lump sum* verkregen middelen (ze zijn niet geoordekt) veelal ingezet voor klassenverkleining, waardoor ze in principe ten goede komen aan *alle* leerlingen. Niet alleen treden er hierdoor verdunningseffecten op (de middelen worden verdeeld over veel meer leerlingen dan waarvoor ze eigenlijk bedoeld zijn), ook is er mogelijk sprake van Mattheüs-effecten (de betere leerlingen, i.c. de niet-achterstandsleerlingen, weten meer te profiteren van de extra middelen dan de slechtere leerlingen, i.c. de achterstandsleerlingen, waardoor de verschillen alleen maar groter worden; cf. Stanovich (1986); Roeleveld, Driessen, Van der Veen & Ledoux (2015)).<sup>8</sup> Dit nog los van het feit dat niet is aangetoond dat klassenverkleining sec effectief is voor het bestrijden van onderwijsachterstanden (Driessen, 2013).

Al met al laten de analyses zien dat er sterk getwijfeld mag worden aan de huidige theoretische en – nog meer – empirische onderbouwing van het belangrijkste instrument van het Onderwijsachterstandenbeleid, te weten de gewichtenregeling, en de op basis daarvan geënte verdeling van extra financiële middelen. De vraag is daarmee of de groepsgewijze benadering van de achterstandsproblematiek nog wel gerechtvaardigd is en of er niet nagedacht zou moeten worden over alternatieven. Tot nu toe werd de individugewijze benadering afgehouden, met name omdat er daarbij vanuit werd gegaan dat individuele toetsing duur is en (bij zeer jonge kinderen) tot onbetrouwbare resultaten leidt. Het is echter maar zeer de vraag of deze benadering niet toch nog beter is dan de huidige gewichtenregeling. Volgens sommige taalkundigen zijn er namelijk wel degelijk geschikte taaltoetsen voor jonge kinderen beschikbaar. Maar ook kunnen andere opties in overweging genomen worden. In de Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) in met name peuterspeelzalen en kleutergroepen van de basisschool wordt bijvoorbeeld al sinds jaren intensief gewerkt met uitgebreide peuter- en leerlingvolgsystemen (waarvoor vaak gebruik wordt gemaakt van een

combinatie van genormeerde toetsen en observaties door leidsters en leerkrachten). Ook zou gedacht kunnen worden aan een tweetraps benadering, waarbij een eerste screening door leidsters en leerkrachten gevolgd wordt door een meer uitgebreide toetsing, of een eerste selectie op basis van gezinskenmerken en daarna toetsing (vgl. Onderwijsraad, 2001). Ten slotte zou het fundament van de gewichtenregeling sowieso versterkt kunnen worden door naast het opleidingsniveau toch ook weer een indicator voor etniciteit mee te nemen (vgl. Onderwijsraad, 2013). En mogelijk zijn er nog andere indicatoren die beter aansluiten bij de huidige wetenschappelijke kennis van determinanten van (slechte) schoolprestaties, al zal daarbij ook steeds kritisch de vraag moeten worden gesteld in hoeverre deze al beschikbaar zijn (bijvoorbeeld uit andere bestaande bronnen), dan wel op een relatief eenvoudige wijze kunnen worden verzameld (vgl. Doolaard & Leseman, 2009).

Direct gekoppeld aan de toekenning van de extra middelen is de inzet daarvan – tenminste, dat zou zo eigenlijk moeten zijn. Onder de huidige groepsgewijze benadering is die relatie echter een zeer losse. Op basis van groepskenmerken worden middelen toegekend, waarna onduidelijk is welke leerlingen daar uiteindelijk van profiteren. Scholen hebben momenteel weliswaar een verticale verantwoordingsplicht, waarbij ze naar de Inspectie van het Onderwijs toe dienen aan te geven hoe de onderwijsmiddelen zijn besteed, maar deze is vrij globaal. Daarnaast hebben ze via de zogenoemde regeling prestatiebox de – onmogelijke – opgave te beschrijven in hoeverre de verstrekte achterstandsmiddelen hebben bijgedragen aan het verminderen van de achterstanden van de doelgroep leerlingen (MinOCW, 2014). Beide vormen van verantwoording zijn hooguit algemeen en bovendien ambigu. Verder wil het ministerie niet gaan, omdat dit tot een vergroting van de administratieve lasten zou leiden, zonder dat hier een sturende werking van uit zou gaan. Het ziet meer in een vergroting van de horizontale verantwoording, naar het bestuur, ouders en andere belanghebbenden toe. Dezen zouden dan op basis daarvan in gesprek kunnen gaan met de school, hetgeen zou bijdragen aan een constructieve schoolcultuur – zo is de verwachting. De vraag blijft echter hoe dit in de praktijk concreet gestalte krijgt. Bovendien is er ook dan op leerlingniveau nog steeds geen een-op-een koppeling.

In een recente studie naar VVE (Driessen, Veen & Van Daalen, 2015), een ander belangrijk onderdeel van het Onderwijsachterstandenbeleid, geven experts de suggestie helemaal af te stappen van de wijze waarop daar momenteel vorm aan wordt gegeven. Daarvoor in de plaats pleiten zij voor een Passend VVE-benadering (naar analogie van Passend Onderwijs),

een integrale voorziening die toegankelijk is voor *alle* kinderen. Met als insteek een ontwikkelingsgericht educatief beleid, met een gedifferentieerd aanbod afgestemd op de specifieke mogelijkheden en behoeften van ieder kind. Van belang daarbij zijn alle factoren die op enigerlei wijze belemmerend werken op de ontwikkeling van het kind. Het gaat dan niet alleen om kinderen met 'traditionele' achterstanden en zorgbehoeften (de doelgroepen van het Onderwijsachterstandenbeleid, respectievelijk Passend Onderwijs), maar ook om kinderen die juist meer in hun mars hebben (beleid rond Excellentie). Een dergelijke individu-gerichte benadering zou mogelijk ook in het basisonderwijs kunnen worden toegepast. Vergeleken met de wijze waarop momenteel vorm wordt gegeven aan het Onderwijsachterstandenbeleid, zou een dergelijke integrale aanpak een radicale breuk betekenen. Ongetwijfeld roept de in- en uitvoering daarvan weer tal van nieuwe vragen op. Dat neemt echter niet weg dat het zeker de moeite waard is het concept in overweging te nemen.

## Noten

1. Bij deficiënties wordt er vanuit gegaan dat er tekortkomingen zijn in het thuismilieu ('minderwaardig'); bij differenties is het idee dat het geen tekorten betreft, maar dat de thuissituatie anders is dan de *white middle class* norm die in het onderwijs vaak de boventoon voert ('gelijkwaardig'). In de loop der jaren is er sprake geweest van een verschuiving van een deficiet- naar differentie-opvatting, terwijl de laatste decennia de deficiet-opvatting weer acceptabel lijkt.
2. Behalve extra financiële middelen op het niveau van scholen gebaseerd op gezinskenmerken zijn/worden er ook middelen toegekend op basis van gebiedskenmerken (bv. Onderwijsvoorrangsgebieden, Impulsgebieden).
3. Budgettaire neutraliteit was daarbij een belangrijk aandachtspunt: het mocht niet meer gaan kosten. Evenmin mochten er grote financiële herverdeel-effecten optreden: scholen en gemeenten mochten niet geconfronteerd worden met substantieel geringere budgetten (vgl. Bosker & Guldmond, 2004; Claassen & Mulder, 2011).
4. De huidige gewichtenregeling onderscheidt drie opleidingscategorieën: (1) maximaal basisonderwijs of (v)so-zmlk; (2) maximaal lbo/vbo, praktijkonderwijs of vmbo basis of kaderberoepsgericht; (3) overig voortgezet onderwijs en hoger. Het gewicht 0,3 wordt toegekend aan leerlingen van wie beide ouders of de ouder die belast is met de dagelijkse verzorging een opleiding uit categorie 2 heeft gehad. Het gewicht 1,2 wordt toegekend aan leerlingen van wie één van de ouders een opleiding heeft gehad uit categorie 1 en de ander uit categorie 1 óf 2. Het gewicht 0 wordt toegekend aan leerlingen van wie één van de ouders of beide ouders een opleiding heeft gehad uit categorie 3 (CFI, 2006).
5. Behalve deze monolevel regressie-analyses zijn ook multilevel regressie-analyses verricht. Deze houden expliciet rekening met het feit dat leerlingen zijn 'genest' binnen scholen. De resultaten zijn vergelijkbaar. Voor de taalprestaties waren de effecten: intercept -1,46; taalvaardigheid 0,17; hoogste opleiding 0,11; geboorteland 0,31 ( $p < 0,001$ ).

Voor de rekenprestaties: intercept -1,24; taalvaardigheid 0,12; hoogste opleiding 0,12; geboorteland 0,25 ( $p < 0.001$ ).

6. Er zijn ook analyses uitgevoerd met dichotome opleidingsindicatoren, met als tweedeling (0) maximaal mavo versus (1) havo en hoger. Dit leidde tot een geringe verzwakking van de samenhangen en verlaging van de percentages verklaarde variantie.
7. In 1984 werd uitgegaan van het beroepsniveau; dat is nu niet beschikbaar.
8. Dat alles is wellicht ook een reden waarom er in evaluatie-onderzoek geen effecten kunnen worden vastgesteld, dan wel dat de uitkomsten zonder meer ambigu zijn.

## Literatuur

- Bosker, R., & Guldmond, H. (2004). *Een herijking van de gewichtenregeling*. Groningen: GION.
- Bosker, R., Mulder, L., & Glas, C. (2001). Naar een nieuwe gewichtenregeling? De feitelijke achterstanden van risicogroepen in het basisonderwijs en een onderwijskundige onderbouwing van een aangepaste gewichtenregeling. In *Onderwijsraad, Met 't oog op onderwijsachterstanden* (pp. 11- B.5-2). Den Haag: Onderwijsraad.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1977). *Reproduction in education, society, culture*. Beverly Hills, CA: Sage.
- CBS (2015). (*Speciaal*) basisonderwijs, culturele minderheden, (achterstands)leerlingen. <http://statline.cbs.nlgeraadpleegd/09/04/15>.
- CFI (2006). *Nieuwe gewichtenregeling in het basisonderwijs*. Zoetermeer: CFI.
- Claassen, A., & Mulder, L. (2011). *Een afgewogen weging? De effecten van de gewijzigde gewichtenregeling in het basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Cohen, J. (1988). *Statistical power analysis for the behavioral sciences*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Commissie Indicatiestelling Onderwijsachterstanden (1997). *Zo onvoorspelbaar als het leven zelf*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschappen.
- Doesborgh, J. (1984). *De secundaire analyse*. Nijmegen: ITS.
- Doolgaard, S., & Leseman, P. (2008). *Versterking van het fundament. Integreerend studie n.a.v. de opbrengsten van de onderzoekslijn Sociale en institutionele context van scholen uit het Onderzoeksprogramma beleidsgericht onderzoek primair onderwijs 2005-2008*. Groningen: GION.
- Diessen, G. (2001). Ethnicity, forms of capital, and educational achievement. *International Review of Education*, 47(6), 513-538.
- Diessen, G. (2012a). Combating ethnic educational disadvantage in the Netherlands. An analysis of policies and effects. In C. Kassimeris & M. Vryonides (eds.), *The politics of education. Challenging multiculturalism* (pp. 31-51). New York: Routledge.
- Diessen, G. (2012b). *De doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid. Ontwikkelingen in prestaties en het advies voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Diessen, G. (2013). *De bestrijding van onderwijsachterstanden. Een review van opbrengsten en effectieve aanpakken*. Nijmegen: ITS.
- Diessen, G., Elshof, D., Mulder, L., & Roeleveld, J. (2015). *Cohortonderzoek COOL<sup>5-18</sup>. Technisch rapport basisonderwijs, derde meting 2013/14*. Nijmegen: ITS/ Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Fettelaar, D., & Smeets, E. (2013). *Mogelijke indicatoren van schoolgewichten. Onderzoek naar de voorspellende waarde*. Nijmegen: ITS.
- Graaf, N.D. de, Graaf, P. de, & Kraaykamp, G. (2000). Parental cultural kapital and educational

- attainment in the Netherlands: A refinement of the cultural capital perspective. *Sociology of Education*, 73(2), 92-111.
- Guldemond, H., & Bosker, R. (2006). *Onderwijsachterstanden en ontwikkelingen in onderwijsprestaties*. Groningen: GION.
- Jepma, IJ., & Beekhoven, S. (2013). *Naar een nieuw bekostigingsarrangement voor het onderwijsachterstandenbeleid*. Utrecht: Sardes.
- Karsten, S., & Meijnen, W. (2005). *Leergeld. Sociaal-democratische onderwijspolitiek in een tijd van nieuwe verschillen*. Amsterdam: Mets & Schilt Uitgevers.
- Kuhry, B., & Kam, F. de (red.) (2012). *Waar voor ons belastinggeld? Prijs en kwaliteit van publieke diensten*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ledoux, G., & Veen, A. (2009). *Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid. Periode 2002-2008*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Leuven, E., Lindahl, M., Oosterbeek, H., & Webbink, D. (2003). *The effect of extra funding for disadvantaged students on achievement*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Meijnen, W. (2003). Onderwijsachterstanden: Een historische schets. In W. Meijnen (Red.). *Onderwijsachterstanden in basisscholen* (pp. 9-29). Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Meijnen, W. (2004). *Onderwijsachterstanden. Update van een review*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Mens, A. (1984). *Het onderwijsvoorrangscriterium in het basisonderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Mens, A., & Driessen, G. (1985). *Het onderwijsvoorrangscriterium in het voortgezet onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- MinOCW (2013). *Gewichtenregeling. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- MinOCW (2014). *Onderzoek naar aanpassing van de gewichtenregeling. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Mulder, L. (1996). *Meer voorrang, minder achterstand? Het Onderwijsvoorrangbeleid getoetst*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L., & Meijnen, W. (2013). *Onderwijsachterstanden in de BOPO-periode 2009-2012. Een reviewstudie*. Nijmegen: ITS.
- Neisser, U. et al. (1996). Intelligence: Knowns and unknowns. *American Psychologist*, 51(2), 77-101.
- Onderwijsraad (2001). *Wat 't zwaarst weegt. Een nieuwe aanpak voor het Onderwijsachterstandenbeleid. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002). *Over leerlinggewichten en schoolgewichten. Advies*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013). *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Roeleveld, J., Driessen, G., Veen, I. van der, & Ledoux, G. (2015). Ontwikkeling van onderwijsachterstanden in het basisonderwijs. In H. van de Werfhorst (Red.), *Een kloof van alle tijden. Verschillen tussen lager en hoger opgeleiden in werk, cultuur en politiek* (pp. 239-257). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Roeleveld, J., Driessen, G., Ledoux, G., Cuppen, J., & Meijer, J. (2011). *Doelgroepleerlingen in het basisonderwijs. Historische ontwikkeling en actuele situatie*. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Schooten, E. van, Smeets, E., & Driessen, G. (2007). *Taaltoetsen voor taaltzwakke leerlingen in het primair onderwijs*. Amsterdam/Nijmegen: SCO-Kohnstamm Instituut/ITS.
- Stanovich, K. (1986). Matthew effects in reading: Some consequences of individual differences in the acquisition of literacy. *Reading Research Quarterly*, 21(4), 360-407.
- Tyler, K. et al. (2008). Cultural discontinuity: Towards a quantitative investigation of a major hypothesis in education. *Educational Researcher*, 37(5), 280-297.

Vijlder, F. de, Verschoor, M., Rozema, M., Velden, J. van, & Gansewinkel, H. van (2012). *Interne middelenverdeling in het primair onderwijs*. Arnhem/Nijmegen: HAN Press.  
Zetterberg, H. (1963). *On theory and verification in sociology*. Totowa: The Bedminster Press.

## Over de auteur

**Geert Driessen** is onderzoeker op het gebied van onderwijsachterstanden aan het ITS van de Radboud Universiteit Nijmegen. Correspondentieadres: ITS, Postbus 9048, 6500KJ Nijmegen.  
E-mail: [g.driessen@its.ru.nl](mailto:g.driessen@its.ru.nl)  
Web: [www.geertdriessen.nl](http://www.geertdriessen.nl)

