

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/146169>

Please be advised that this information was generated on 2017-08-16 and may be subject to change.

Meer
voorrang,
minder
achterstand?

Het Onderwijsvoorrangsbeleid getoetst

Lia Mulder

its

MEER VOORRANG, MINDER ACHTERSTAND?

Promotor: Prof. dr. N.J.M. Nelissen
Copromotor: Dr. H.P.J.M. Dekkers

Manuscriptcommissie:

Prof. dr. J.H.G.I. Giesbers
Prof. dr. A.C.A. van den Hout
Prof. dr. G.W. Meijnen
Dr. A.A. Wesselingh

MEER VOORRANG, MINDER ACHTERSTAND?

HET ONDERWIJSVOORRANGSBELEID GETOETST

Een wetenschappelijke proeve op het gebied
van de Beleidswetenschappen

PROEFSCHRIFT

Ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Katholieke Universiteit Nijmegen,
volgens besluit van het College van Decanen
in het openbaar te verdedigen op
woensdag 17 april 1996
des namiddags om 3.30 uur precies

door

Cornelia Wilhelmina Jacoba Mulder

geboren op 16 december 1955 te Nijmegen

**INSTITUUT VOOR TOEGEPASTE SOCIALE WETENSCHAPPEN
UITGEVERIJ TANDEM FELIX - UBERGEN**

Omslagontwerp: Bert Arts, bNO
Druk: Benda drukkers bv, Nijmegen

De particuliere prijs van deze uitgave is f 54,00

Deze uitgave is te bestellen bij de boekhandel,

bij het Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen, bestelnummer 64, telefoon 024-3653500
of bij de uitgever telefoon 024-3234986

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Mulder, C.W.J.

Meer voorrang, minder achterstand? : Het onderwijsvoorrangsbeleid getoetst / C.W.J. Mulder. -
Nijmegen : Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen

Proefschrift Katholieke Universiteit Nijmegen. - Met lit. opg. - Met samenvatting in het Engels.

ISBN 90-73345-64-2

NUGI 651, 722

Trefw.: achterstandsgroepen ; allochtonen ; onderwijs beleidsevaluatie

© 1996 Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS) van de Stichting Katholieke
Universiteit te Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze
uitgave worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, micro-
film of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen,
zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het Instituut voor Toegepaste Sociale weten-
schappen te Nijmegen (ITS) van de Stichting Katholieke Universiteit te Nijmegen.

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

Voorwoord

In de landelijke evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid (OVB) wordt onderzocht in hoeverre de doelstelling van het beleid, het verminderen van onderwijsachterstanden van leerlingen uit kansarme milieus, wordt bereikt. De evaluatie is in 1987 gestart en heeft inmiddels een groot aantal rapporten opgeleverd. In die rapporten wordt de ontwikkeling beschreven van de onderwijsachterstand en wordt de relatie gelegd tussen de prestaties van de leerlingen en de activiteiten die in het kader van OVB op scholen en in klassen worden uitgevoerd. Impliciet wordt het succes van het beleid afhankelijk gesteld van de scholen.

Het voorliggende proefschrift sluit aan bij de eerder verschenen OVB-publikaties. Ook nu gaat het om de vraag of het OVB al iets van de doelstelling heeft gerealiseerd. Maar ditmaal is voor een heel andere invalshoek gekozen. Niet het *onderwijs* staat centraal, maar het *beleid*. Vormen de opzet en inrichting van het beleid voldoende voorwaarden voor de realisering van de beoogde doelstelling? Is het duidelijk waaraan de scholen dienen te werken, zijn daarvoor voldoende middelen ter beschikking gesteld en waar komt de verwachting vandaan dat het doel met deze middelen kan worden bereikt? Deze vragen vormen het kader waarin het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid is geplaatst.

Van alle mensen die bij de totstandkoming van dit proefschrift betrokken zijn geweest, wil ik een aantal met name bedanken. In de eerste plaats zijn dat prof. dr. N. Nelissen en dr. H. Dekkers die mij op een stimulerende wijze hebben begeleid. Ook bedank ik prof. dr. J. Giesbers die mij in de aanvangsfase op het goede spoor heeft gezet. Het onderzoek was niet mogelijk geweest zonder het werk van J. Goris en H. Versteegen, die de uiterst gecompliceerde dataverzameling met veel enthousiasme in goede banen hebben geleid. De methodologische adviezen van drs. J. Doesborgh en dr. R. Bosker zijn voor mij erg waardevol geweest. Een speciaal woord van dank geldt dr. G. Driessen die commentaar heeft geleverd op een eerdere versie, waardoor dit proefschrift zowel inhoudelijk als stilistisch duidelijk is verbeterd. Twee mensen die een grote stempel hebben gedrukt op de dissertatie zijn dr. G. van der Werf en, uiteraard, dr. P. Tesser. Zij hebben als (voormalige) projectleiders de OVB-evaluatie vorm gegeven en zijn bepalend geweest voor de door mij ingeslagen weg. Bedankt voor de prettige samenwerking!

Lia Mulder

Inhoudsopgave

1 Onderwijsachterstand en overheidsbeleid	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Overheidsbeleid ten aanzien van onderwijsachterstand	4
1.2.1 Het Onderwijsstimuleringsbeleid	4
1.2.2 Het Culturele Minderhedenbeleid	7
1.2.3 Het OVB	9
1.3 De belangrijkste instrumenten van het OVB	10
1.3.1 De gewichtenregeling	10
1.3.2 De onderwijsvoorrangsgebieden	12
1.3.3 Veranderingen ná 1992	14
1.4 De evaluatie van het OVB	15
1.5 De beleidswetenschappelijke benadering	16
1.6 Globale onderzoeksvragen en opbouw van de publikatie	20
2 De beleidstheorie achter het OVB	23
2.1 De beleidstheorie	23
2.2 Het nut van reconstructie van beleidstheorieën	23
2.3 De reconstructie van de beleidstheorie	24
2.4 De beoordeling van de beleidstheorie	28
2.5 De normatieve, causale en finale veronderstellingen waarop het OVB berust	29
2.5.1 Normatieve veronderstellingen	29
2.5.2 Causale veronderstellingen	33
2.5.3 Finale veronderstellingen	36
2.5.3.1 De doelstellingen van het OVB	36
2.5.3.2 De gehanteerde middelen	39
2.5.3.3 De koppeling tussen doeleinden en middelen	41
2.6 De kwaliteit van de beleidstheorie	47
2.7 Reacties op de OVB-plannen	53
2.8 Samenvatting	56

3	De instrumentalisatie van het OVB	59
3.1	De instrumententheorie	59
3.2	De uitvoeringsfase van het OVB	61
3.2.1	De formatiecomponent	61
3.2.1.1	De administratieve uitvoering	61
3.2.1.2	De hoeveelheid extra formatie per school	65
3.2.2	De gebiedencomponent	67
3.2.2.1	De selectie van de gebieden	67
3.2.2.2	Uitvoeringsproblemen na de selectie	69
3.3	De doorwerking van het OVB	70
3.3.1	Kennis van en oordeel over het OVB	72
3.3.2	Gebruik van de OVB-faciliteiten	73
3.3.3	Het functioneren van de gebieden	75
3.4	De gedragsmotieven	77
3.5	Samenvatting	80
4	Opzet cohort-onderzoeken in het basisonderwijs	83
4.1	De belangrijkste voorstellen ten behoeve van de OVB-evaluatie	83
4.1.1	Het voorstel van Hofstee, Koster en Meijnen	83
4.1.2	Aanvullingen op het voorstel van Hofstee, Koster & Meijnen	86
4.1.3	Het voorstel van Beem, Pijl & Scheerens	87
4.1.4	Het uitvoeringsplan van Kloprogge	88
4.2	Opzet van de cohortonderzoeken in het basisonderwijs	90
4.2.1	Onderzoeksopzet	90
4.2.2	Een criterium voor achterstand: de referentiesteekproef	92
4.2.3	Het onderzoeksdesign	92
4.2.4	Instrumenten	93
4.2.4.1	De toetsen	93
4.2.4.2	De oudervragenlijst	98
4.2.4.3	De vragenlijst voor directeuren en leerkrachten	98
4.2.5	Verloop van het veldwerk	99
4.3	Onderzoeksvragen	100
4.4	Samenvatting	102

5	Steekproeven en representativiteit van de gegevens	103
5.1	Opbouw van het scholenbestand	103
5.2	Respons en representativiteit van de scholen in de eerste en tweede fase	105
5.3	Respons en representativiteit van de scholen in de derde fase	106
5.3.1	Representativiteit van de referentiescholen	107
5.3.2	Representativiteit van de gebiedsscholen	108
5.4	Respons en representativiteit van de verzamelde gegevens	109
5.4.1	Respons leerlingen	109
5.4.2	De samenstelling van de cohorten in 1988, 1990 en 1992	111
5.4.2.1	Samenstelling naar wegingsfactor	111
5.4.2.2	Samenstelling naar herkomstland	112
5.4.2.3	Samenstelling naar verblijfsduur in Nederland	112
5.4.3	Respons ouders	114
5.5	De wegingsprocedure voor een 'gewogen' steekproef	114
5.6	Samenvatting	115
6	Cross-sectionele vergelijking van de taal- en rekenprestaties	117
6.1	De T-scores	118
6.2	De taal- en rekenprestaties in 1992 in vergelijking met 1988 en 1990	120
6.2.1	De toetsprestaties per wegingsfactor en schooltype	120
6.2.2	De toetsprestaties per herkomstland	122
6.2.3	De toetsprestaties van 1.25-leerlingen van hoog en van laag opgeleide ouders	124
6.3	Beleidsgeoriënteerde analyses	125
6.3.1	Effecten van wegingsfactor en schooltype	125
6.3.2	Effecten na controle voor herkomstland en verblijfsduur	130
6.4	Probleemgeoriënteerde analyses	134
6.5	Samenvatting	137
7	Longitudinale vergelijking van de taal- en rekenprestaties	141
7.1	De uitval in de longitudinale cohorten	141
7.2	De prestaties van de cohorten 92-6L en 92-8L	144
7.2.1	De toetsprestaties per wegingsfactor	144
7.2.2	De toetsprestaties per herkomstland	146
7.2.3	De toetsprestaties van 1.25-leerlingen van hoog- en van laagopgeleide ouders	147
7.3	Beleidsgeoriënteerde analyses	149
7.4	Probleemgeoriënteerde analyses	154
7.5	Samenvatting	156

8 Samenvatting en conclusies	159
8.1 Samenvatting van de onderzoeksresultaten	160
8.1.1 Het beleidswetenschappelijke kader	160
8.1.1.1 De beleidstheorie	160
8.1.1.2 De instrumententheorie	163
8.1.2 De effectiviteitsmeting	165
8.2 Beperkingen van het onderzoek	170
8.2.1 Knelpunten in de onderzoeksopzet	170
8.2.2 Methodologische knelpunten	171
8.3 De relatie tussen de beleidswetenschappelijke en empirische bevindingen	173
8.4 Conclusie	175
Summary	179
Literatuur	189
Bijlagen	197

1 Onderwijsachterstand en overheidsbeleid

1.1 Inleiding

De schoolprestaties en schoolloopbanen van leerlingen verschillen sterk. Sommigen sluiten hun schoolloopbaan af met een universitair diploma, anderen kwalificeren zich in een of andere beroepsopleiding, weer anderen proberen direct na het lbo of mavo aan het werk te komen en er zijn ook leerlingen die zonder enig diploma van school af gaan. Hoe de schoolloopbaan verloopt, is in belangrijke mate afhankelijk van het sociaal-economische milieu waaruit de kinderen afkomstig zijn (zie voor een literatuuroverzicht Meijnen & Riemersma, 1992). Hoe hoger het opleidings- en beroepsniveau van de ouders, hoe groter de kans dat het kind goede prestaties haalt, een hoog onderwijstype volgt en uiteindelijk een hoge maatschappelijke positie zal bekleden. Het omgekeerde geldt echter ook: kinderen uit de lagere sociaal-economische milieus hebben meestal vanaf het begin van het basisonderwijs een onderwijsachterstand, die ze in hun hele verdere schoolloopbaan niet meer inhalen. Ze hebben daardoor weinig kansen op de arbeidsmarkt. Als ze al werk hebben, gaat dat vrijwel altijd om een laag betaalde baan; in het ongunstigste geval zijn ze veroordeeld tot langdurige werkloosheid. Een groot deel van de allochtone kinderen heeft het in het onderwijs, en daardoor op de arbeidsmarkt, extra moeilijk: ze komen meestal uit lagere sociaal-economische milieus en hebben daarbij ook nog te maken met taal- en cultuurverschillen.

Sinds de zeventiger jaren voert de overheid gericht beleid om de onderwijskansen, en daarmee de maatschappelijke kansen, van autochtone en allochtone kinderen uit achterstandssituaties te verbeteren. Aanvankelijk was dat onder de noemer van het Onderwijsstimuleringsbeleid en het Culturele Minderhedenbeleid; sinds 1985 zijn deze twee beleidssporen samengebracht in het Onderwijsvoorrangsbeleid (OVB).

Het belangrijkste kenmerk van het OVB is dat extra faciliteiten worden verstrekt aan scholen en welzijnsinstellingen om de onderwijsachterstanden van de doelgroepen van het OVB te bestrijden. Die doelgroepen zijn autochtone en allochtone leerlingen van wie de ouders een laag opleidings- en beroepsniveau hebben. De faciliteiten bestaan voornamelijk uit extra formatie voor individuele basisscholen waar doelgroepleerlingen op zitten, en uit een jaarlijks budget voor de zogenaamde onderwijsvoorrangsgebieden. Dit zijn plaatselijke of regionale samenwerkingsverbanden tussen scholen en welzijnsinstellingen in gebieden waar sprake is van een cumulatieve

van achterstandskenmerken. Met het OVB-budget kunnen de gebieden specifieke voorrangprojecten uitvoeren en coördineren. Niet alleen gewone basisscholen nemen deel aan een voorranggebied, maar ook scholen voor speciaal en voortgezet onderwijs. Bij de welzijnsinstellingen zijn buurthuis, jeugdhulpverlening en de bibliotheek de belangrijkste participanten.

Scholen en gebieden hebben veel vrijheid in de besteding van de faciliteiten. De manier waarop aan het OVB vorm en inhoud wordt gegeven, kan grotendeels worden afgestemd op de eigen situatie. Er zijn daardoor grote verschillen tussen scholen en gebieden in de wijze waarop de extra formatie en het gebiedsbudget worden ingezet.

Het beleid en de strategieën voor achterstandsbestrijding staan voortdurend ter discussie. De ervaringen uit het verleden hebben geleerd dat er niet één beste manier is om het probleem aan te pakken. Dit leidt ertoe dat het beleid verandert en dat er eigenlijk een permanente speurtocht is naar 'wat werkt', niet alleen inhoudelijk in de concrete klassesituatie, maar ook organisatorisch en beleidsmatig. In deze situatie is er behoefte aan betrouwbare informatie over het functioneren en de effecten van het beleid. Dat geeft mogelijkheden om het beleid bij te stellen, om te buigen of uit te breiden.

Bij de start van het OVB is bepaald dat er aan die behoefte aan informatie zou worden voorzien. In 1984/1985 is een plan voor evaluatie-onderzoek ontwikkeld (Kloprogge, 1986), waarin de lijnen zijn uitgezet voor onderzoek naar het functioneren en de effecten van het beleid op landelijk niveau. De centrale vraag van het evaluatie-onderzoek is of het beleid erin slaagt de onderwijsachterstand van de leerlingen uit de OVB-doelgroepen te verminderen, en zo ja, welke factoren daar in concreto verantwoordelijk voor zijn.

Om hier, wat het basisonderwijs¹ betreft, zicht op te krijgen, zijn het ITS en het RION in 1988 gestart met de uitvoering van een serie longitudinale onderzoeken bij opeenvolgende cohorten leerlingen in groep 4, 6 en 8. De longitudinale onderzoeken verlopen in fases: om de twee jaar worden gegevens verzameld over scholen, leerlingen en hun ouders. Er zijn inmiddels vier metingen uitgevoerd: in 1988, 1990, 1992 en 1994. De eerste drie metingen hebben inmiddels een groot aantal rapporten opgeleverd (o.a. Tesser, Van der Werf, Mulder & Weide, 1989; Tesser, Mulder & Van

1 Ook in het voortgezet onderwijs wordt onderzocht in hoeverre het OVB succesvol is. Daarover is gerapporteerd in Driessen & Van der Werf, 1992, 1994; Van der Werf & Driessen, 1993; Van der Werf, Van der Tuin & Driessen, 1995.

der Werf, 1991; Van der Werf, Weide & Tesser, 1991; Mulder, 1993, 1994; Van der Werf & Guldmond, 1994). De rapporten over de vierde meting zijn in voorbereiding.

In deze rapporten wordt de ontwikkeling beschreven van de onderwijsachterstand op leerlingniveau en wordt de relatie gelegd tussen de prestaties van de leerlingen en de activiteiten die in het kader van OVB op scholen en in klassen worden uitgevoerd. De onderzoeksobjecten zijn dus: leerlingen, klassen en scholen. Impliciet wordt het succes van het beleid afhankelijk gesteld van de scholen. Als scholen de middelen op een efficiënte manier inzetten, projecten opzetten in samenwerking met andere instanties, de ouders meer bij het onderwijs betrekken, ruim aandacht besteden aan de taalvaardigheid van met name allochtone leerlingen en de lesmethodes afstemmen op de doelgroepen, zal het doel, het verminderen van de onderwijsachterstand, (hopelijk) worden bereikt. Die eenzijdige gerichtheid op de scholen brengt het gevaar met zich mee dat teleurstellende resultaten als een falen van de scholen wordt gezien, en dat voorbij wordt gegaan aan de cruciale rol die het beleid zelf speelt.

Beleidsvoerders kunnen aanzienlijk bijdragen aan de doelbereiking van het beleid door ondermeer een precieze en consistente doeleindenformulering, door basering van het beleid op een geldige causale theorie en door adequate middelenverschaffing (o.a. Mazmanian & Sabatier, 1981). Schort het aan een van bovengenoemde zaken, dan maakt dat de kans op doelbereiking aanzienlijk kleiner. De vraag hoe dat bij het OVB zit, is tot nu toe nergens gesteld. Is het duidelijk waaraan de scholen dienen te werken, zijn daarvoor voldoende middelen ter beschikking gesteld en waar komt de verwachting vandaan dat het doel met deze middelen kan worden bereikt? Vormen de opzet en inrichting van het beleid voldoende voorwaarden voor de realisering van het beoogde uiteindelijke effect? Het doel van deze dissertatie is om hier meer zicht op te krijgen en daarmee de mate van effectiviteit van het beleid beter te kunnen verklaren.

Net als in de hierboven genoemde OVB-rapportages staat in deze publikatie de vraag centraal of het OVB inmiddels heeft geleid tot vermindering van de onderwijsachterstanden in het basisonderwijs. Die vraag wordt beantwoord op basis van de metingen in 1988, 1990 en 1992. Het verschil met eerdere rapporten is dat het onderzoek nu wordt ingebed in een beleidswetenschappelijk kader. De vraag of het OVB sinds de start in 1986 het gewenste resultaat heeft opgeleverd, wordt voorafgegaan door de vraag of het op basis van de in het beleid gehanteerde uitgangspunten, strategieën en instrumenten eigenlijk wel realistisch is om überhaupt een effect te verwachten.

Ter introductie beschrijf ik in de volgende paragraaf de ontwikkeling van het overheidsbeleid met betrekking tot onderwijsachterstand vanaf 1974. De paragraaf start met een beschrijving van het Onderwijsstimuleringsbeleid (ook wel aangeduid als Stimuleringsbeleid) en het Culturele Minderhedenbeleid. Vervolgens ga ik in op het beleid waar het hier om gaat: het OVB. Paragraaf 3 bevat de bespreking van de twee belangrijkste beleidsinstrumenten van het OVB. In paragraaf 4 ga ik in het kort in op de landelijke evaluatie van het OVB. Wat een beleidswetenschappelijke benadering toe kan voegen aan de tot nu toe uitgevoerde onderzoeken komt in paragraaf 5 ter sprake. Ik sluit het inleidende hoofdstuk af met een globale weergave van de onderzoeksvragen en een overzicht van de opbouw en inhoud van deze publikatie.

1.2 Overheidsbeleid ten aanzien van onderwijsachterstand

1.2.1 Het Onderwijsstimuleringsbeleid

De erkenning van onderwijsachterstand als een maatschappelijk probleem is sterk bevorderd door de wetenschappelijke onderzoeken van onderwijssociologen en -psychologen. In Nederland heeft met name het onderzoek van Van Heek (1968) ertoe bijgedragen dat ongelijkheid in en door het onderwijs in toenemende mate als maatschappelijk inefficiënt en sociaal onrechtvaardig wordt beschouwd. De onderzoeksbevindingen hebben een duidelijke invloed gehad op het overheidsbeleid. Vanaf het eind van de jaren zestig worden door de Rijksoverheid subsidies toegekend aan gemeentelijke instellingen en wetenschappelijke onderzoekers voor het ontwikkelen en evalueren van zogenaamde compensatie- of activeringsprogramma's. Het doel van deze programma's is om door middel van gerichte onderwijsprogramma's, speciale training van docenten, vergroting van de betrokkenheid van ouders bij het onderwijs en versterking van de relatie tussen buurt en school, de onderwijskansen van kinderen uit de laagste sociale milieus te verbeteren. De belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen in de aanpak van achterstand vinden plaats in grote stedelijke projecten: het Innovatieproject Amsterdam (IPA), het Rotterdamse project Onderwijs en Sociaal Milieu (OSM) en het project Gedifferentieerd Onderwijs (GEON) (o.a. Van Calcar, 1980; Van Tilborg, 1987; Slavenburg & Peters, 1989). De projecten zijn in de eerste plaats gericht op autochtone arbeiderskinderen. Deze vormen in de beginperiode de belangrijkste achterstandsgroep in het Nederlandse onderwijs.

In de zeventiger jaren zijn niet alleen de grote onderwijsachterstandsprojecten opgezet en uitgevoerd, maar heeft de aanpak van onderwijsachterstand ook een vaste plaats gekregen in het beleid van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (hierna afgekort tot O&W). In 1974 wordt een landelijk beleid geformuleerd in het

'Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties: maatregelen tot uitvoering van het Onderwijsstimuleringsbeleid' (O&W, 1974). Dit plan vormt de aanzet voor het Stimuleringsbeleid, dat wordt uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de bewindslieden Van Kemenade (O&W) en Meyer (Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, hierna afgekort tot CRM). In het beleidsplan wordt gesignaleerd dat arbeiderskinderen, vergeleken met kinderen uit hogere milieus, minder vaak deelnemen aan 'hogere' vormen van voortgezet onderwijs en dat in het algemeen hun ontwikkeling in het onderwijs moeizamer en minder succesvol verloopt.

Deze achterstand wordt niet alleen toegeschreven aan verschillen in aanleg, maar ook aan kenmerken van het herkomstmilieu en aan het samenspel tussen kenmerken van het milieu en van het onderwijs. Hierbij wordt onderkend, geheel volgens de dan heersende tijdgeest, dat onderwijsachterstanden een onderdeel vormen van de algemeen maatschappelijke achterstand van de betreffende groepen. In het plan wordt de hoofddoelstelling van het beleid als volgt geformuleerd: 'het treffen van zodanige maatregelen binnen en in de relatie tot het onderwijs, dat de achterstand van kinderen in achterstandssituaties wordt opgeheven c.q. verminderd, zodat deze kinderen niet alleen formeel, maar ook in werkelijkheid dezelfde onderwijskansen krijgen als kinderen in gunstiger omstandigheden'. Tevens worden er subdoelstellingen geformuleerd ten aanzien van onder andere leerlingen (stimulering taalontwikkeling, verbetering van cognitief, emotioneel en sociaal functioneren), ouders (stimulering van belangstelling voor het onderwijs van hun kinderen en beïnvloeding van het opvoedingsgedrag), leerkrachten (vermindering van de discrepantie tussen gezins- en schoolmilieu) en welzijnsinstellingen (verbetering van de sociaal-culturele omstandigheden en de woon- en leefsituatie).

Centrale elementen van het stimuleringsbeleid zijn:

- het verstrekken van personeelsfaciliteiten aan scholen op basis van de zogenaamde beroepenfactor. Dit is een index voor de mate waarin de school wordt bevolkt door leerlingen uit achterstandsgroepen;
- samenwerkingsverbanden tussen scholen, ondersteund door onderwijsbegeleidingsdiensten: de stimuleringspakketten;
- samenwerkingsverbanden tussen scholen, onderwijsbegeleidingsdienst en instellingen voor welzijnswerk: de stimuleringsprojecten.

Om in aanmerking te komen voor extra middelen moeten de scholen zelf het initiatief nemen. De omvang van de faciliteiten wordt bepaald door het beroep van de kostwinner van het gezin waaruit een leerling afkomstig is. Door weging van het percentage leerlingen per (beroeps-)groep met de gewichten 0, 1 of 2 wordt per

school de mate van achterstand bepaald. De score, de zogenaamde beroepenfactor, kan maximaal 200 zijn. Elke school met een score vanaf 100 wordt voor een periode van drie jaar als stimuleringschool erkend. Bij scholen met een beroepenfactor van 100 tot 160 wordt een klassedeler van 28 toegepast (normale klassedeler in 1975 is 33), waarbij ook part-time leerkrachten kunnen worden toegewezen. Bij een beroepenfactor van 160 en meer is de klassedeler 25. In het schooljaar 1980/1981 zijn ongeveer een kwart van de kleuter- en lagere scholen als stimuleringschool erkend.

Bovengenoemde maatregelen hebben betrekking op de beginperiode van het Stimuleringsbeleid. Onder de bewindslieden Pais (O&W) en Kraayeveld-Wouters (CRM) worden veranderingen in het beleid aangebracht. Dit resulteert in de notitie 'Een vernieuwd stimuleringsbeleid in het kader van de emancipatie van groepen in achterstandssituaties en in het kader van het innovatieproces basisschool' (O&W/CRM, 1979). De doelstelling van het beleid blijft gericht op de vermindering van onderwijsachterstanden, maar de doelgroep wordt ruimer gedefinieerd. Het beleid is niet langer alleen bedoeld voor leerlingen uit sociaal-economisch achtergestelde groepen, maar ook voor meisjes, anderstaligen en kinderen met leer- en opvoedingsproblemen. Bovendien is het de bedoeling het Stimuleringsbeleid in te passen in het 'innovatiebeleid basisschool'. De uitvoering van de plannen wordt opgeschort, omdat het veld grote bezwaren heeft. Wel wordt na 1980 de ondergrens van de beroepenfactor verhoogd tot 125, zodat minder scholen als stimuleringschool worden erkend.

Vanaf het begin is door de Tweede Kamer aangedrongen op een onafhankelijke evaluatie van het Stimuleringsbeleid. De voor het beleid verantwoordelijke ministeries geven hieraan gehoor en in 1976 wordt een globaal evaluatie-plan opgesteld. Het onderzoek heeft betrekking op de vraag hoe het 'experimentele' Stimuleringsbeleid wordt vormgegeven, zowel binnen het onderwijs als in samenwerking met de welzijnsinstellingen en welke doelstellingen de betrokken instellingen nastreven en bereiken. In een systematisch onderzoek naar de effecten bij de leerlingen is niet voorzien. Uit de evaluatiegegevens blijkt dat tijdens de beginfase van het beleid de verschillen tussen project-, pakket- en individuele stimuleringscholen gering zijn (Mens & Van Calcar, 1981). Het onderwijs maakt een tamelijk traditionele indruk; er is sprake van een toenemende nadruk op sociaal-emotionele doelen en een verlaging van het streefniveau van lees- en rekenprestaties. Het onderwijzend personeel is terughoudend ouders actief bij het onderwijs te betrekken; samenwerking met welzijnsinstellingen wordt vooral bij stimuleringsprojecten gerealiseerd. Door het ontbreken van vergelijkingsscholen kan echter niet worden nagegaan of deze resultaten typerend zijn voor stimuleringscholen.

1.2.2 Het Culturele Minderhedenbeleid

Het Onderwijsstimuleringsbeleid is sterk geënt op de situatie van de Nederlandse achterstandsgroepen in de eerste helft van de jaren zeventig. Door de instroom van de allochtone leerlingen in de tweede helft van de jaren zeventig verandert de problematiek van veel basisscholen, vooral in de grote steden, aanzienlijk. De faciliteiten die scholen krijgen op grond van het Stimuleringsbeleid blijken al snel onvoldoende om de problemen het hoofd te bieden. Min of meer ad hoc worden er maatregelen genomen en middelen beschikbaar gesteld om de ergste knelpunten ten aanzien van het onderwijs aan culturele minderheden op te lossen. Van een coherent minderhedenbeleid is in de zeventiger jaren nog geen sprake, voornamelijk vanwege de 'tijdelijkheidsgedachte': de overheid gaat ervan uit dat het verblijf van de migranten tijdelijk is en dat zij na verloop van tijd weer terug zullen keren naar hun herkomstland. Ook de migranten zelf hebben het idee dat hun verblijf in Nederland van beperkte duur zal zijn. Voor het nemen van structurele, op de lange termijn gerichte maatregelen lijkt dan ook geen reden te zijn. Ondanks de tijdelijkheidsgedachte is er sprake van een zogenoemd 'twee-sporen-beleid': er wordt tegelijkertijd gesproken over het stimuleren van remigratie naar het herkomstland en over het bevorderen van integratie binnen de Nederlandse samenleving. 'Integratie met behoud van de eigen identiteit' luidt de doelstelling (zie o.a. Driessen, 1990). Ook in het onderwijs komt dit tweesporenbeleid tot uitdrukking: naast extra lessen Nederlandse taal krijgen migrantenkinderen ook lessen in de eigen taal en cultuur.

Het wordt echter steeds duidelijker dat de aanwezigheid van de migranten niet zo tijdelijk is als aanvankelijk gedacht. Van de verwachte remigratie komt zeer weinig terecht. Tegelijkertijd blijkt dat de positie van migranten op het gebied van onderwijs, huisvesting en arbeid weinig rooskleurig is. De noodzaak om hun situatie te verbeteren middels nieuw beleid wordt steeds groter geacht.

Dat nieuwe beleid wordt ingeluid met het verschijnen van het WRR-rapport 'Etnische minderheden' (WRR, 1979). Daarin wordt aanbevolen de tijdelijkheidsgedachte los te laten en het beleid te richten op integratie van de migranten in de Nederlandse samenleving en het verminderen van de achterstanden.

Onder invloed van het WRR-rapport verandert de overheid ná 1980 inderdaad van koers. Er wordt voor gekozen het Culturele Minderhedenbeleid in te passen in het algemene beleid. Voor de migranten moet de toegankelijkheid tot het algemene beleid worden verbeterd, waarbij het evenredigheidsprincipe centraal staat: indien door een minderheidsgroep niet naar evenredigheid aan een bepaalde sector van het maatschappelijk leven wordt deelgenomen, moet worden onderzocht waar de oorza-

ken daarvoor liggen en dienen eventueel maatregelen te worden getroffen (Driessen, 1990).

Het loslaten van de tijdelijkheidsgedachte heeft ook gevolgen voor de onderwijspraktijk. In het 'Beleidsplan Culturele minderheden in het onderwijs' (O&W, 1981) worden de doelstellingen van het nieuwe beleid als volgt geformuleerd:

1. Het onderwijs dient de leden van minderheidsgroepen voor te bereiden op en in staat te stellen tot volwaardig sociaal-economisch, maatschappelijk en democratisch functioneren en participeren in de Nederlandse samenleving, met de mogelijkheid zulks te doen vanuit de eigen culturele achtergrond.
2. Het onderwijs dient, onder meer via intercultureel onderwijs, de acculturatie van de minderheden én de overige leden van de Nederlandse samenleving te bevorderen. Onder acculturatie wordt hier verstaan een twee- of meerzijdig proces van elkaar leren kennen, aanvaarden en waarderen en het zich openstellen voor elkaars cultuur of elementen daarvan.

De doelstellingen moeten worden gerealiseerd via:

1. Eerste opvang in het onderwijs.
Dit betreft de tijdelijke opvang van allochtone leerlingen die korter dan vier jaar in Nederland zijn. Voor deze kinderen worden faciliteiten beschikbaar gesteld om de kinderen aanspreekbaar te maken in het Nederlands en om ze een globale oriëntatie te geven op de Nederlandse samenleving en cultuur.
2. Meerzijdige achterstandspolitiek.
Uitgangspunt hierbij is de gedachte dat meer factoren belemmerend werken op een succesvol verloop van de schoolloopbaan, zoals de zwakke sociaal-economische positie, de slechte huisvestingssituatie en het lage opleidingsniveau van de ouders. Voor allochtonen vormen daarnaast nog het taalverschil en de discrepantie tussen de normen en waardensystemen thuis en op school complicerende factoren (Driessen, 1990). Om de positie van migranten in het onderwijs te verbeteren, dienen al deze belemmerende factoren te worden aangepakt.
3. Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC).
Leerlingen uit bepaalde minderheidsgroepen kunnen maximaal 5 uur per week deelnemen aan het OETC, deels binnen en deels buiten schooltijd. Naast mogelijke remigratie, worden de ontwikkeling van het zelfconcept van leerlingen en de mogelijkheden tot contacten met familie en verwanten als belangrijkste motieven voor het OETC genoemd.
4. Intercultureel onderwijs (ICO).
Het ICO is zowel op autochtone als allochtone leerlingen gericht en heeft als doel leerlingen te leren omgaan met overeenkomsten en verschillen die samenhangen met etnische en culturele afkomst.

1.2.3 Het OVB

Het beleid voor culturele minderheden na 1980 staat grotendeels los van het Stimuleringsbeleid. Omdat inmiddels ook wordt gewerkt aan de nieuwe Wet op het Basisonderwijs bestaat er behoefte aan integratie van de afzonderlijke maatregelen en stukjes deelbeleid voor de verschillende soorten achterstandsgroepen. In 1981 volgt een concept-notie van het duo Pais en Kraayeveld-Wouters, geheten 'Naar een algemene regeling voor onderwijsstimulering' (O&W/CRM, 1981). In deze notitie komt voor het eerst de gebiedsgewijze aanpak ter sprake. Een paar maanden later wordt Van Kemenade opnieuw minister van onderwijs. Hij trekt de notitie van zijn voorgangers in en kondigt een wet op de onderwijsstimulering aan, waarbij wordt uitgegaan van een gebiedsgewijze aanpak. Omdat een wettelijke regeling veel tijd vergt en de wens bestaat om op korte termijn maatregelen te treffen, komt in september 1982 onder verantwoordelijkheid van de toenmalige bewindslieden Deetman (O&W) en De Boer (Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, verder aangeduid als WVC (voorheen CRM)) de eerste versie van 'Het Onderwijsvoorrangsplan' (O&W/WVC, 1982) tot stand. De maatregelen die in dit plan worden voorgesteld, hebben als doel het waarborgen van de continuïteit van het onderwijsbeleid ten behoeve van groepen in achterstandssituaties door middel van formele wetgeving.

In het wetsontwerp Onderwijsvoorrangsbeleid (O&W/WVC, 1984) en het Onderwijsvoorrangsplan 1985-1989 (O&W/WVC, 1985) zijn de beleidslijnen van dit plan verder uitgewerkt. Daarin komen aan de orde:

- de doelstelling van het OVB;
- een omschrijving van de doelgroepen van het beleid;
- een regeling voor het toekennen van extra formatie aan basisscholen en scholen voor speciaal onderwijs naar rato van de relatieve hoeveelheid doelgroepleerlingen op een school. Deze regeling maakt deel uit van de Wet op het Basisonderwijs;
- een regeling voor de aanwijzing en bekostiging van onderwijsvoorrangsgebieden;
- een faciliteitenregeling voor leerlingen uit culturele minderheden in het voortgezet onderwijs;
- het Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur van culturele minderheden;
- de beleidsvoornemens ten aanzien van de bevordering van Intercultureel Onderwijs;
- de noodzakelijk of wenselijk geachte activiteiten van onderwijsondersteuningsinstellingen.

De doelstelling van het OVB is dezelfde als die van het Stimuleringsbeleid en het onderwijsbeleid ten aanzien van culturele minderheidsgroepen: het verminderen van

onderwijsachterstand tengevolge van economische, sociale en culturele factoren. Ook de toekenning van extra formatie aan basisscholen met relatief veel leerlingen uit achterstandsgroepen, zoals die in het Stimuleringsbeleid werd gehanteerd, wordt in een enigszins gewijzigde vorm gecontinueerd. Een belangrijk nieuw element vormt de inrichting van onderwijsvoorrangsgebieden. Dit zijn lokale of regionale samenwerkingsverbanden tussen scholen en welzijnsinstellingen, ondersteund door een onderwijsbegeleidingsdienst. De regeling voor de extra formatie aan basisscholen en de instelling van de onderwijsvoorrangsgebieden worden als de twee belangrijkste pijlers van het OVB beschouwd. Aangezien ze ook de kernelementen in de evaluatie-onderzoeken vormen, worden ze hierna uitgebreider beschreven. De overige elementen komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

1.3 De belangrijkste instrumenten van het OVB

1.3.1 De gewichtenregeling

De toekenning van extra OVB-formatie aan basisscholen maakt deel uit van de reguliere formatieregeling. In de formatieregeling is de hoeveelheid personeel van een school in hoofdzaak afhankelijk van het aantal leerlingen. De OVB-component in de formatieregeling bestaat hieruit dat leerlingen uit de doelgroepen van het OVB zwaarder meetellen dan leerlingen die niet tot de doelgroepen behoren. Bij het tellen van het aantal leerlingen op een school krijgen leerlingen uit de OVB-doelgroepen een wegingsfactor waarvan de hoogte afhankelijk is van de categorie waar ze bijhoren.

Het OVB onderscheidt hiervoor vier categorieën leerlingen:

- A. *1.25-leerlingen*: Nederlandse leerlingen van wie ten minste één van de ouders een laag opleidings- en beroepsniveau heeft. Nauwkeuriger: leerlingen die voldoen aan 2 van de 3 hierna volgende voorwaarden:
1. de vader of verzorger heeft een schoolopleiding genoten *tot of tot en met* het niveau eindexamen lbo;
 2. de moeder of verzorgster heeft een schoolopleiding genoten *tot* het niveau eindexamen lbo;
 3. de meest verdienende ouder of verzorger oefent een beroep uit in loondienst, waarin hij lichamelijke of handarbeid verricht, of geniet geen inkomsten uit tegenwoordige arbeid.

Een leerling uit een één-ouder gezin hoeft slechts aan 1 van de 3 voorwaarden te voldoen.

- B. *1.4-leerlingen*: leerlingen van wie de ouders varen, de schipperskinderen. Volgens de regeling: leerlingen, die verblijven in een internaat of pleeggezin en van wie de vader of de moeder het schippersbedrijf uitoefenen of hebben uitgeoefend.
- C. *1.7-leerlingen*: leerlingen van wie de ouders tot de reizende en trekkende bevolking horen. Volgens de regeling: leerlingen, van wie de ouders een trekkend bestaan leiden als bedoeld in het Besluit trekkende bevolking WBO, anders dan bedoeld onder B. Woonwagenkinderen met een vaste standplaats worden niet tot deze groep gerekend.
- D. *1.9-leerlingen*: leerlingen van wie ten minste één van de ouders niet in Nederland is geboren en een laag beroeps- of opleidingsniveau heeft. De formele omschrijving van deze allochtone doelgroep van het OVB is tamelijk ingewikkeld: leerlingen die voldoen aan één van de voorwaarden, bedoeld onder A, en die behoren tot de Molukse bevolkingsgroep; of leerling die voldoen aan één van de voorwaarden bedoeld onder A, en van wie één van de ouders voldoet aan één van de volgende voorwaarden;
1. afkomstig uit één van de landen genoemd in artikel 1, onder b, van het Besluit leerlingen met een niet Nederlandse culturele achtergrond (WBO (Stb. 1985, 197);
 2. afkomstig uit Suriname of de Nederlandse Antillen;
 3. door Onze Minister van Justitie als vluchteling toegelaten op grond van artikel 15 van de Vreemdelingenwet (Stb. 1965, 40);
 4. afkomstig uit een ander niet-Engelstalig land buiten Europa, echter met uitzondering van Indonesië.

De leerlingen genoemd onder A tot en met D worden tot de doelgroepen van het OVB gerekend. De leerlingen die niet onder één van deze categorieën vallen, tellen voor de formatie gewoon voor één leerling. Ze worden korthedshalve 1.0-leerlingen genoemd.

De gewichten van alle leerlingen worden opgeteld en gedeeld door het aantal ongewogen leerlingen. Het getal dat zo ontstaat is de schoolscore. Indien de schoolscore groter is dan 1 wordt in principe extra formatie toegekend. Om te voorkomen dat er meer middelen moeten worden uitgegeven dan er beschikbaar zijn, wordt op het gewogen aantal leerlingen een correctie-factor toegepast (de exacte formule staat in hoofdstuk 3). Bij opgave van het gewogen aantal leerlingen volgt automatisch toekenning van de formatie en dus ook van de extra OVB-formatie.

Ter illustratie staan in tabel 1 de percentages en aantallen leerlingen vermeld aan wie een van de hierboven genoemde gewichten is toegekend. In de tabel staan de cijfers van schooljaar 1986/1987, net na de start van het OVB, en die van 1993/1994. Volgens deze gegevens waren er in 1986 in totaal 1.476.621 basisschoolleerlingen en in 1993 1.393.319. De gegevens zijn afkomstig uit databestanden van het Ministerie van O&W.

Tabel 1.1 - Percentages en aantallen leerlingen per wegingsfactor in schooljaar 1986/1987 en in schooljaar 1993/1994

	1986/1987		1993/1994	
	%	N	%	N
1.0	51.9	766.366	55.3	770.505
1.25	38.8	572.929	33.0	459.795
1.40	.1	1.477	.1	1.393
1.70	.3	4.430	.3	4.180
1.9	8.9	131.419	11.3	157.445

Bijna de helft van alle basisschoolleerlingen behoort tot de doelgroepen van het OVB. In 1993 is dat aantal met ruim 3 procent afgenomen ten opzichte van 1986. Met name het percentage 1.25-leerlingen is verminderd. Het aantal allochtone doelgroepleerlingen is daarentegen gegroeid.

1.3.2 De onderwijsvoorrangsgebieden

De tweede hoofdcomponent van het OVB bestaat uit de onderwijsvoorrangsgebieden. Het achterliggende principe van het gebiedenbeleid is het gegeven dat achterstanden, waaronder onderwijsachterstanden, niet gelijkelijk over Nederland zijn verdeeld. Er zijn gebieden waarin sprake is van een opeenstapeling van achterstandskenmerken: een hoog werkloosheidspercentage, laag opleidingsniveau, geringe culturele participatie, hoog percentage allochtonen. Voor deze gebieden stelt het OVB extra faciliteiten ter beschikking. Onderwijsvoorrangsgebieden zijn plaatselijke of regionale samenwerkingsverbanden tussen scholen en welzijnsinstellingen, zoals bibliotheken, buurt- en clubhuizen en hulpverleningsinstanties. Niet alleen gewone basisscholen nemen deel aan een voorrangsgebied, maar ook scholen voor speciaal

onderwijs en scholen voor voortgezet onderwijs. Een samenwerkingsverband bestaat uit:

- tien of meer scholen voor basisonderwijs;
- drie of meer scholen voor op het basisonderwijs aansluitend voortgezet onderwijs, waarvan twee voor lager beroepsonderwijs;
- één of meer welzijnsinstellingen;
- eventueel scholen voor speciaal onderwijs.

De inrichting van voorrangsgebieden is gebaseerd op de gedachte dat achterstands-situaties regionaal of lokaal zijn geconcentreerd. Scholen in zo'n concentratiegebied zouden dus te maken krijgen met gelijksoortige problemen, en door samen te werken zouden ze beter in staat zijn de problemen aan te pakken. Bovendien zou de gebieds-gewijze aanpak een bredere benadering van de achterstandsproblematiek mogelijk moeten maken. Vandaar ook de participatie van welzijnsinstellingen.

Om de gebieden daadwerkelijk te laten functioneren heeft elk gebied een bestuur en een uitvoerend coördinator. De gebieden worden ondersteund door de onderwijsbegeleidingsdienst. Ze krijgen subsidie op basis van een gebiedsplan dat onder meer een schets bevat van de achterstandsproblematiek in het gebied, een overzicht van de voorgenomen activiteiten en een beschrijving van de organisatorische structuur van het gebied. De hoogte van de subsidie, het gebiedsbudget, varieert met het percentage en type doelgroep leerlingen en de grootte van het gebied. De bevoegde gezagsorganen van scholen en welzijnsinstellingen zijn uiteindelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid.

Het is van het begin af aan de bedoeling de regeling met betrekking tot het Onderwijsvoorrangswet en de voorrangsgebieden in een aparte wet onder te brengen. De keuze voor een wettelijke regeling is ingegeven door de wens continuïteit en rechtszekerheid te waarborgen en de gezamenlijke ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire betrokkenheid te verzekeren. Eind 1984 wordt de ontwerp-Onderwijsvoorrangswet (O&W/ WVC, 1984) ingediend welke met ingang van 1 augustus 1985 in werking zou moeten treden. Het voorstel heeft de vorm van planwetgeving. Het omvat een aantal globale inhoudelijke en procedurele bepalingen, opdrachten tot een aantal nadere regelingen, de opdracht tot het periodiek opstellen van een landelijk beleidsplan, en de voorwaarde voor het opstellen van een gebiedsplan, telkens voor de duur van vier jaar, om voor bekostiging van gebiedsactiviteiten in aanmerking te komen. De Eerste Kamer wijst de wet echter af. Omdat het Onderwijsvoorrangswet wel is geaccepteerd door de Tweede Kamer, krijgen de gebieden toch hun subsidie voor de eerste vier jaar. De acceptatie van de Onderwijsvoorrangswet laat lang op zich wachten. Het lukt opeenvolgende ministers en staatssecretarissen niet de ideëen

uit het plan om te zetten in wettelijke regelingen. Het gevolg daarvan is dat tot drie maal toe subsidies worden toegekend voor de periode van slechts één jaar, voor veel gebieden een reden om nog maar geen lange-termijn strategie te ontwikkelen.

Een andere tegenvaller is dat het Ministerie van WVC al snel bekend maakt de bijdrage aan de gebiedsbudgetten in te trekken. Sinds 1 januari 1989 worden de OVB-gelden van WVC aan de betreffende gemeentes uitgekeerd. Het welzijnsbudget dat een gebied krijgt, is daardoor afhankelijk geworden van de prioriteiten van het beleid op gemeentelijk niveau. Bovendien is er door WVC bezuinigd op deze bijdragen. In veel gebieden hebben de gemeentes deze bezuiniging gecompenseerd. Was dat niet het geval, dan is er door een interne verdeling van de middelen voor gezorgd dat de inbreng van het welzijnswerk toch overeind kon blijven.

De gebieden zijn in de aanvangsperiode over het algemeen goed van de grond gekomen (Verhaak & Brandsma, 1991). Toch is op verschillende plaatsen in de loop van het schooljaar 1990/1991 ingegrepen in de structuur en organisatie van de gebieden. Dit komt onder andere doordat toen op plaatselijk niveau onderwijsvoorrang is opgenomen in initiatieven in het kader van Sociale Vernieuwing.

1.3.3 Veranderingen ná 1992

Met ingang van december 1993 zijn de criteria voor de wegingsfactoren gewijzigd, vooralsnog alleen voor de nieuw aangemelde leerlingen. Voor hen geldt dat hun *beide* ouders ten hoogste een opleiding op lbo-niveau mogen hebben afgerond, willen zij in aanmerking komen voor een wegingsfactor groter dan 1.0. Dit criterium geldt waarschijnlijk vanaf schooljaar 1996 ook voor zittende leerlingen. In de praktijk komt dit erop neer dat er over enkele jaren ruim 20 procent minder doelgroep-leerlingen zullen zijn dan er tot nu toe zijn geweest. Met name het aantal 1.25-leerlingen zal drastisch verminderen.

Na jaren van discussie in de Eerste en Tweede Kamer is in 1993 eindelijk de Wet regeling onderwijsvoorrangsgebieden in werking getreden. Een van de consequenties daarvan is dat de structuur van de onderwijsvoorrangsgebieden opnieuw is gewijzigd. Voortaan vallen de onderwijsvoorrangsgebieden samen met de regio van een onderwijsbegeleidingsdienst. Door de andere gebiedsindeling en een gewijzigde leerlingpopulatie ten opzichte van het ijkpunt in 1986 is er een verschuiving opgetreden in de hoogte van de middelen per gebied. De verhoging of verlaging van de budgetten wordt gefaseerd ingevoerd. Een overgangsregeling zorgt ervoor dat de gebieden tot 1996 de tijd krijgen zich op het nieuwe budget in te stellen.

Deze publikatie gaat over gegevens uit de periode 1988-1992. De wegingsfactoren waren nog niet gewijzigd en ook in de gebiedsstructuur was nog niet al te drastisch ingegrepen. Wanneer ik het in het vervolg over de OVB-faciliteiten heb, gaat het nog over de 'oude' wegings- en gebiedsregelingen.

1.4 De evaluatie van het OVB

Om zicht te krijgen op het functioneren en de resultaten van het OVB is een landelijk onderzoeksprogramma opgezet: LEO, de Landelijke Evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid (Kloprogge, 1986). Het programma bevat twee hoofdlijnen: onderzoek op landelijk niveau op scholen naar het functioneren en de effecten van het beleid, en deelstudies naar specifieke aspecten van het OVB, zoals onderzoek naar de gebiedsplannen, naar de relatie tussen OVB en basiseducatie en naar de aspiraties van ouders van allochtone leerlingen.

Het onderzoek op landelijk niveau richt zich op de vraag of het beleid erin slaagt de onderwijsachterstand van de leerlingen uit de OVB-doelgroepen te verminderen. De kern van dit onderzoek wordt uitgevoerd in het basisonderwijs. Voor de beantwoording van de onderzoeksvraag is gekozen voor een longitudinale opzet. Om de twee jaar worden bij ongeveer 35.000 basisschoolleerlingen in de groepen 4, 6 en 8 taal- en rekenprestaties gemeten. Door deze metingen gedurende een aantal jaren te herhalen, kan worden vastgesteld hoe de achterstand van de doelgroepleerlingen zich in de loop van de tijd ontwikkelt. Wanneer het beleid effect heeft, zullen de prestaties van de doelgroepleerlingen na verloop van tijd minder ver achterblijven bij die van de overige leerlingen. Naast de taal- en rekenprestaties worden ook gegevens verzameld over intelligentie, de sociaal-etnische achtergrond en relevante ouderkenmerken. Die gegevens worden gebruikt voor de interpretatie van verschillen tussen de doelgroepleerlingen en de overige leerlingen. De impliciete veronderstelling bij de onderzoeksvragen is, dat als het OVB effect heeft op schoolprestaties en schoolloopbanen van leerlingen, dit effect het gevolg is van een bepaalde 'behandeling' op school- en klasniveau. Om erachter te komen 'wat werkt' in onderwijsvoorrang, worden ook gegevens verzameld bij de directeuren en leerkrachten over de manier waarop de OVB-faciliteiten door de school worden ingezet, over de aanpak van onderwijsachterstanden en de werkwijze in de klas. De eerste drie metingen van de OVB-evaluatie zijn uitgevoerd in 1988, 1990 en 1992. Op de opzet van de evaluatie kom ik in hoofdstuk 4 uitgebreid terug.

Over de resultaten van de eerste drie metingen zijn diverse rapporten verschenen, die zijn uitgebracht in de LEO-reeks. Een aantal daarvan is toegespitst op de vraag hoe

de scholen en gebieden de OVB-middelen inzetten, en wat de effecten daarvan zijn op de vormgeving van het onderwijs in de klas (o.a. Van der Werf, Weide & Tesser, 1991; Van der Werf & Guldemon, 1994). Andere rapporten gaan over de vraag hoe de schoolprestaties van de OVB-doelgroepleerlingen zich ontwikkelen en in hoeverre hierin effecten zijn te onderkennen van het OVB (Tesser, Mulder & Van der Werf, 1991; Mulder, 1993, 1994). De voorliggende publikatie kan worden gezien als een aanvulling op de LEO-rapportages over de relatie tussen OVB en de prestatieontwikkeling van de OVB-doelgroepleerlingen.

1.5 De beleidswetenschappelijke benadering

De evaluatie van het OVB is tot nu toe alleen gericht geweest op de *gevolgen* van het beleid op zich. De vraag naar de *verklaring* van de vastgestelde effecten is onbeantwoord gebleven; daarover is hooguit gespeculeerd. De verklaring van het optreden van effecten, of juist het ontbreken daarvan, kan ondermeer worden gezocht in de eigenschappen en de uitvoering van het beleid zelf. In hoeverre is het gevoerde beleid de oorzaak van de aangetroffen mate van doelbereiking? Welke onderdelen van het beleid hebben het meest aan de doelbereiking bijgedragen? Welke factoren versterken of verzwakken het beleid? Een antwoord op dit soort vragen maakt de evaluatie bruikbaar voor het bijsturen van het beleid.

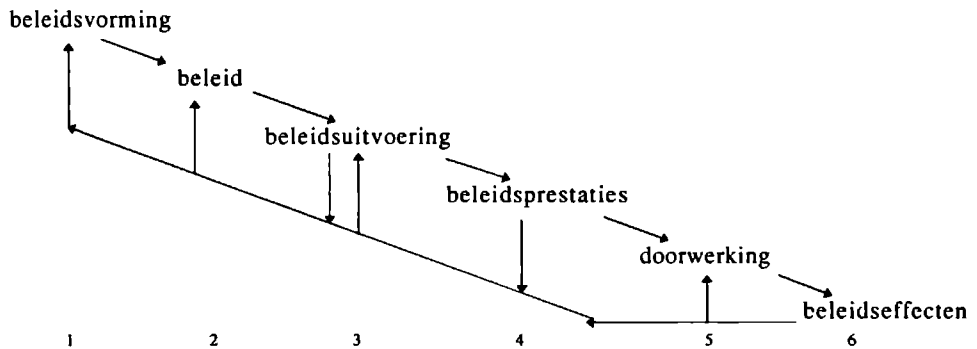
Het verschil tussen de evaluatie zoals die tot nu toe is uitgevoerd en de evaluatie waarin wordt gezocht naar een verklaring voor de vastgestelde effecten is te karakteriseren als 'summatief' versus 'formatief' (Bressers & Hoogerwerf, 1991). Omdat aan een summatieve evaluatie vrijwel geen praktische consequenties te verbinden zijn, worden in toenemende mate formatieve evaluaties uitgevoerd. Ook voor het OVB, als een beleid in ontwikkeling, verdient de bredere, formatieve, evaluatie de voorkeur.

In het proces van beleidsvoering (de beleidscyclus) kan een aantal fasen worden onderscheiden. Daarvoor bestaat geen algemeen aanvaarde beleidswetenschappelijke theorie. De afbakening van de fasen en de benamingen verschillen per auteur. Van de Graaf & Hoppe (1992) onderscheiden: ideologievorming, agendavorming, beleidsvorming, beleidsuitvoering en effect-evaluatie. Hoogerwerf (1993) verdeelt de beleidsvorming in twee deelaspecten: beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling. En Maarse (1991) splitst de beleidsuitvoering op in beleidsinvoering en de feitelijke toepassing van de beleidsinstrumenten. Ook Bressers & Klok (1991) verdelen de beleidsuitvoering in deelfasen. Bij hen ligt de nadruk op de fase na de beleidsuitvoering, namelijk de doorwerking van het beleid. Dat is de fase waarin duidelijk wordt

of de beleidsinstrumenten resulteren in het door de overheid gewenste gedrag van de doelgroep.

Hoewel er geen standaardindeling van de beleidscyclus bestaat en de grenzen en typering van de fasen per auteur kunnen verschillen, gaat men toch in grote lijnen uit van dezelfde cyclus. Schematisch weergegeven ziet die er als volgt uit:

Schema 1.1 - Van beleidsvorming naar beleidseffecten



Bron: Bressers & Hoogerwerf, 1991, p. 124

Van de Graaf & Hoppe (1992) benadrukken dat het onderscheiden van de deelprocessen in de beleidscyclus ten onrechte de indruk wekt dat er sprake is van elkaar in de tijd opvolgende fasen. In de praktijk is het eerder zo dat alle deelprocessen naast elkaar en gelijktijdig 'in werking' zijn. In het schema zijn dan ook enkele terugkoppelingsprocessen opgenomen. Ervaringen in de ene fase kunnen leiden tot bijstelling van een andere.

Beleidsvaluatie kan in principe betrekking hebben op alle fasen van het beleid, maar kan zich ook beperken tot slechts één deelaspect. Nelissen e.a. vatten in de volgende 10 regels samen hoe een (deel van) een beleidsvaluatie kan worden uitgevoerd (Nelissen, Geurts & De Wit, 1986):

1. Ga na wat onder het beleidsprobleem wordt verstaan.
2. Analyseer de maatschappelijke achtergronden van het beleidsprobleem.
3. Analyseer de historische ontwikkeling van het beleid ten aanzien van het probleem.
4. Analyseer de beleidsdoeleinden ten aanzien van het probleem.

5. Analyseer de beleidsstrategieën die gekozen zijn voor de aanpak van het probleem.
6. Maak een overzicht van de beleidsmiddelen die worden gehanteerd voor de aanpak van het probleem.
7. Analyseer de wijze waarop de vaststelling van het beleid heeft plaatsgevonden.
8. Geef een beschrijving van de uitvoering (implementatie) van het beleid.
9. Maak een overzicht van de resultaten en effecten van het gevoerde beleid.
10. Ga na in hoeverre er een evaluatie van het gevoerde beleid heeft plaatsgevonden en wat de resultaten daarvan zijn.

In deze dissertatie komen al deze stappen meer of minder uitgebreid aan de orde. Het vaststellen van de effectiviteit¹ van het beleid, corresponderend met de laatste fase in schema 1.1, staat centraal. Het gaat daarbij om de beantwoording van de vraag of het OVB, na zes jaar in werking te zijn geweest, tot vermindering van onderwijsachterstanden heeft geleid. Dat gebeurt op basis van empirisch onderzoek. Het empirische deel wordt ingekaderd door een beschrijving van het daaraan vooraf geganc beleidsproces. De inkadering heeft een reconstructieve, 'diagnostische' functie op basis waarvan hypothesen kunnen worden opgesteld over de te verwachten effectiviteit. Het beschrijvende deel valt in tweeën uiteen: een deel over het beleid *als plan* en een deel over de *beleidsuitvoering*. In het eerste gedeelte komen fase 1 en 2 uit schema 1.1 aan de orde, in het tweede de fasen 3, 4 en 5. In het beschrijvende deel staan twee begrippen centraal: de beleidstheorie en de instrumententheorie. Hieronder volgt een korte omschrijving van beide begrippen.

De beleidstheorie

Onder een beleidstheorie wordt verstaan: het geheel van veronderstellingen dat aan het beleid ten grondslag ligt (Hoogerwerf, 1993). Het gaat hierbij niet om een wetenschappelijke theorie, maar om een theorie uit de beleidspraktijk (die overigens wel aan wetenschappelijke inzichten ontleend kan zijn). De beleidstheorie geeft weer, waarom, naar het oordeel van de beleidsactor, op een bepaald beleidsterrein op een bepaalde manier gehandeld moet worden. Bij het reconstrueren van een beleidstheorie gaat het om twee vragen (Van de Graaf & Hoppe, 1992):

1. Waarop baseert de beleidsactor zijn opvatting dat dit beleid zal leiden tot de door hem gewenste situatie?
2. Op grond van welke opvattingen koos de beleidsactor voor de probleemstelling die aan dit beleid ten grondslag ligt en vervolgens voor dit beleid?

1 Onder beleidseffect wordt verstaan: *elk* gevolg dat beleid oproept; onder beleidseffectiviteit: de mate waarin het beleid aan de doelbereiking heeft bijgedragen.

Bij het beantwoorden van de eerste vraag gaat het om door de beleidsvoerder relevant geachte elementen of aspecten van het beleidsterrein die zich tot elkaar verhouden als oorzaken en gevolgen (causale relaties) of als doel en middel (finale relaties).

De tweede vraag richt zich op de normatieve uitgangspunten die de beleidsvoerder bij het vormen van het beleid in kwestie hanteert. Waarom is een bepaalde situatie onwenselijk en wat zou een wenselijker situatie zijn? En welke middelen zijn op dit beleidsterrein vanuit ethisch standpunt toelaatbaar en aanvaardbaar?

In de beleidstheorie zijn dus drie soorten relaties te onderscheiden: causale relaties (oorzaken-gevolgen); finale relaties (doeleinden-middelen) en normatieve relaties (waarden en normen over bestaande of verwachte situaties). Het reconstrueren van de beleidstheorie is het langs wetenschappelijke weg opsporen en systematisch herformuleren van deze finale, causale en normatieve relaties. Een van de conclusies van evaluatie-onderzoek van Hoogerwerf (1984) luidt dat het falen van het beleid, met andere woorden het niet-bereiken van beleidsdoeleinden, althans gedeeltelijk is te verklaren uit de beleidstheorie. Zijn de veronderstellingen waarop een beleid berust niet houdbaar, dan is er volgens hem een grote kans dat het beleid niet doeltreffend, niet doelmatig en niet aanvaardbaar is. Het is echter niet gezegd dat een goede beleidstheorie automatisch tot effectief beleid leidt. Andere factoren, zoals de hoeveelheid middelen, de mate van steun in het veld en de legitimiteit van het beleid, spelen ook een rol. Daar kan meer zicht op worden verkregen middels reconstructie van de uitvoerings- en doorwerkingsfase, waarbij de instrumententheorie een hulpmiddel kan zijn.

De instrumententheorie

Beleid kan alleen maar tot de gewenste maatschappelijke veranderingen leiden, als de door de beleidsvoerders genomen beslissingen ook daadwerkelijk in de praktijk worden uitgevoerd. In de uitvoeringsfase kunnen zich echter grote problemen voordoen waardoor het beleid niet of niet goed van de grond komt. Dat kan een gevolg zijn van tal van (onvoorziene) omstandigheden. Deze uitvoeringsproblemen bepalen mede de effectiviteit van een beleid. Maar ook als de beleidsuitvoering wel goed verloopt, is het niet gezegd dat de verwachte beleidseffecten ook worden bereikt. Zo garandeert een succesvolle uitvoering van een 'kies-exact'-campagne nog niet dat meisjes meer wis- en natuurkunde kiezen. Beslissend is uiteindelijk of de leden van de doelgroep van het uitgevoerde beleid op de beoogde wijze reageren op de toegepaste beleidsinstrumenten. Dat is de vraag naar de *doorwerking* van een beleid. De doorwerking van een beleid kan worden omschreven als de invloed van de toepassing van beleidsinstrumenten op het gedrag van de beleidssubjecten.

Een beleidswetenschappelijke theorie over de uitvoering en doorwerking van beleid is de instrumententheorie (Bressers, Klok, Kuks & Lulofs, 1988; Bressers & Klok, 1991). Uitgangspunt van deze theorie is dat de werking van beleidsinstrumenten niet los kan worden gezien van de omstandigheden waaronder zij worden toegepast. Bressers & Klok onderscheiden daarbij factoren die *direct* van invloed zijn op het verloop van de processen, de zogenaamde 'kernomstandigheden', en externe omstandigheden die *indirect* van invloed zijn, via hun uitwerking op de kernomstandigheden. Of de beleidsinstrumenten in de praktijk correct worden toegepast, wordt in eerste instantie bepaald door de interacties tussen overheid en leden van de doelgroep. Maar ook wanneer de instrumenten correct zijn toegepast, is het niet gezegd dat de doelgroep zich gaat gedragen zoals de overheid wenst. Dat is tevens afhankelijk van hun eigen gedragsmotieven en de aanwezigheid van gedragsalternatieven. Of leden van de doelgroep het gewenste gedragsalternatief kiezen, is volgens de instrumententheorie afhankelijk van al de hierbovengenoemde invloeden.

De beleidstheorie en de instrumententheorie worden in de hoofdstukken 2 en 3 nader besproken.

1.6 Globale onderzoeksvragen en opbouw van de publikatie

Deze publikatie bestaat uit drie delen. Het eerste deel bevat een analyse en beoordeling van de beleidstheorie van het OVB. Uitgangspunt daarbij is het Onderwijsvoor-rangsplan uit 1985 en het wetsontwerp van de Onderwijsvoorrangswet uit 1984. Ter aanvulling worden ook andere beleidsstukken geanalyseerd. Het tweede deel beschrijft de uitvoerings- en doorwerkingsfase van het beleid aan de hand van de instrumententheorie van Bressers & Klok. Op basis van de reconstructie van de beleidstheorie en de toepassing van de instrumententheorie stel ik hypothesen op over de te verwachten effectiviteit van het beleid. Ik toets die hypothesen in het effectiviteitsonderzoek dat in het derde deel zal worden beschreven.

Globaal luiden de onderzoeksvragen:

1. Wat is de beleidstheorie die aan het OVB ten grondslag ligt?
2. Hoe is de uitvoerings- en doorwerkingsfase van het OVB verlopen?

Dit mondt uit in de kernvraag van het onderzoek:

3. Heeft het OVB inmiddels geleid tot vermindering van de onderwijsachterstand van de doelgroepleerlingen van het OVB?

Deze laatste vraag zal in hoofdstuk 4 verder worden gespecificeerd.

Deze publikatie is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 staat de beleidstheorie centraal. Eerst geef ik een beschrijving van de theorie en van de bestaande methodes om deze te reconstrueren en beoordelen. Vervolgens ga ik over tot reconstructie en beoordeling van de beleidstheorie die aan het OVB ten grondslag ligt. Hoofdstuk 3 begint met een uiteenzetting van de instrumententheorie. Daarna beschrijf ik aan de hand van de instrumententheorie de uitvoerings- en doorwerkingsfase van het OVB. Op basis van de bevindingen in hoofdstuk 2 en 3 stel ik hypothesen op over de effectiviteit van het beleid in de periode 1986-1992. Die hypothesen worden getoetst in het empirische deel dat de kern vormt van het rapport. Dat deel begint met hoofdstuk 4 waarin een verantwoording wordt gegeven van de onderzoeksopzet. In hoofdstuk 5 beschrijf ik vervolgens de steekproef en de representativiteit van de gegevens. De resultaten worden gepresenteerd in de hoofdstukken 6 en 7. Hoofdstuk 8 vormt het slot van de dissertatie. Daarin vat ik de resultaten samen en ga ik in op enkele discussiepunten.

2 De beleidstheorie achter het OVB

2.1 De beleidstheorie

Als omschrijving van de term 'beleidstheorie' wordt in de beleidswetenschappen over het algemeen de door Hoogerwerf (1984) geïntroduceerde definitie gebruikt. Deze luidt: het geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt. Het gaat daarbij om veronderstellingen over kenmerken van verschijnselen, en relaties tussen verschijnselen die in de schriftelijke of mondelinge argumentaties van beleidsontwerpers en beleidsbepalers voorkomen. De veronderstellingen kunnen betrekking hebben op finale (doelen en middelen), causale (oorzaken en gevolgen) en normatieve relaties (waarden en normen over bestaande of verwachte situaties).

Over de definitie en het gebruik van de term beleidstheorie is in Nederland met name in de eerste helft van de jaren tachtig uitgebreid gediscussieerd (zie voor een overzicht Leeuw & Van de Graaf, 1988 en Hoogerwerf, 1989). De discussie richtte zich ondermeer op de afbakening van het begrip beleidstheorie, de methoderegels voor de reconstructie van beleidstheorieën, de criteria om dergelijke theorieën te beoordelen en de waarde van het reconstrueren en beoordelen van beleidstheorieën. De discussie is voor een deel terug te voeren op een controverse tussen de empirisch-analytische benadering en een meer interpretatieve benadering in de beleidswetenschappen, wat minder genuanceerd aangeduid als de kwantitatieve versus de kwalitatieve benadering (vgl. Bressers, 1993, pp. 169-171).

De laatste jaren lijkt er een redelijke consensus te bestaan over de mogelijkheden en beperkingen van het concept beleidstheorie (Walraven, 1991). Dat wil echter niet zeggen dat er geen verschillen van inzicht meer bestaan. Met name de rol van de normatieve veronderstellingen en de criteria voor beoordeling van de beleidstheorie zijn nog steeds onderwerpen van discussie. Bij de uiteenzetting van de door mij gekozen benaderingswijze kom ik op deze punten terug. Eerst ga ik in het kort in op het nut van het reconstrueren van de beleidstheorie.

2.2 Het nut van reconstructie van beleidstheorieën

Aan de reconstructie van de beleidstheorie worden uiteenlopende voordelen toegekend. Op basis van de literatuur komen Keuzenkamp & Teunissen (1990) tot een

aantal toepassingsmogelijkheden die betrekking hebben op het kunnen beoordelen en eventueel wijzigen van het beleid. Ik citeer er een paar:

- Onderzoek naar de veronderstellingen waarop het beleid berust kan onder meer bijdragen aan een groter inzicht in de inhoud van het beleid. Door beleidstheorieën te vergelijken kunnen leemten en eenzijdigheden in de structuur van een beleidstheorie en daarmee in beleid worden aangetoond (Hoogerwerf, 1989).
- Door analyse van de beleidstheorie worden impliciete veronderstellingen waar beleid op berust expliciet gemaakt en wordt de discussie daarover vergemakkelijkt (Leeuw, 1984).
- Door reconstructie en evaluatie van beleidstheorieën kan worden nagegaan welke tot dan toe gehanteerde veronderstellingen juist of onjuist zijn, en tot welke gevolgen het hanteren van bepaalde normen en waarden kan leiden. Op grond van de analyse kunnen aanbevelingen gedaan worden voor nieuw beleid (Rodenhuis, 1987).
- Inhoudelijk voegt reconstructie van de beleidstheorie niets toe in de zin van een betere empirische en theoretische onderbouwing van het beleid, maar zij verscherpt wel het debat. En hoe beter het debat, hoe beter het beleid (Galle, 1988).

Nog andere, niet door Keuzenkamp & Teunissen genoemde voordelen, worden in relatie gebracht met de interpretatie van de vastgestelde effecten:

- Indien de effectiviteit van een beleid te wensen overlaat, kan de verklaring daarvoor onder andere liggen in een falende beleidstheorie (Bressers & Hoogerwerf, 1991).
- Wanneer een (geëxpliciteerde) beleidstheorie afwezig is, is het moeilijk te verklaren waarom beleid andere effecten heeft dan de verwachte, of in het geheel geen effecten sorteert (Hoogerwerf, 1993).

In het kader van de voorliggende studie zijn vooral de laatste twee toepassingsmogelijkheden van belang. De beleidstheorie van het OVB wordt hier met name gereconstrueerd met het oog op interpretatie van de vastgestelde effecten. Maar dat sluit de andere toepassingsmogelijkheden -verscherping van het politieke debat, inhoudelijke beoordeling van het beleid- natuurlijk niet uit.

2.3 De reconstructie van de beleidstheorie

Het doel van het reconstrueren van de beleidstheorie is het beantwoorden van de vraag waarom, naar het oordeel van de beleidsactor, op een bepaald beleidsterrein op

een bepaalde manier gehandeld moet worden. Deze vraag kan opgesplitst worden in de volgende deelvragen (Van de Graaf & Hoppe, 1992, p. 70):

1. Op grond van welke opvattingen koos de beleidsactor voor de probleemstelling die aan dit beleid ten grondslag ligt en vervolgens voor dit beleid?
2. Waarop baseert de beleidsactor zijn opvatting dat dit beleid zal leiden tot de door hem gewenste situatie?

De eerste vraag richt zich op de normatieve uitgangspunten die de beleidsvoerder bij het vormen van het beleid in kwestie hanteert. Waarom is een bepaalde situatie onwenselijk en wat zou een wenselijker situatie zijn? En welke middelen zijn op dit beleidsterrein vanuit ethisch standpunt toelaatbaar en aanvaardbaar? Over het belang dat aan normatieve veronderstellingen wordt gehecht bij reconstructie van de beleidstheorie, wordt verschillend gedacht. Door sommigen worden ze achterwege gelaten, omdat ze met het oog op effectiviteitsonderzoek niet ter zake zouden doen (Fleurke & Huizinga, 1988). Bressers & Hoogerwerf (1991) proberen normatieve relaties te vertalen in causale relaties. Van de Graaf (1988) pleit er juist voor om de normatieve elementen een aparte plaats te geven in de beleidstheorie. Volgens hem bestaat de beleidstheorie uit twee lagen. De eerste laag bestaat uit redeneringen die een verbinding leggen tussen de beleidsdoelen, de handelingen die verricht moeten worden om deze te bereiken en de problemen die daarmee worden opgelost of bestreden; de tweede laag uit redeneringen die worden gebruikt om de eerstgenoemde redeneringen te onderbouwen en legitimeren. Deze laatste vormen de normatieve elementen. Omdat binnen het OVB normatieve veronderstellingen een belangrijke rol spelen, besteed ik er bij de reconstructie van de beleidstheorie ruimschoots aandacht aan. Ze vormen het kader van waaruit de causale en finale relaties geïnterpreteerd en verklaard kunnen worden. In die zin sluit mijn werkwijze aan bij die van Van de Graaf.

De tweede vraag richt zich op de causale en finale relaties van de beleidsvoerders. Dat deze elementen in de beleidstheorie thuishoren, is algemeen aanvaard. De causale veronderstellingen geven de ideeën weer die beleidsvoerders hebben over verbanden tussen oorzaken en gevolgen in het beleidsveld, de beleidsorganisatie en het beleidsproces. De finale relaties maken duidelijk hoe de beleidsvoerder de doelstelling met behulp van de gekozen beleidsmiddelen denkt te bereiken. Uiteraard is ook het OVB gebaseerd op expliciete en impliciete causale en finale veronderstellingen. Deze zal ik door reconstructie van de beleidstheorie zoveel mogelijk trachten te achterhalen.

Hoe wordt een beleidstheorie gereconstrueerd? Daarvoor bestaan verschillende 'stap-
penplannen' of 'methoderegels', die, afhankelijk van de voorkeur van de onderzoe-

ker, kunnen worden gevolgd. Het zijn geen vastgestelde regels, maar slechts aanbevelingen of richtlijnen. De essentie is dat de veronderstellingen achter het beleid over respectievelijk causale, finale en normatieve relaties worden opgespoord. Daarbij kan één beleidstekst van beperkte omvang als uitgangspunt worden genomen, waarin heel minutieus gezocht wordt naar finale en causale termen als 'beoogt', 'zal moeten', 'dienen te' (methode van Van de Graaf & Hoppe, 1992). Aanvulling en uitwerking van de analyse kan naderhand plaatsvinden op basis van daarvoor bruikbare andere teksten. Deze methode resulteert in eerste instantie in een 'doelboom', waarin doelen, middelen en middel-doel relaties worden weergegeven in de vorm van een omgekeerde boom. Aangevuld met causale en normatieve elementen ontstaat de beleidstheorie.

Andere methoden gaan grover te werk. Bressers & Hoogerwerf (1993) bevelen aan allerlei beleidsnota's, memorie van toelichtingen, wetsteksten en mondelinge uitspraken te verzamelen en achtereenvolgens de veronderstelde oorzaak-gevolg relaties, de middel-doel relaties en relaties tussen beginselen en normen op te sporen, deze vervolgens tot een systematisch opgebouwd en samenhangend geheel van hypothesen te reconstrueren en desgewenst schematisch weer te geven.

Het wordt aan de onderzoeker overgelaten welke methode het meest in aanmerking komt. De door mij gehanteerde methode komt het meest overeen met die van Bressers & Hoogerwerf, met dit verschil dat de reconstructie alleen op schriftelijk materiaal is gebaseerd en ik me heb beperkt tot de meest relevante beleidsstukken. Het geanalyseerde materiaal betreft voornamelijk het Onderwijsvoorrangsplan uit 1985 en de ontwerp-Onderwijsvoorrangswet uit 1984. Het Onderwijsvoorrangsplan bevat de concrete beleidsvoornemens voor de planperiode 1985-1989 en geeft weer 'door middel van welke maatregelen en activiteiten, gegroepeerd naar vraag en tijdsvolgorde, de bewindslieden aan de uitvoering daarvan vorm zullen geven' (Onderwijsvoorrangswet, 1984). De regeling voor het Onderwijsvoorrangsplan is opgenomen in de Onderwijsvoorrangswet. In de wet zijn tevens bepalingen opgenomen met betrekking tot de onderwijsvoorrangsgebieden, zoals de voorwaarden voor selectie en de bekostiging. Deze constructie wordt 'planwetgeving' genoemd. De ontwerp-Onderwijsvoorrangswet is eind 1984 ingediend, maar door de Eerste Kamer afgewezen. Ondanks de afwijzing is de Onderwijsvoorrangswet voor de reconstructie van de beleidstheorie zeer bruikbaar. In het Onderwijsvoorrangsplan wordt namelijk vele malen naar de wet verwezen voor zaken die alleen daar of uitvoeriger dan in het plan zijn uitgewerkt.

Aangezien het OVB een uitvloeisel is van het Onderwijsstimuleringsbeleid, grijp ik daarnaast soms terug naar het 'Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achter-

standssituaties' uit 1974. Dit bijvoorbeeld in het geval er in het plan alleen wordt aangegeven dat er met betrekking tot bepaalde zaken 'nog dezelfde uitgangspunten van toepassing zijn'. Soms wordt ook verwezen naar de eerdere versie van het Onderwijsvoorrangsplan uit 1985, namelijk die uit 1982. Ook daaraan refereer ik zo nu en dan.

Samengevat zijn de beleidsteksten waar ik me op baseer:

- Onderwijsvoorrangsplan (1985)
 - (ontwerp-)Onderwijsvoorrangswet (1984)
- en ter aanvulling:

- Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties (1974)
- Onderwijsvoorrangsplan (1982)

In plaats van de benamingen 'Onderwijsvoorrangsplan' en 'Onderwijsvoorrangswet', noem ik ze ook wel 'Voorrangsplan' en 'Voorrangswet'.

Een beleidstheorie betreft altijd een bepaald beleid van een bepaalde actor. In de politiek geldt dat er meestal één actor (het kabinet) uiteindelijk verantwoordelijk is voor het beleid van de rijksoverheid, maar bij de totstandkoming van dat beleid is een groot aantal actoren betrokken (ambtenaren, politieke partijen, adviesraden, vakbonden). Deze actoren gaan niet per definitie uit van dezelfde veronderstellingen; ze kunnen ieder hun eigen beleidstheorie hebben. Om die reden wordt er soms voor gekozen clusters van verschillende beleidstheorieën naast elkaar te beschrijven (bv. Keuzenkamp & Teunissen, 1990). Walraven (1991) daarentegen stelt dat een beleidsnota kan worden opgevat als het resultaat van een (onderhandelings)proces waarin een compromis inzake een beleid en dus ook inzake een beleidstheorie werd bereikt. In die zin kan zeer wel worden gesproken van de beleidstheorie van een bepaald ministerie of van een bepaald departementaal onderdeel.

Aan de totstandkoming van het Onderwijsvoorrangsplan zijn jaren van discussie voorafgegaan, waarin vele belangengroepen hun zegje hebben gedaan. Ik beschouw de definitieve tekst dan ook, evenals Walraven, als het resultaat van een onderhandelingsproces en zie de gereconstrueerde beleidstheorie als één gezamenlijke beleidstheorie van de betrokken ministeries, het Ministerie van O&W en het Ministerie van WVC. Om een volledig beeld te geven, beschrijf ik na de uiteenzetting van de beleidstheorie hoe de verschillende belangengroepen op bepaalde onderdelen hebben gereageerd, op welke punten compromissen zijn gesloten en op welke punten geen concessies zijn gedaan.

2.4 De beoordeling van de beleidstheorie

Om de kwaliteit van een beleidstheorie te kunnen beoordelen, hebben diverse auteurs criteria voorgesteld. Hoogerwerf (1984) sluit in dat verband aan bij de criteria die er zijn voor het toetsen van wetenschappelijke theorieën. Hij beoordeelt de beleidstheorie op grond van: precisie van formulering, differentiatie, integratie, empirisch gehalte en legitimiteit. Leeuw (1984) onderscheidt drie categorieën van criteria: epistemologische, implementaire en strategische. Over de voorgestelde criteria is uitgebreid gediscussieerd door enerzijds mensen die beleidstheorieën vanuit een meer theoretische invalshoek bekijken en anderzijds onderzoekers die op zoek waren naar operationalisaties van criteria die bruikbaar zijn om in empirisch onderzoek de kwaliteit te toetsen. Van de Graaf (1988) kwam tot een synthese van de in de discussie besproken criteria en stelde een lijst samen, die in schema 2.1 staat weergegeven.

Schema 2.1 - Criteria voor de kwaliteit van beleidstheorieën

Correctheidscriteria

- 1 Een beleidstheorie is beter naarmate de begrippen die erin voorkomen preciezer geformuleerd kunnen worden.
- 2a Een beleidstheorie is beter naarmate zij meer van wat in de werkelijkheid het geval *kan* zijn uitsluit
- 2b Een beleidstheorie is beter naarmate zij een preciezere uitspraak over de wenselijkheid van een beleidsmaatregel mogelijk maakt
- 3 Een beleidstheorie dient consistent te zijn, in de zin dat uitspraken die er in voorkomen niet onderling strijdig mogen zijn.
- 4 Een beleidstheorie is beter naarmate zij meer wordt ondersteund door resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, dan wel overeenstemt met reeds beproefde sociaal-wetenschappelijke theorieën

Bruikbaarheidscriteria

(a Strategische criteria)

5. Een beleidstheorie is beter naarmate zij, zonder in tegenstrijdigheden te vervallen, meer factoren omvat die bijdragen aan de verklaring van het probleem
 - 6 Een beleidstheorie is beter naarmate het beleidsprobleem preciezer geformuleerd is en preciezer wordt aangegeven wat de bijdrage van verschillende factoren aan de verklaring van het beleidsprobleem is.
- ##### *(b. Implementaire criteria)*
- 7 Een beleidstheorie is beter naarmate zij preciezer informatie geeft omtrent hoe te handelen om bepaalde beleidsdoelen te realiseren
 8. Een beleidstheorie is beter naarmate zij duidelijker onderscheid maakt tussen manipuleerbare en niet manipuleerbare variabelen.
 9. Een beleidstheorie is beter naarmate zij een preciezer beeld verschaft van de actoren die bij de uitvoering van het beleid betrokken (zullen) zijn, van hun mogelijke reacties op de beleidsmaatregelen en van de context waarin het beleid zal worden uitgevoerd
 - 10 Een beleidstheorie is beter naarmate het netto-effect duidelijker bepaald en geïnterpreteerd kan worden in termen van de probleemformulering
-

Bron Van de Graaf, 1988, p 16-18

De correctheidscriteria hebben betrekking op de vraag of de beleidstheorie feiten en meningen correct weergeven; de bruikbaarheidscriteria op de vraag of de beleidstheorie bruikbaar is bij de beleidsvorming. De lijst van Van de Graaf gebruik ik om, na uiteenzetting van de beleidstheorie achter het OVB, een oordeel te geven over de kwaliteit ervan.

Nu dan de vraag waar het in dit hoofdstuk om gaat: op welke veronderstellingen berust het OVB eigenlijk? In de volgende paragraaf worden achtereenvolgens de normatieve, causale en finale veronderstellingen blootgelegd.

2.5 De normatieve, causale en finale veronderstellingen waarop het OVB berust

2.5.1 Normatieve veronderstellingen

Waarom beschouwt de overheid de onderwijsachterstand van bepaalde groepen leerlingen eigenlijk als een probleem? Waarom ziet zij het als haar taak daar verandering in aan te brengen? En welke beginselen en normen hebben een rol gespeeld bij de keuze van de beleidsmiddelen? Voor het antwoord op deze vragen, en daarmee op de vraag op welke normatieve uitgangspunten het OVB berust, is het noodzakelijk om even terug te gaan in de geschiedenis¹.

Sinds de Tweede Wereldoorlog beschouwt de overheid het als haar opdracht bij te dragen aan het verkleinen van sociale ongelijkheid. De motieven daarvoor zijn in de loop van de tijd veranderd, een ontwikkeling die door Wansink (1992) is beschreven. Volgens hem lagen aan het 'gelijke-kansen' ideaal in eerste instantie economische motieven ten grondslag. De industrialisatie van Nederland na de Tweede Wereldoorlog deed de vraag ontstaan naar meer hoger geschoolde arbeidskrachten. Verbetering van de doorstroming van kinderen uit de lagere milieus naar hogere vormen van onderwijs werd algemeen gezien als een middel om aan deze vraag te kunnen voldoen. De human-capital theorie deed zijn intrede: onderwijs werd algemeen beschouwd als een investering, die op termijn hooggekwalificeerde arbeidskrachten opleverde. Parallel aan deze denkwijze deed de meritocratische visie opgeld. In deze visie leiden gelijke kansen in het onderwijs automatisch tot gelijke kansen in de samenleving. Als niet langer de sociale afkomst, maar de genoten opleiding bepalend is voor beroepsniveau dat iemand kan bereiken, kunnen gelijke levenskansen gerealiseerd worden door gelijke onderwijskansen. Een groepsgewijze sociale stijging van

¹ Voor een uitvoerige beschrijving van de achterliggende onderwijssociologische theorieën verwijs ik naar Peschar & Wesselingh (1995).

kansarme groepen door betere onderwijskansen werd mogelijk én rechtvaardig geacht. In de vijftiger en zestiger jaren bestond over deze meritocratische visie binnen alle politieke partijen consensus. Er ontstond een algemene discussie over de vraag welke methode het meest effectief was om kinderen uit lagere milieus te laten doorstromen naar hoger vormen van onderwijs. In deze discussie werden verschillende standpunten ingenomen. Een daarvan was de zogenoemde deficietthese, waarbij er vanuit wordt gegaan dat de school compensatie kan en moet bieden voor tekorten in de opvoeding van arbeiderskinderen. De overheid gaf het sein voor verschillende compensatie-programma's, die echter weinig succes bleken te hebben. Dat leidde tot de vraag in hoeverre het onderwijs zelf de ongelijkheid in stand hield door selectiemechanismen en de op de middle-class afgestemde curricula. In deze 'reproductiethese' was de visie dat er sprake is van een vicieuze cirkel: sociale ongelijkheid leidt tot milieu-specifieke opvoeding, en daarmee tot een ongelijke begaafdheidsontwikkeling die op haar beurt weer een naar milieu ongelijke onderwijsdeelname tot gevolg heeft. De teneur in de discussie over het doorbreken van de sociale ongelijkheid verschoof van het optimisme in de zestiger jaren naar meer bescheiden verwachtingen in de jaren zeventig. Regelmatig werd de mogelijkheid van het onderwijs sociale verschillen te verkleinen 'een illusie' genoemd. De aanhangers van de 'reformpedagogiek' vormden daarop een uitzondering. Zij meenden dat ongelijke onderwijskansen vooral het gevolg waren van de ongelijke mogelijkheden voor leerlingen om alle facetten van hun persoonlijkheid te ontplooien. Verborgene talent moest in deze opvatting vooral worden gezocht in de niet-cognitieve sfeer. Het vormingsaanbod moest worden verbreed met vakken als dramatische expressie, koken en verzorgen. Samenwerken en een maatschappij-kritische instelling stonden hoog in het vaandel. Deze benadering zou volgens de reformpedagogische invalshoek vooral ten goede komen aan kansarme kinderen.

De verschillende opvattingen over het verminderen van kansenongelijkheid zijn terug te vinden in de opeenvolgende beleidsprogramma's van het Ministerie van onderwijs. In de vijftiger en zestiger jaren overheerst het meritocratisch denken, met zijn volgens Wansink 'karakteristieke koppeling van sociale rechtvaardigheid aan economische doelmatigheid'. De deficietthese domineert en de overheid deelt het optimisme dat de achterstand kan worden weggewerkt door compensatie-programma's en positieve discriminatie en stelt daarvoor overheidsmiddelen beschikbaar. In de jaren zeventig toonde de toenmalige minister Van Kemenade zich, als aanhanger van de reproductiethese, heel wat minder optimistisch. Hij ziet het onderwijs, als drager van het cultuurmodel van de middle-class, als een van de instandhouders van de sociale ongelijkheid. In het rapport 'Uitgangspunten voor onderwijsbeleid' (Wiard Beckman Stichting, 1973) en de latere 'Contourennota' (Van Kemenade, 1975) stelt hij dat het onderwijs een te sterke binding heeft met de arbeidsmarkt, wat vol-

gens hem een eenzijdig cultuurmodel tot gevolg heeft dat is afgestemd op de bestaande gelaagdheden in de beroepsuitoefening. Het onderwijssysteem leidde volgens Van Kemenade tot verwaarlozing van de sociale bewustwording, achterstelling van de ontwikkeling van andere dan cognitieve en technische kwaliteiten en veronachtzaming van de persoonlijke differentiaties in de behoefte aan vorming en opleiding. De oplossing lag volgens hem grotendeels in het onderwijs zelf. De organisatie van het onderwijs moest ingrijpend worden veranderd en in het lespakket moest meer aandacht komen voor kennis van de maatschappij en voor de ontwikkeling van 'sociale, affectieve, emotionele, muzisch-ludische en lichamelijke menselijke kwaliteiten'. In de Contourennota (die ten tijde van het Stimuleringsbeleid is uitgebracht) schrijft Van Kemenade: 'Onderwijs is primair een welzijnsvoorziening, gericht op persoonlijke ontplooiing van mensen en op maatschappelijke voorbereiding van zijn leerlingen in veel ruimere zin dan de beroepsuitoefening alleen'. Verbreiding van het vormingsaanbod, een van de centrale punten van de reformpedagogiek, was een belangrijke doelstelling geworden. Of de sociale ongelijkheid hierdoor zou worden verkleind was nog de vraag, maar in ieder geval zou een algehele verhoging én verbreding van het educatieniveau voor alle kinderen mogelijkheden scheppen om hun talenten te ontplooiën en deel te nemen aan alle relevante aspecten van de cultuur. Dat mocht niet langer voorbehouden zijn aan een elitegroep.

In het begin van de tachtiger jaren ontstond er discussie over de vraag of met verbreding van onderwijsdoelstellingen wel de juiste weg was ingeslagen. Het teveel op het kind gerichte onderwijs stond op gespannen voet met het arbeidsmarkt gerichte onderwijs, waarbij juist de belangen van het beroepsleven centraal dienen te staan. De meningen hierover liepen sterk uiteen. Maar de discussies werden steeds meer beheerst door begrippen als verhoging van het opleidingspeil, verbetering van het rendement en aansluiting bij economische en sociaal-culturele ontwikkelingen. Zelfs Van Kemenade en Wallage keerden zich in 1984 weer tegen de 'veelal maatschappelijke vrijblijvende en in hoge mate op de individuele behoeften en belangstelling georiënteerde ideologie van de zelfontplooiing' (Wansink, p. 9). Kwalificatie voor de arbeidsmarkt had opnieuw prioriteit.

Uit het bovenstaande blijkt dat de houding en het optreden van de overheid ten aanzien van onderwijsachterstand een tamelijk grillig verloop heeft gekend. In eerste instantie was het nog overzichtelijk. De reden waarom de overheid zich met onderwijsachterstanden bemoeide, was gelegen in het maatschappelijk nut. De economie moest worden opgebouwd en daarvoor waren meer geschoolde arbeidskrachten nodig. Het doel was duidelijk: kinderen uit de lagere sociale klasse voorbereiden op de arbeidsmarkt. De onduidelijkheid begon toen het motief voor overheidsbemoeienis verschoof van maatschappelijk *nut* naar maatschappelijke *rechtvaardigheid*.

Want wat moest onder rechtvaardigheid worden verstaan? Dat alle kinderen mogelijkheden kregen om alle facetten van hun persoonlijkheid maximaal te ontplooiën, of dat alle kinderen gelijke *maatschappelijke* kansen kregen? Door de jaren heen is de opvatting daarover, onder invloed van de tijdgeest, aan verandering onderhevig geweest. Soms was er een duidelijke voorkeur voor het ene standpunt, soms voor het andere, maar meestal verstond men onder rechtvaardigheid zowel het een als het ander. Dat leidde tot wat Wansink, in navolging van Leune (1983), de 'rivaliserende onderwijsdoelstellingen' noemt. De ene doelstelling, maximale ontplooiing, kan worden bereikt door kindgericht onderwijs: veel afwisseling, weinig selectie en weinig verplichte vakken. De andere doelstelling, gelijke maatschappelijke kansen, vereist juist arbeidsmarktgericht onderwijs: verplichte vakken, selectie en voorbereiding op het beroepsleven.

Maar het wrikte nog op een ander punt, met name wanneer de PvdA de onderwijsportefeuille in handen had. Een van hun centrale doelstellingen is 'reductie van sociale ongelijkheid'. Dat is echter moeilijk te verenigen met het streven naar maximale ontplooiing van alle kinderen. Dat streven leidt er immers toe dat *alle* kinderen er beter van kunnen worden, wat de sociale ongelijkheid niet wegneemt. Maar teveel arbeidsmarktgericht onderwijs kan, door de scherpe selectie die daarbij hoort, evengoed tot een verscherping van sociale ongelijkheid leiden. Een impasse waar moeilijk uit te komen is.

Het hierboven beschreven dilemma is eigenlijk nooit geheel verdwenen. In de volgende paragraaf zal duidelijk blijken dat ook het OVB te kampen heeft met de spanningsverhouding tussen maximale ontplooiing versus gelijke maatschappelijke kansen, kindgericht onderwijs versus arbeidsmarktgericht onderwijs en reductie van sociale ongelijkheid versus 'promotion de tous' (term gehanteerd in het debat tussen Peschar en Van Kemenade (Peschar, 1989)).

Aan het beleid ligt nog een andere fundamentele waarde ten grondslag, namelijk 'vrijheid van onderwijs'. Het Nederlandse onderwijssysteem kent twee categorieën scholen: openbare en bijzondere scholen. Tot de laatste groep behoren voornamelijk Katholieke, Protestantse en Vrije scholen, en sinds enkele jaren ook een aantal Islamitische, Hindoestaanse en Joodse scholen. Deze variëteit is een direct gevolg van de vrijheid van onderwijs welke is vastgelegd in de grondwet van 1917. Daarin staat dat ouders de vrijheid hebben hun kinderen onderwijs te laten volgen dat in overeenstemming is met hun geloofs- en levensovertuiging. De staat is ervoor verantwoordelijk dat daartoe de mogelijkheden bestaan. Bij een minimum aantal verklaringen van ouders dat zij hun kinderen naar de betreffende school zullen sturen, kan stichting en bekostiging van een nieuwe school worden afgedwongen. Die scholen hebben recht

om leerkrachten (en leerlingen) aan te nemen die hun religieuze of andere overtuiging onderschrijven. Verder mogen ze ook hun curriculum inrichten in overeenstemming met hun geloof. Deze wettelijke regeling maakt het de overheid vrijwel onmogelijk om eisen te stellen met betrekking tot de inzet van faciliteiten, omdat ze zich daarmee bemoeit met de inrichting van het onderwijs. Die 'belemmering' heeft zeker doorgewerkt in de keuze en uitwerking van de beleidsmiddelen binnen het OVB.

Samengevat kan worden gezegd dat in het beleid gericht op achterstandsbestrijding normen en beginselen duidelijk aanwezig zijn. In de eerste plaats is dat de norm dat sociale ongelijkheid niet wenselijk is en dat kinderen uit alle milieus dezelfde kansen moeten hebben. De vraag of die kansen op het persoonlijke dan wel maatschappelijke vlak moeten liggen, is echter nooit eenduidig beantwoord. In de tweede plaats neemt het beginsel 'vrijheid van onderwijs' een belangrijke plaats in het beleid in. Dit beginsel beperkt de overheid in haar mogelijkheden eisen te stellen aan de inzet van de middelen ter bestrijding van de achterstand. Welke invloed beide aspecten hebben op de opzet en uitvoering van het OVB zal duidelijk worden bij de beschrijving van de causale en finale veronderstellingen.

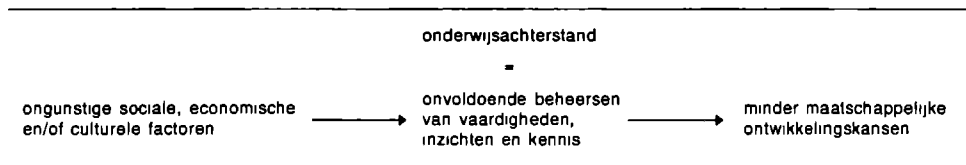
2.5.2 Causale veronderstellingen

Volgens Hoogerwerf (1993) kan beleid worden opgevat als een antwoord op een probleem. Een probleem is volgens hem het verschil tussen een maatstaf en een voorstelling van een bestaande of verwachte situatie. Hoe het beleid wordt vormgegeven is afhankelijk van de probleempceptie van de beleidsvoerders. Wat is volgens hen de aard van het probleem, wat zijn de oorzaken en gevolgen daarvan en wat zijn de vermoedelijke consequenties van overheidsingrijpen? Die veronderstelde oorzaak-gevolg relaties in het beleidsproces worden in de beleidstheorie ondergebracht onder de noemer 'causale veronderstellingen'. Informatie daarover kan helderheid brengen omtrent de vraag waarom de beleidsfactor juist voor dit beleid heeft gekozen.

Ook aan het OVB liggen causale veronderstellingen ten grondslag. Welke zijn dat? Het Onderwijsvoorrrangsplan van 1985 bevat geen uitgewerkte analyse van wat nu eigenlijk het probleem is. Het blijft beperkt tot de opmerking dat het bestaan van onderwijsachterstanden als gevolg van sociale, economische en culturele factoren als een negatieve situatie wordt ervaren en dat vermindering of opheffing daarvan de gewenste situatie is. Er wordt gerefereerd aan mogelijk negatieve gevolgen van onderwijsachterstand wanneer wordt gezegd dat 'het onvoldoende beheersen van basisvaardigheden, inzichten en kennis de maatschappelijke ontwikkelingskansen

van de betreffende leerlingen sterk verminderen' (Voorrangsplan 1985, p. 7). De veronderstelde causale relatie met betrekking tot de probleemstelling is samen te vatten in een eenvoudig schema, zoals schema 2.2.

Schema 2.2 - Veronderstelde causale relaties met betrekking tot achterstandsproblematiek, eenvoudig schema



Onderwijsachterstand en daarmee maatschappelijke achterstand wordt toegeschreven aan ongunstige sociale, economische en culturele factoren. Maar hoe ligt die relatie in de optiek van de beleidsvoerders? Welke achterliggende factoren zijn verantwoordelijk voor het ontstaan van onderwijsachterstand? In het Onderwijsvoorrangsplan van 1982 respectievelijk 1985 zijn opmerkingen daarover summier. Er worden terloops enkele bepalende factoren genoemd, zoals werkloosheid en lage opleiding van de ouders, de discrepantie tussen school- en thuissituatie, en zelfs racisme en vreemdelingenhaat. Maar in het algemeen wordt slechts gezegd dat onderwijsachterstanden het gevolg zijn van een complex van omstandigheden die zich op een veel breder gebied voordoen dan onderwijs alleen.

In het Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties (O&W, 1974) worden wel een aantal factoren genoemd die volgens de (toenmalige) literatuur verantwoordelijk zijn voor onderwijsachterstand, namelijk:

- de sociaal-economische status van gezin en school;
- de waarden, vooral ten aanzien van de opvoeding, die in het gezin centraal staan;
- de prestatiemotivatie, die binnen het gezin wordt gevormd;
- de milieuspecifieke taal en wijze van denken;
- de wijze waarop kinderen uit achterstandssituaties hun gevoelens uitdrukken;
- kenmerken van de school, zoals taalgebruik, didactiek en benaderingswijze;
- kenmerken van de woon- en leefsituatie in wijk en/of buurt, waarin de kinderen opgroeien.

Met betrekking tot kinderen van buitenlandse werknemers wordt dit nog aangevuld met:

- verschillen in taal, cultuur en godsdienst ten opzichte van de Nederlandse samenleving.

De genoemde factoren zijn in vier groepen in te delen: gezinsfactoren, leerlingfactoren, schoolfactoren en omgevingsfactoren. Bij kinderen die tot de doelgroepen van het OVB behoren, hebben deze factoren een minder gunstige of zelfs negatieve invloed op hun onderwijskansen.

Deze geringere onderwijskansen leiden op hun beurt weer tot 'minder maatschappelijke ontwikkelingskansen'. Wat dat concreet inhoudt, wordt in het Onderwijsvoor-rangsplan van 1985 niet verder uitgelegd. Daarvoor moeten we terug naar het Onder-wijsvoor-rangsplan van 1982 waarin het probleem in een bredere context wordt ge-plaatst. Gesteld wordt dat leerlingen met grote onderwijsachterstanden ver verwij-derd blijven van het bereiken van de algemene doelstellingen van het onderwijsbe-leid. Die algemene doelstellingen zijn:

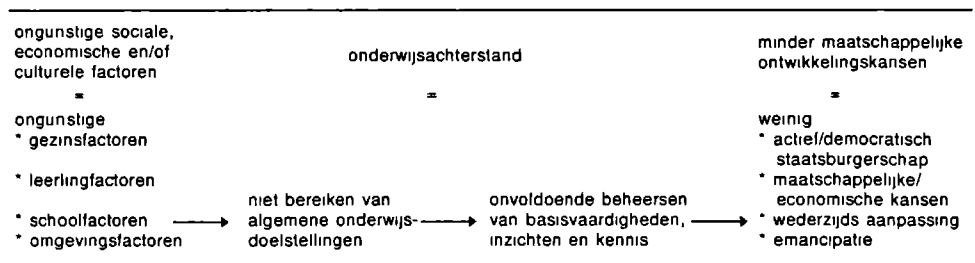
1. persoonlijke ontplooiing;
2. actief en democratisch staatsburgerschap;
3. maatschappelijke en economische weerbaarheid;
4. wederzijdse aanpassing van meerderheden en minderheden;
5. emancipatie van meisjes en vrouwen.

Dat groepen met grote onderwijsachterstanden deze doelstellingen niet realiseren, wordt vervolgens in verband gebracht met maatschappelijke problemen, zoals:

- de lage opkomstcijfers bij verkiezingen in met name de gebieden met de grootste achterstanden (weinig actief en democratisch staatsburgerschap);
- het grote aantal (veelal jeugdige) werklozen en arbeidsongeschikten in gebieden met grote achterstanden (weinig maatschappelijke en economische kansen);
- de spanningen tussen de verschillende culturele groepen in met name de oude binnensteden (weinig wederzijdse aanpassing van meerderheid en minderheden);
- de ondergeschikte positie van meisjes en vrouwen met name in achterstandssitua-ties, omdat hier de opvattingen over de gelijke positie van man en vrouw vaak het minst gemeengoed zijn geworden (weinig emancipatie van meisjes en vrouwen).

Wanneer we het bovenstaande bij elkaar zetten, ontstaat een uitgebreider schema:

Schema 2.3 - Veronderstelde causale relaties met betrekking tot achterstandsproble-matiek, uitgebreider schema



Het OVB probeert de onderwijsachterstanden te verkleinen. Als beleid pakt het daarmee de gevolgen aan van ongunstige sociale, economische en/of culturele omstandigheden en (een van) de oorzaken van minder maatschappelijke kansen. De causale veronderstelling daarbij is dat door het beleid de onderwijsachterstanden zullen verminderen, waardoor de maatschappelijke kansen verbeteren.

Er worden dus wel een aantal factoren genoemd die onderwijsachterstand zouden veroorzaken, maar wat hun relatieve bijdrage is en hoe ze zich onderling verhouden, wordt niet belicht. In het 'Beleidsplan voor onderwijs aan groepen in achterstandssituaties' (O&W, 1974, p. 9), staat daarover:

'Voor een effectief beleid, dat gericht moet zijn op het verminderen van onderwijsachterstanden, is het eigenlijk nodig te weten welke relaties er bestaan tussen genoemde factoren en met name of wellicht bepaalde factoren een sleutelpositie hebben in het geheel. Gezien de huidige stand van zaken op het gebied van onderzoek en theorievorming is dit echter niet goed mogelijk.'

Gegeven het feit dat zelfs in de negentiger jaren nog geconstateerd wordt dat een conceptueel raamwerk met betrekking tot het ontstaan van onderwijsachterstanden ontbreekt (Meijnen & Riemersma, 1992; Driessen, 1995b), mogen we concluderen dat dit raamwerk in de tachtiger jaren evenmin voorhanden was. Wellicht is dat de reden waarom in het Onderwijsvoorrangsplan uit 1985 een uitgewerkte probleem-analyse nog steeds ontbreekt.

2.5.3 Finale veronderstellingen

De finale veronderstellingen van een beleid kunnen worden afgeleid uit de doelen die in de beleidsteksten staan vermeld en de middelen met behulp waarvan die doelen, naar het oordeel van de beleidsactor, gerealiseerd kunnen worden. In deze paragraaf worden achtereenvolgens de belangrijkste doeleinden van het OVB, de middelen die zijn gekozen om die doeleinden te bereiken en de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de koppeling tussen doeleinden en de middelen uiteengezet.

2.5.3.1 De doelstellingen van het OVB

Doelstellingen van beleid worden nogal eens onderverdeeld in twee categorieën: als afremmend/tegengaand of als stimulerend/bevorderend. Doelstellingen van de eerste soort zijn bijvoorbeeld: het terugdringen van milieuverontreiniging of het beperken van autoverkeer. Voorbeelden van stimulerende/bevorderende doelstellingen zijn:

betere afstemming onderwijs-arbeidsmarkt of uitbreiding van aantal natuurgebieden. Tot welke categorie een doelstelling gerekend moet worden, is in de meeste gevallen afhankelijk van de formulering. Zo is 'het terugdringen van werkloosheid' een afremmende doelstelling, maar 'zorgen voor meer werkgelegenheid' een stimulerende. Beleidsmakers blijken hun doelstellingen overwegend te kenmerken als 'stimulerend' (Walraven, 1991). Gezien het feit dat het OVB voortkomt uit het *Stimulerings*-beleid, zal dat ook de gedachte zijn geweest van de beleidsmakers van de Ministeries van O&W en WVC. Toch staat in de doelstelling in het Onderwijsvoorrrangsplan (O&W/WVC, 1985) het *vermindere*n en *bestrijde*n van onderwijsachterstanden centraal. De doelstelling is als volgt verwoord (p. 5):

'Het OVB is erop gericht door middel van een samenstel van gerichte maatregelen individuele scholen en welzijnsinstellingen, dan wel scholen en welzijnsinstellingen in een samenwerkingsverband verenigd, in staat te stellen onderwijsachterstanden van leerlingen ten gevolge van sociale, economische en culturele omstandigheden op te heffen of te verminderen.'

In enkele toevoegingen wordt aangegeven dat daarbij:

- voorrang gegeven wordt aan de bestrijding van de grootste achterstanden;
- het hoofdaccent valt op het voorkomen of zo vroeg mogelijk bestrijden van onderwijsachterstanden.

Uit de doelstelling kan het volgende worden afgeleid. In de eerste plaats gaat het uiteindelijk om een vermindering van *onderwijsachterstanden*, dus niet om achterstanden op andere terreinen. In de tweede plaats gaat het om *leerlingen*, hetgeen de doelgroep beperkt tot de categorie kinderen op scholen voor basis-, speciaal- en voortgezet onderwijs. Door deze inperking valt de groep kinderen van 0-4 jaar buiten het OVB. Dat dit niet strookt met de toevoeging de onderwijsachterstanden 'te voorkomen of zo vroeg mogelijk te bestrijden' wordt in het Onderwijsvoorrrangsplan erkend.

Over de aard van de achterstandsbestrijding en de beoogde resultaten staat in het Voorrrangsplan het volgende (O&W/WVC, 1985, p. 7):

'De ondergetekenden menen dat het verwerven van kennis en inzicht en het aanleren van vaardigheden als algemene doelstellingen van het onderwijs binnen het OVB onverkort gehandhaafd dienen te worden. Juist voor de beoogde doelgroep van leerlingen in het OVB is het optimaal nastreven en realiseren van deze doelstelling van het grootste belang. Immers, maar al te zeer blijkt dat het onvoldoende beheersen van basisvaardigheden, inzichten en kennis de maatschappelijke ontwikkelingskansen van de betreffende leerlingen sterk verminderen. Het is derhalve van groot belang dat in het kader van het OVB, met behulp van de daar-

voor beschikbaar gestelde faciliteiten, nadrukkelijk gestreefd wordt naar een zo hoog mogelijk ontwikkelingsniveau van de betreffende leerlingen. Dit ontwikkelingsniveau komt tot uitdrukking in leerprestaties, maar ook in de meer algemene, niet-cognitieve ontplooiing van leerlingen. Ten aanzien van deze twee zaken dient geen principieel onderscheid te worden gemaakt. Ondergetekenden zijn de opvatting toegeedaan dat het realistisch is, om binnen een voor de leerling plezierig schoolklimaat -rechtdoend aan ieders individuele capaciteiten- te streven naar een zo hoog mogelijk niveau van leerprestaties en ontwikkelingskansen voor iedere leerling.'

In de ontwerpwet wordt dit nog aangevuld met (O&W/WVC, 1984, p. 22):

'... de effecten van het OVB zullen in elk geval tot uitdrukking moeten komen in een verbetering van de ontwikkelingskansen en mede daardoor van de onderwijsleerprestaties van leerlingen in het primair en secundair onderwijs, waardoor mede de algemene doelstellingen van dit onderwijs, met name voor leerlingen uit de kansarme milieus, beter bereikbaar worden.'

In feite gaat het er dus om dat OVB-doelgroepleerlingen zoveel mogelijk en in ieder geval meer dan nu het geval is (er moet immers een verbetering optreden), kennis en inzicht verwerven en (basis)vaardigheden aanleren. Ze moeten meer profiteren van het onderwijs dan ze nu doen, zowel wat betreft de cognitieve als wat betreft de niet-cognitieve vaardigheden. Er worden geen prioriteiten gesteld en er wordt geen minimumniveau aangegeven. Ook wordt niet gezegd wat het einddoel is en evenmin op welke termijn de doelstelling gerealiseerd moet zijn. Wel blijkt uit de tekst dat de verbetering van de ontwikkelingskansen en leerprestaties een tussendoel is. Er wordt immers gerefereerd aan het feit dat een onvoldoende beheersing van basisvaardigheden, inzichten en kennis de *maatschappelijke* ontwikkelingskansen van de betreffende leerlingen sterk verminderen. Het in paragraaf 2.5.1 gesignaleerde spanningsveld tussen maximale ontplooiing versus gelijke maatschappelijke kansen, kindgericht versus arbeidsmarktgericht onderwijs en reductie van sociale ongelijkheid versus 'promotion de tous' wordt hier omzeild door geen enkele keuze te maken. Alles is gelijktijdig doelstelling. Het gaat om het streven naar een zo hoog mogelijk niveau van leerprestaties en ontwikkelingskansen voor *iedere* leerling (promotion de tous), maar met name voor leerlingen uit de kansarme milieus (reductie sociale ongelijkheid). Het gaat om een zichtbare verbetering van de leerprestaties (arbeidsmarktgericht onderwijs), maar even belangrijk is de algemene, niet-cognitieve ontplooiing, rechtdoend aan ieders individuele capaciteit (kindgericht onderwijs). Het gaat om een verbetering van maatschappelijke kansen, en tegelijkertijd om maximale ontplooiing. Hoe wil de overheid dit alles bereiken? Daarover gaat de volgende paragraaf.

2.5.3.2 De gehanteerde middelen

De overheid beschikt over een hele reeks beleidsinstrumenten waarmee kan worden geprobeerd een beoogde doelstelling te bereiken. In de beleidswetenschappelijke literatuur worden de instrumenten vaak ingedeeld naar een aantal typen, waarvan de indeling van Van der Doelen (1993) een van de meest gangbare is. Van der Doelen onderscheidt economische, communicatieve en juridische instrumenten. Tot de economische instrumenten worden financiële stimuli gerekend, onder communicatieve instrumenten vallen overleg, voorlichting, onderzoek, informatie en advies, en onder juridische instrumenten worden wet- en regelgeving verstaan. Binnen deze drie categorieën maakt Van der Doelen bovendien onderscheid tussen de stimulerende varianten (voorlichting, subsidies en convenanten) en repressieve varianten (propaganda, heffingen en geboden/verboden).

De middelen die in het OVB worden gehanteerd om de doelstelling te hanteren, zijn zowel economisch, communicatief als juridisch van aard. De *economische* middelen hebben echter de overhand. Ze staan expliciet vermeld in het financiële overzicht van het Onderwijsvoorrangsplan (O&W/WVC, 1985). Het gaat om:

- faciliteiten ten behoeve van onderwijsvoorrangsgebieden;
- personele faciliteiten ten behoeve van achterstandsbestrijding in basis-, speciaal- en voortgezet onderwijs;
- extra personele faciliteiten ten behoeve van Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur;
- faciliteiten volwasseneneducatie (ten behoeve van ouders van OVB-doelgroep leerlingen);
- faciliteiten ten behoeve van scholingsmaatregelen;
- faciliteiten ten behoeve van leerplanontwikkeling;
- faciliteiten ten behoeve van ondersteuningsactiviteiten verzorgingsinstellingen (LPC, SLO, CITO, OBD's);
- faciliteiten HBO;
- faciliteiten WO;
- faciliteiten ten behoeve van onderzoek.

Naast de economische middelen worden in het Onderwijsvoorrangsplan tevens *communicatieve* middelen opgevoerd om de doelstelling te bereiken. Dat zijn:

- overleg (bv. met andere ministeries, gemeenten en verzorgingsinstellingen);
- afstemming met ander beleid (onderwijs-welzijn, innovatiebeleid, zorgbreedtebeleid, regionaliseringsbeleid, basiseducatie, emancipatiebeleid, volwasseneneducatie);
- voorlichting (voorbeelden gebiedsactiviteiten in Onderwijsvoorrangsplan).

Om rechtszekerheid en duidelijkheid te scheppen en de noodzakelijke continuïteit in het OVB te garanderen, zijn bovendien *juridische* middelen gebruikt, namelijk:

- wetgeving (Onderwijsvoorrangswet);
- aanpassing reguliere onderwijswetgeving;
- regelgeving (bv. afstemming met ander beleid).

Om de doelstellingen te bereiken heeft de overheid dus een scala aan middelen ingezet. Als belangrijkste pijlers van het OVB noemt zij zelf: de toekenning van extra faciliteiten aan scholen en instellingen op individuele basis, en het instellen van de onderwijsvoorrangsgebieden. Die twee componenten nemen ook het overgrote deel van de beschikbare financiële middelen in beslag. Aan de voorrangsgebieden wordt volgens het Voorrangsplan per jaar 67 miljoen gespendeerd en aan de extra formatie in het basis-, speciaal en voortgezet onderwijs 240 miljoen per jaar. Het basisonderwijs profiteert er naar verhouding het meest van. Dit onderwijstype krijgt in totaal 155 miljoen op jaarbasis. Ter vergelijking: het hbo en wo krijgen tezamen nog geen 2 miljoen per jaar en voor scholing, informatievoorziening, ondersteuningsactiviteiten en onderzoek wordt jaarlijks bij elkaar 6 miljoen uitgegeven.

Uit de opsomming van de middelen valt af te leiden dat de genomen maatregelen voor het merendeel bestaan uit het toekennen van extra faciliteiten, uit subsidies dus. Uitgaande van de indeling van Van der Doelen, zijn die maatregelen te karakteriseren als de stimulerende, voorwaardenscheppende variant van de economische middelen. De overheid stelt faciliteiten ter beschikking waarmee onderwijs-, welzijns- en verzorgingsinstellingen activiteiten kunnen ondernemen om de centrale beleidsdoelstelling te realiseren. Dat er van dwang of repressie geen enkele sprake is, en dat dit ook geenszins de bedoeling is, blijkt duidelijk uit de beleidsteksten. Zo wordt over de samenwerking tussen scholen en welzijnsinstellingen gezegd (O&W/WVC, 1985, p. 8):

'Het Onderwijsvoorrangsplan biedt hiervoor (voor het verbeteren van ontwikkelingskansen, LM) stimulansen (....), uiteraard zonder deze samenwerking dwingend aan scholen en welzijnsinstellingen voor te schrijven.'

En (p. 42):

'Scholen en welzijnsinstellingen zijn vrij de op te nemen regelingen naar eigen inzicht vorm te geven. Een inhoudelijke toetsing van die regelingen vindt niet plaats; de samenwerkingsovereenkomst is om die reden niet aan goedkeuring onderworpen.'

Ook aan de inzet van de extra formatie aan individuele scholen worden geen eisen gesteld (p. 18):

'De school is vrij om zelf te bepalen hoe de formatie wordt ingezet. Maatregelen ter verbetering van de inzet van de leerkrachten worden niet gezocht in voorschriften, maar in de voorwaardenscheppende sfeer.'

2.5.3.3 De koppeling tussen doeleinden en middelen

Hoe de centrale doelstelling wordt bereikt, wordt dus geheel aan de instellingen overgelaten. Dwingende voorschriften worden niet toegepast. De beschikbaar gestelde middelen zijn vooral gericht op verruiming van de mogelijkheden om de onderwijsachterstanden te bestrijden. Maar hoe ziet de overheid de koppeling tussen middelen en doelstelling? Welke veronderstellingen gaan schuil achter de keuze om juist deze middelen ter beschikking te stellen? Hieronder wordt per middel ingegaan op de vraag of er in de beleidsteksten expliciet wordt aangegeven hoe de overheid hiermee de doelstelling denkt te bereiken.

Faciliteiten ten behoeve van gebiedssamenwerking

Het kernwoord bij de veronderstelde werking van de gebiedsfaciliteiten luidt 'gebundelde aanpak'. Die bundeling van krachten geldt de samenwerking van onderwijs en welzijn, maar ook de samenwerking tussen scholen onderling. Gesteld wordt dat (O&W/WVC, 1984, p. 25-26):

'... het gebiedenbeleid kansen biedt om langs verschillende wegen de onderwijsachterstanden vanuit een bredere sociale context, gericht op de verbetering van maatschappelijke ontwikkelingskansen, te benaderen.'

Aan de samenwerking tussen scholen en welzijnsinstellingen wordt in het Onderwijsvoorrangsplan en de ontwerp-Onderwijsvoorrangswet de meeste aandacht besteed. De inbreng van het welzijnswerk wordt met name belangrijk gevonden omdat deze de ervaren discrepantie tussen de schoolsituatie en de omgeving van de kinderen kan verminderen. Door activiteiten op het gebied van de relatie buurt/school en leerlingen/ouders '.. wordt getracht de relatief minder gunstige positie waarin deze kinderen zich bevinden te verbeteren, waardoor hun ontwikkelingskansen en hun onderwijsleerprestaties eveneens kunnen worden verbeterd.' (O&W/WVC, 1984, p. 26).

Het belang van samenwerking tussen de scholen onderling ligt meer op het vlak van het uitwisselen van lesmateriaal, inzichten en werkwijzen '.. waardoor dubbel werk wordt voorkomen en een hoger rendement kan worden verwacht.' (O&W/WVC, 1984, p. 25). Wat precies met 'hogere rendement' wordt bedoeld, wordt niet uitge-

legd. Maar aangezien het gaat over lesmateriaal, inzichten en werkwijzen wordt waarschijnlijk bedoeld op een verbetering van het onderwijsaanbod.

Omdat de problematiek van gebied tot gebied verschilt, worden door de overheid geen kant-en-klare oplossingen gegeven. De gebieden dienen hun aanpak zelf af te stemmen op de lokale situatie. Die aanpak moet uiteengezet worden in een *gebiedsplan* dat door het samenwerkingsverband gezamenlijk moet worden opgesteld. Het plan dient een analyse te bevatten van de achterstandsproblematiek van de leerlingen en de daarop afgestemde doelstellingen. In aansluiting op de analyse en de doelstellingen dienen vervolgens de activiteiten te worden aangegeven. De keuze van doelen en activiteiten moeten uiteraard wel inpasbaar zijn in de algemene doelstellingen van het OVB.

Verwacht wordt dat de afstemming van de onderwijs- en welzijnsactiviteiten op elkaar en op de plaatselijke situatie, ertoe zal leiden dat er een continue opvoedings- en ontwikkelingslijn van de leerlingen kan plaatsvinden. In het licht van de continue ontwikkelingslijn worden de gebieden sterk aanbevolen de 0-4-jarigen en de volwassenen in de gebiedsactiviteiten op te nemen, hoewel ze formeel niet onder het OVB vallen.

Samengevat kunnen we stellen dat de overheid verwacht dat de gebiedssamenwerking leidt tot:

- vermindering van de discrepantie tussen school-omgeving;
- verbetering van het onderwijsaanbod;
- een meer continue opvoedings- en ontwikkelingslijn.

In het Onderwijsvoorrangsplan wordt het niet zo nadrukkelijk geformuleerd, maar impliciet wordt ervan uitgegaan dat dit vervolgens weer leidt tot betere ontwikkelingskansen en onderwijsleerprestaties van de OVB-doelgroep leerlingen.

Extra personele faciliteiten ten behoeve van achterstandsbestrijding

- Basisonderwijs

Tijdens het Stimuleringsbeleid dienden de scholen plannen van inzet op te stellen om aan te geven op welke wijze de boventallige leerkrachten werden ingezet om onderwijsachterstanden te bestrijden. Met de invoering van de Wet op het Basisonderwijs, en dus met de start van het OVB, is deze verplichting komen te vervallen. De link tussen de inzet van de extra formatie en de doelstelling van het OVB is daarmee vervaagd. Die link wordt evenmin duidelijk uit de formuleringen in het Onderwijsvoorrangsplan. Het enige wat over de inzet van de formatie in het basisonderwijs wordt gezegd is:

'De inzet van de totale formatie moet worden aangegeven in het activiteitenplan. De school is vrij om zelf te bepalen hoe de formatie wordt ingezet. Maatregelen ter verbetering van de inzet van de leerkrachten worden niet gezocht in voorschriften, maar in de voorwaardenscheppende sfeer (.....) Verbetering van de inzet van leerkrachten zal uiteindelijk zijn uitwerking krijgen in de gehele schoolorganisatie.' (O&W/WVC, 1985, p. 18).

Er wordt in het Onderwijsvoorrangsplan geen onderscheid gemaakt tussen de reguliere formatie en de OVB-formatie. Dat onderscheid hoeft ook niet naar voren te komen in het activiteitenplan, het gaat om de *totale* formatie. Er moet afstemming zijn tussen de algemene schoolfaciliteiten en de schoolfaciliteiten die specifiek gericht zijn op het OVB. Hoe de extra formatie volgens de overheid bij zou kunnen dragen aan de doelbereiking wordt niet expliciet vermeld. Uit bovenstaand citaat blijkt wel dat het onderwijsaanbod moet worden verbeterd. Dat blijkt ook uit een ander tekstgedeelte in het Voorrangsplan (p. 33):

'Het is een illusie om te veronderstellen dat alleen door het geven van extra faciliteiten een verbetering van het onderwijs kan optreden. Het geven van extra faciliteiten dient gepaard te gaan met het beschikbaar hebben/stellen van nieuwe werkvormen, leermiddelen en werkwijzen voor scholen en ondersteuners.'

Opgemerkt wordt nog dat die verbetering moet worden bewerkstelligd door de ondersteuning van verzorgingsinstellingen, experimenten in de onderwijsvoorrangsgebieden en evaluatie-onderzoek.

- *Speciaal onderwijs*

Het speciaal onderwijs krijgt alleen extra formatie voor leerlingen uit culturele minderheden. Over de relatie met de doelstelling staat niets vermeld, behalve dat het bedoeld is voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. Een beleidskader ten aanzien van leerlingen van culturele minderheden in het speciaal onderwijs zou nog volgen.

- *Voortgezet onderwijs*

De formatie in het voortgezet onderwijs is eveneens alleen gericht op leerlingen uit culturele minderheden. Er zijn faciliteiten (van bescheiden omvang) gericht op *alle* leerlingen uit culturele minderheden, voor kinderen die de Nederlandse taal niet voldoende beheersen en voor bijzondere projecten/activiteiten gericht op leerlingen uit culturele minderheden. Aan de inzet van de faciliteiten worden geen eisen gesteld: 'De faciliteitenregeling is flexibel in haar aanwending door de school.' (O&W/WVC, 1985, p. 24).

De link tussen de faciliteiten en de onderwijsprestaties wordt als volgt verwoord:

'Een aldus opgezette faciliteitenregeling ten behoeve van leerlingen van culturele minderheden in het voortgezet onderwijs zal de toegankelijkheid van het voortgezet onderwijs voor leerlingen van culturele minderheden bevorderen.' (O&W/WVC, 1985, p. 24).

Concluderend kunnen we stellen dat de overheid geen duidelijk beeld heeft/schept van de wijze waarop de extra personele faciliteiten bij kunnen dragen aan het bereiken van de doelstelling. Dat is opmerkelijk gezien het feit dat het overgrote deel van de OVB-middelen daaraan wordt gespendeerd.

Faciliteiten ten behoeve van Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (in basis-, speciaal- en voortgezet onderwijs)

Bepaalde groepen culturele minderheden komen in aanmerking voor Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur. De betreffende leerlingen kunnen dit onderwijs een aantal uren per week, deels binnen en deels buiten schooltijd, volgen bij een daartoe bevoegde leerkracht. Ongeveer gelijk met de start van het OVB is bepaald dat het OETC niet langer gericht dient te zijn op de terugkeer van de leerlingen naar het land van herkomst, maar op het opgroeien in de Nederlandse samenleving. In het Onderwijsvoorrangsplan staat niet aangegeven hoe het OETC-beleid kan bijdragen aan het bereiken van de OVB-doelstelling. Wel wordt verwezen naar een beleidsnotitie uit 1983 waarin de hoofdlijnen van het beleid uiteen zijn gezet. In die notitie staan de volgende functies van het OETC:

- de ontwikkeling van een positief zelfconcept en zelfbewustzijn;
- de vermindering van de kloof tussen school- en thuismilieu;
- het leveren van een bijdrage aan het interculturele onderwijs.

Over het nut van OETC was, en is nog steeds, veel discussie (Lucassen & Köbben, 1992; Driessen, 1995a). Voorstanders benadrukken het belang van kennis van de eigen taal voor het aanleren van het Nederlands en zijn van mening dat minderheden zich alleen kunnen emanciperen vanuit een sterke eigen identiteit. Tegenstanders vragen zich af of de tijd die wordt gestoken in het aanleren van de eigen taal juist niet ten koste gaat van een gedegen kennis van de Nederlandse taal en verwachten dat een te sterk vasthouden aan de eigen identiteit de verbetering van de maatschappelijke positie van minderheden juist in de weg staat. Over de voor- en nadelen is ook in het parlement druk gedebatteerd, zonder dat de partijen dichter bij elkaar zijn gekomen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de overheid in het Onderwijsvoorrangsplan niet duidelijk kon maken hoe zij de relatie tussen OETC en achterstandsvermindering zag. Zij houdt zich op de vlakte met de opmerking dat het OETC zal worden geëvalueerd en dat op basis van de evaluatiegegevens een nader beleidsstandpunt ten aanzien van het ETC-onderwijs zal worden genomen.

Faciliteiten ten behoeve van hbo/wo-activiteiten

De faciliteiten die aan het hbo en wo ter beschikking worden gesteld, zouden moeten worden ingezet om:

- studenten zo goed mogelijk voor te bereiden op de contacten die zij in hun toekomstige beroepssituatie zullen hebben met personen uit minderheidsgroepen;
- onderzoek te verrichten naar de aard van de problematiek van de culturele minderheden en eventueel het van daaruit doen van suggesties voor oplossingen.

Het OVB in hbo- en wo-instellingen is dus alleen gericht op de culturele minderheden. Impliciet wordt verondersteld dat deze subdoelen zullen leiden tot een vermindering van de onderwijsachterstand van allochtone leerlingen.

Faciliteiten ten behoeve van ondersteuning, ontwikkeling, scholing en onderzoek

Om het rendement en de kwaliteit van de activiteiten in gebieden, op scholen en instellingen te verhogen worden verzorgings- en scholingsinstellingen ingeschakeld, zoals onderwijsbegeleidingsdiensten (OBD), Landelijke Pedagogische Centra (LPC) en de Stichting voor Leerplan Ontwikkeling (SLO). Zij dienen te zorgen voor: begeleiding, informatievoorziening, ontwikkeling en (na)scholing. Deze activiteiten zijn met name gericht op de verbetering van de samenwerking in de gebieden en vernieuwing/verbetering van het onderwijsaanbod op scholen. Hierbij dient het LPC een schakelfunctie te vervullen voor het onderwijs, en het Landelijk Welzijnswerkersbeeraad Onderwijsvoorrangsbeleid (LWO) voor het welzijn. De verzorgings- en ondersteuningsinstellingen krijgen rechtstreeks opdrachten van het Ministerie, maar ook scholen en welzijnsinstellingen kunnen in het samenwerkingsverband een relatie met deze instanties aangaan. De kosten moeten dan uit het gebiedsbudget worden betaald.

De begeleiding dient in eerste instantie gericht te zijn op de verbetering van de organisatie-deskundigheid ten behoeve van het management van gebieden en verbetering van de inhoudelijke deskundigheid van de eerste-lijnbegeleiders. De informatievoorziening wordt van belang geacht omdat informatie een belangrijke impuls betekent voor innovatie-activiteiten. Ontwikkelingswerk is noodzakelijk omdat daarmee een bijdrage wordt geleverd aan een verbetering van werkwijzen en instrumenten die worden gehanteerd in de uitvoering van het OVB. En (na)scholing kan zorgen voor een optimale afstemming tussen opleiding en onderwijs. In de (na)scholing gaat de aandacht uit naar het onderwijs aan minderheidsgroepen, het Intercultureel Onderwijs, het roldoorbrekend onderwijs en naar kinderen met achterstanden in het algemeen.

Middels onderzoek kan meer zicht worden verkregen op de aard van en mogelijke oplossingen voor de achterstandsproblematiek. De Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs (SVO) is de instantie die een aantal onderzoekbare vraagstellingen op het gebied van onderwijsachterstanden dient vast te stellen.

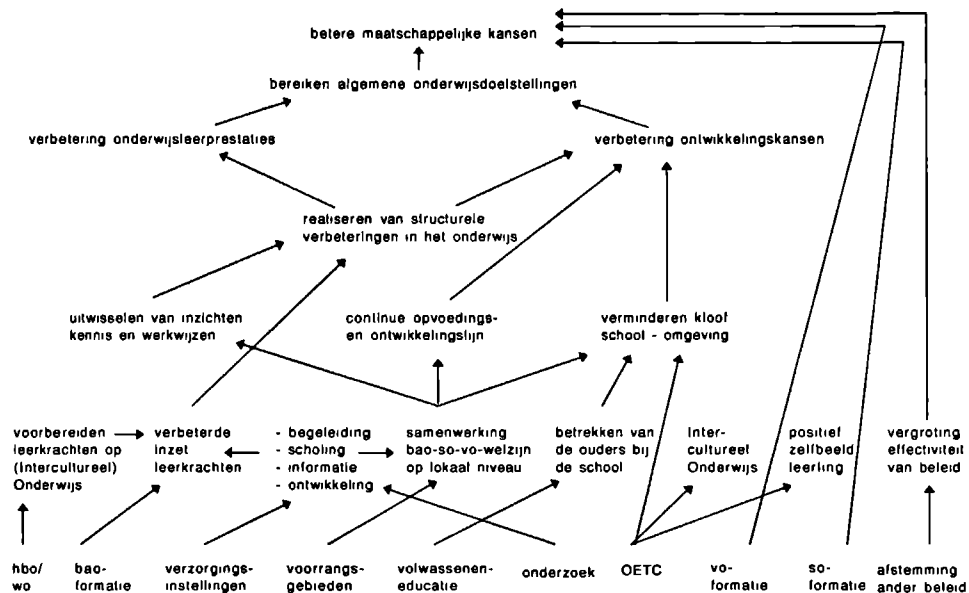
De faciliteiten aan de verzorgings- en ondersteunende instellingen zijn dus bedoeld om de gebieden beter te laten functioneren en het onderwijs inhoudelijk te vernieuwen. Verondersteld wordt dat dit zal leiden tot vermindering van onderwijsachterstanden.

Afstemming met andere beleidsterreinen

Het OVB is een facetbeleid, dat wil zeggen dat het zijn doelstellingen moet realiseren op meerdere beleidsterreinen, waarvoor verschillende bewindspersonen de politieke verantwoordelijkheid dragen. De belangrijkste verantwoordelijke ministeries zijn die van O&W en WVC. Het OVB heeft raakvlakken met andere onderdelen of facetten van het onderwijsbeleid en het welzijnsbeleid. Volgens plan zou afstemming bereikt moeten worden met (delen van) het innovatiebeleid, zorgbreedtebeleid, regionalisatiebeleid, volwasseneneducatie, emancipatiebeleid en minderhedenbeleid. Zo kan volwasseneneducatie van groot belang zijn voor het OVB, met name waar het gaat om ouders van de leerlingen die tot de doelgroepen van het OVB behoren. En de doelgroep van het onderwijsemancipatiebeleid overlapt met die van het OVB, in het bijzonder waar het gaat om meisjes uit de minderheidsgroeperingen. Een ander verwant en deels samenvallend beleidsterrein is het regeringsbeleid met betrekking tot de minderheden. Mede naar aanleiding daarvan zijn suggesties gedaan voor de bestrijding van achterstanden op een breder terrein dan onderwijs alleen. Binnen onderwijs wordt aan de groei van minderheden apart aandacht besteed door afstemming van het OVB en Intercultureel Onderwijs. Het scheppen van een omgeving waarin meer begrip voor en inzicht in elkaars achtergrond ontstaat, kan er volgens het Onderwijsvoorrangsplan toe leiden dat vooroordelen en elementen van discriminatoir denken worden teruggedrongen, wat vervolgens een positieve uitwerking zou hebben op de activiteiten gericht op het wegwerken/verminderen van aanwezige onderwijsachterstanden.

De relatie tussen de afstemming van het OVB en andere beleidsterreinen en het verminderen van achterstand wordt niet expliciet gelegd. Er wordt alleen op gewezen dat het tot vergroting van de effectiviteit van de beleidsonderdelen zal leiden.

De hierboven genoemde finale relaties kunnen tezamen in een schema worden weergegeven. Dat is in schema 2.4 gedaan.



2.6 De kwaliteit van de beleidstheorie

Uit diverse onderzoeken blijkt dat een goede beleidstheorie de kansen op succesvol beleid vergroot. Maar wat is een goede beleidstheorie? In de wetenschappelijke discussie over beleidstheorieën zijn diverse kwaliteitscriteria besproken die door Van de Graaf (1988) in één lijst zijn geïntegreerd (zie schema 2.1). In deze paragraaf zal ik, aan de hand van een bespreking van de in die lijst voorkomende criteria, een oordeel geven over de beleidstheorie achter het OVB. Ik baseer mijn uitspraken op de normatieve, causale en finale veronderstellingen die ik in dit hoofdstuk heb gereconstrueerd.

1. Een beleidstheorie is beter naarmate de begrippen die erin voorkomen preciezer geformuleerd kunnen worden.

Op dit punt 'scoret' de beleidstheorie zwak. Er wordt louter in algemene bewoordingen gesproken. De formulering van de doelstellingen is niet eenduidig. Termen als onderwijsachterstand, onvoldoende beheersen van basisvaardigheden, streven naar

een zo hoog mogelijk ontwikkelingsniveau, verbetering van de inzet van leerkrachten, hoger rendement en vergroting effectiviteit worden nergens concreet gemaakt.

2a. Een beleidstheorie is beter naarmate zij meer van wat in de werkelijkheid het geval kan zijn uitsluit.

Gedoeld wordt op het uitsluiten van mogelijkheden die niet gewenst zijn. In de beleidsteksten wordt nergens gerefereerd aan mogelijke onbedoelde of ongewenste neveneffecten. Er wordt geen rekening gehouden met de mogelijkheid dat ze op zullen treden, dus er worden ook geen maatregelen genomen om ze te voorkomen.

2b. Een beleidstheorie is beter naarmate zij een preciezere uitspraak over de wenselijkheid van een beleidselement mogelijk maakt.

Over de wenselijkheid van het gebiedenbeleid laat de overheid geen twijfel bestaan. Uitvoerig wordt in de beleidsteksten ingegaan op het nut van samenwerking bij de bestrijding van onderwijsachterstand tussen scholen onderling en tussen onderwijs en welzijn. Aan een 'gebundelde' aanpak worden niets dan voordelen toegekend.

Ook de bijdrage die verzorgingsinstellingen kunnen leveren, wordt onmisbaar geacht. In de beleidsteksten wordt de wenselijkheid daarvan heel aannemelijk gemaakt. Datzelfde kan gezegd worden over uitspraken met betrekking tot de wenselijkheid van de hbo/wo-bijdrage, volwasseneneducatie, afstemming met ander beleid en onderzoek.

Heel anders ligt dat bij de wenselijkheid van de extra formatie aan scholen voor basis-, speciaal- en voortgezet onderwijs. Het lijkt erop of de overheid er zelf niet goed raad mee weet. Er worden wel opmerkingen gemaakt over de wenselijkheid van een verbeterde inzet van de leerkrachten, maar in hoeverre de extra formatie daaraan kan bijdragen of daar wellicht een voorwaarde voor is, blijft onduidelijk.

3. Een beleidstheorie dient consistent te zijn, in de zin dat uitspraken die er in voorkomen niet onderling strijdig mogen zijn.

De tegenstrijdigheid in de beleidstheorie zit vooral in de rivaliserende doelstellingen. Wat wil men eigenlijk bereiken? Reductie van sociale ongelijkheid of een zo hoog mogelijk onderwijsniveau voor *alle* leerlingen? Maximale individuele ontplooiing of gelijke maatschappelijke kansen? En daarmee samenhangend: arbeidsmarktgericht onderwijs, met nadruk op leerprestaties en cognitieve vakken of kindgericht onderwijs waarbij niet-cognitieve en cognitieve vakken evenveel prioriteit hebben? De doelstelling zoals die in de beleidsteksten is geformuleerd, heeft van alles een beetje. Het OVB moet leiden tot een zichtbare verbetering van de leerprestaties van de doelgroep leerlingen en daardoor tot vermindering van onderwijsachterstanden en betere maatschappelijke kansen. Dat wijst in de richting van reductie van sociale ongelijkheid, nadruk op cognitieve vakken en arbeidsmarktgericht onderwijs. Maar

tegelijktijd moet worden gestreefd naar een zo hoog mogelijk niveau voor iedere leerling, moet het onderwijs zijn afgestemd op de individuele capaciteiten van het kind en mag geen principieel onderscheid worden gemaakt tussen cognitieve en niet-cognitieve ontplooiing. Dat zijn de kenmerken van 'promotion de tous', kindgericht onderwijs en maximale individuele ontplooiing. Beide richtingen vergen een verschillende onderwijsaanpak die moeilijk met elkaar te verenigen zijn. Ook wat betreft de inzet van de extra formatie doet zich een tegenstrijdigheid voor. Scholen krijgen de formatie voor de aanwezigheid van achterstandsleerlingen. De formatie hoeft echter niet gericht voor die leerlingen te worden ingezet. Verondersteld wordt dat de extra formatie leidt tot een verbetering van de inzet van leerkrachten, welke uiteindelijk zijn uitwerking zal krijgen in de gehele schoolorganisatie. Maar de kans dat juist leerlingen uit de hogere milieus daarvan het meest profiteren, is zeker niet denkbeeldig.

4. Een beleidstheorie is beter naarmate zij meer wordt ondersteund door resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, dan wel overeenstemt met reeds beproefde sociaal-wetenschappelijke theorieën.

Wat betreft de probleemstelling is het bewijs in talloze schoolloopbaanonderzoeken onomstotelijk geleverd: de schoolprestaties, schoolloopbanen en maatschappelijke kansen hangen sterk samen met de sociale, economische en culturele achtergrondkenmerken. De vraag of de overheid daar door middel van beleid iets aan kan veranderen, de belangrijkste veronderstelling achter het OVB, kan of basis van empirisch onderzoek noch bevestigend, noch ontkennend worden beantwoord, eenvoudig omdat er nog geen onderzoek is gedaan naar beleid dat op dezelfde manier is ingericht als het OVB. Er is weliswaar onderzoek gedaan naar het Stimuleringsbeleid, maar in de eerste plaats was dat beleid niet helemaal vergelijkbaar met het OVB, en in de tweede plaats richtte het onderzoek zich niet op de vraag of dat beleid leidde tot vermindering van onderwijsachterstanden, maar op de vraag hoe het 'experimentele' Stimuleringsbeleid werd vormgegeven. Zelfs in het buitenland is er geen vergelijkbaar overheidsbeleid ter bestrijding van onderwijsachterstand. Van de Amerikaanse programma's Head Start, Follow Through en Title I en het Engelse Educational Priority heeft het laatste nog het meest weg van het Nederlandse OVB, met name wat betreft het gebiedenbeleid (Vermeulen, Breemans, Mulder & Tesser, 1988). Maar het OVB bevat een aantal elementen die niet terug te vinden zijn in de buitenlandse projecten, zoals de formatiecomponent, de grote vrijheid in de besteding van de extra financiële en/of personele middelen en de doelgroep, die naast leerlingen uit de lage sociale milieus ook betrekking heeft op allochtone leerlingen. Of de veronderstelling dat het beleid in deze vorm iets kan doen aan de onderwijsachterstand gegrond is, zal dus uit de OVB-evaluatie zelf moeten blijken. Toch kunnen we uit de

andere projecten wel het een en ander afleiden, waaruit blijkt dat de veronderstelling over de mogelijke werking van het OVB wellicht te optimistisch is.

Zo is het volgens de beleidstheorie de bedoeling dat mede met de extra formatie een structurele verbetering van het onderwijs op gang komt. Uit onderzoek naar het Stimuleringsbeleid blijkt echter dat veranderingen binnen het onderwijs niet zomaar tot stand komen. Ten tijde van het Stimuleringsbeleid werd de extra formatie zeer vaak gebruikt voor groepsverkleining (Mens & Van Calcar, 1981), een besteding waarvan inmiddels bekend is dat daar niet zonder meer een positieve invloed van uit gaat op het prestatieniveau (Batenburg, 1988). Van een andere, verbeterde, inzet van de leerkrachten was in het algemeen geen sprake. Het onderwijs maakte juist een traditionele indruk; veel animo de werkwijze te veranderen was er niet. Een poging het onderwijs meer op de mogelijkheden van individuele leerlingen af te stemmen lukte evenmin. Op stimuleringsscholen werd zelfs een verlaging van de onderwijsdoelen geconstateerd. Voor de veronderstelling dat een ongerichte inzet van de extra formatie zal leiden tot structurele verbeteringen in het onderwijs is derhalve geen empirische ondersteuning te vinden.

De gebiedssamenwerking zou moeten leiden tot uitwisselen van inzichten, kennis en werkwijzen, tot een continue ontwikkelingslijn en tot vermindering van de kloof tussen school en omgeving. Het Stimuleringsbeleid laat zien dat de samenwerking moet groeien; het is een kwestie van veel en langdurig proberen en van vallen en opstaan (Mens & Van Calcar, 1981). Maar het is zeer wel mogelijk succesvolle projecten van de grond te krijgen waarbij de samenwerking soepel verloopt (Mens, 1984). Of die projecten ook leiden tot lange-termijneffecten is in de evaluatie van het Stimuleringsbeleid niet onderzocht. Dat is wel gedaan voor verschillende compensatieprogramma's, waarvan het project Onderwijs en Sociaal Milieu (OSM) de bekendste is. Wat leerprestaties betreft blijken deze programma's op de lange termijn weinig effect te sorteren. Na verloop van tijd verdwijnt de 'winst' weer (Scheerens, 1987; Van Tilborg, 1987; Slavenburg, 1989). Als er wel sprake is van langdurig positieve effecten, dan zijn die er ten aanzien van schoolloopbaanindicatoren als zittenblijven en verwijzing naar het speciaal onderwijs. Opvallend is dat het bij de programma's met langduriger effecten gaat om gestructureerde programma's die zijn ontwikkeld door of in samenwerking met universiteiten of onderzoeksinstituten (Meijnen & Riemersma, 1992).

In de evaluatie van de Engels/Schotse Educational Priority, dat uit verschillende projecten bestaat en op een aantal punten vergelijkbaar is met het gebiedenbeleid, is eveneens naar de effectiviteit gekeken. De conclusie was dat de meeste projecten goed van de grond zijn gekomen, en dat bij twee ervan het beoogde effect ook daadwerkelijk is bereikt (Vermeulen, Breemans, Mulder & Tesser, 1988).

Over de overige veronderstelde relaties in de beleidstheorie zijn uit onderzoek geen of geen eenduidige resultaten bekend. Er is geen onderzoek gedaan naar de effecten van de activiteiten van verzorgingsinstellingen op het verminderen van onderwijsachterstanden, noch naar de invloed van afstemming met andere beleidsterreinen, de extra faciliteiten in speciaal en voortgezet onderwijs en de hbo- en wo-activiteiten gericht op culturele minderheden. Of OETC en Intercultureel Onderwijs bijdragen aan een positiever zelfbeeld van allochtone leerlingen is evenmin onderzocht. Wel is bekend dat allochtonen helemaal geen negatiever zelfbeeld hebben dan autochtonen (Verkuyten, 1988), iets wat in de beleidsteksten wordt gesugereerd.

Kortom, de meeste veronderstelde relaties worden niet ondersteund door empirisch onderzoek of sociaal-wetenschappelijke theorieën. Óf de relaties zijn niet onderzocht, óf de resultaten wijzen in een andere richting dan de veronderstelde. Alleen voor de veronderstelde werking van de gebiedssamenwerking is hier en daar wat steun te vinden.

5. Een beleidstheorie is beter naarmate zij, zonder in tegenstrijdigheden te vervallen, meer factoren omvat die bijdragen aan de verklaring van het probleem.

Het Onderwijsvoorrankingsplan bevat geen uitgewerkte analyse van het probleem. Het blijft beperkt tot de constatering dat de oorzaken van onderwijsachterstand moeten worden gezocht in sociale, economische en culturele achtergrondkenmerken. Uit eerdere beleidsteksten kunnen meer en dieperliggende factoren worden gedestilleerd waarvan wordt verondersteld dat ze bijdragen aan de verklaring van het probleem. Deze kunnen worden onderverdeeld in leerling-, gezins-, school- en omgevingskenmerken.

6. Een beleidstheorie is beter naarmate het beleidsprobleem preciezer geformuleerd is en preciezer wordt aangegeven wat de bijdrage van verschillende factoren aan de verklaring van het beleidsprobleem is.

Wat de precieze bijdrage is van de verschillende factoren aan onderwijsachterstand wordt in de probleemanalyse niet vermeld. In principe wordt aan alle factoren evenveel gewicht toegekend. Een gedegen en gedetailleerde analyse was ook niet te verwachten, aangezien een empirisch gefundeerde theorie over het ontstaan van onderwijsachterstand zelfs in de negentiger jaren nog ontbreekt.

7. Een beleidstheorie is beter naarmate zij preciezer informatie geeft omtrent hoe te handelen om bepaalde beleidsdoelen te realiseren.

Een belangrijk kenmerk van het OVB is de grote vrijheid in de besteding van de extra financiële en/of personele middelen. Het wordt aan de scholen, gebieden en instellingen zelf overgelaten welke activiteiten ze ondernemen om bij te dragen aan

de achterstandsbestrijding van de doelgroepen. Inherent hieraan is de relatieve afwezigheid van informatie in de beleidsteksten over hoe te handelen om het gestelde doel te bereiken. Met betrekking tot de inzet van de extra informatie worden in het geheel geen suggesties gegeven of aanbevelingen gedaan. Er wordt alleen gesteld dat de inzet van de leerkrachten, en daarmee het onderwijs, verbeterd moet worden. Ook met betrekking tot de hbo/wo-activiteiten, volwasseneneducatie, OETC en afstemming met ander beleid zijn de opmerkingen over *hoe* te handelen summier. Alleen over de gebiedssamenwerking en de bijdrage van de ondersteuningsinstellingen is de informatie uitvoeriger. In grove lijnen wordt uiteengezet welke activiteiten volgens de overheid in aanmerking zouden komen om het doel te realiseren. In het Onderwijsvoorrangplan worden daarvan zelfs enkele voorbeelden gegeven.

8. Een beleidstheorie is beter naarmate zij duidelijker onderscheid maakt tussen manipuleerbare en niet-manipuleerbare variabelen.

De enige opmerking over manipuleerbare en niet-manipuleerbare variabelen is te vinden in het Stimuleringsplan uit 1974. Daarin staat dat de sociaal-economische status van gezinnen niet rechtstreeks te beïnvloeden is, hoewel deze factor als zodanig zeer essentieel is. Factoren die daar een uitvloeisel van zijn, worden wel in meer of mindere mate manipuleerbaar geacht, zowel de factoren op leerling- en gezinsniveau, als de factoren op school- en omgevingsniveau. In de latere beleidsteksten wordt deze mening niet herzien.

9. Een beleidstheorie is beter naarmate zij een preciezer beeld verschaft van de actoren die bij de uitvoering van het beleid betrokken (zullen) zijn, van hun mogelijke reacties op de beleidsmaatregelen en van de context waarin het beleid zal worden uitgevoerd.

In het Onderwijsvoorrangplan en de Onderwijsvoorrangswet staat de rol van de betrokkenen gedetailleerd beschreven. De beoogde taakverdeling tussen scholen en andere onderwijsinstellingen, welzijnsinstellingen, ondersteuningsinstellingen en de gemeente is nauwkeurig vastgesteld. Opvallend is dat gebiedscoördinatoren, die later een cruciale rol zullen spelen bij het functioneren van de gebieden, in de beleidsteksten nog niet worden genoemd. De context waarin het beleid zal worden uitgevoerd wordt op een heldere wijze uiteengezet. Op de mogelijke reacties van de betrokkenen wordt niet ingegaan.

10. Een beleidstheorie is beter naarmate het netto-effect duidelijker bepaald en geïnterpreteerd kan worden in termen van de probleemformulering.

Op basis van de in de beleidsteksten geformuleerde probleem- en doelstelling is het volstrekt onmogelijk vast te stellen wat het netto-effect van het beleid is. De oorzaak daarvan is gelegen in de vage formuleringen waarin termen als onderwijsachterstand,

onvoldoende beheersen van basisvaardigheden, streven naar een zo hoog mogelijk ontwikkelingsniveau, verbetering van de inzet van leerkrachten, hoger rendement en vergroting van de effectiviteit niet concreet worden gemaakt (zie punt 1). Door het ontbreken van referentiepunten en operationalisaties is een vergelijking tussen de bestaande en de toekomstige situatie niet te maken en zijn de effecten van het beleid derhalve niet vast te stellen.

De beoordeling van de beleidstheorie aan de hand van bovenstaande criteria, leidt tot de conclusie dat er de nodige zwakke punten in zitten. De belangrijkste daarvan zijn wel de vage formulering van de doelstelling en de tegenstrijdigheden daarin, het ontbreken van een gedegen probleemanalyse en het feit dat de veronderstellingen in de beleidstheorie over het algemeen niet worden ondersteund door sociaal-wetenschappelijk onderzoek of theorieën. Daarbij moet worden opgemerkt dat de beleidstheorie die aan het gebiedenbeleid ten grondslag ligt aanmerkelijk sterker is dan die waar het formatiebeleid op is gebaseerd.

2.7 Reacties op de OVB-plannen

Het Onderwijsvoorrangsplan en de Onderwijsvoorrangswet hebben zowel voor als na het verschijnen ervan een enorm aantal reacties en adviezen opgeroepen. Onder de reagerende instanties bevonden zich de officiële adviesorganen en een aantal onderwijs- en welzijnsorganisaties zoals de Adviesraad Basisonderwijs (ARBO), Adviesraad Voortgezet Onderwijs (ARVO), Algemene Bond voor Onderwijzend Personeel (ABOP), Onderwijsraad, Emancipatieraad, Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (HRWB) en Raad voor Binnenlands Bestuur (RBB). Het is ondoenlijk om alle genoemde commentaren, adviezen en reacties hier weer te geven. Ik beperk me daarom tot de belangrijkste, waarbij ik me baseer op de samenvatting van de adviezen en het commentaar daarop, die door het Ministerie van O&W (1988) is uitgebracht.

OVB als beleid

Alle instanties onderschrijven het belang van het OVB. De reacties zijn wat dat betreft positief. Een permanente financiële inspanning van de overheid voor achterstandsleerlingen vindt men rechtvaardig. Bezwaar wordt echter aangetekend tegen de beperkte reikwijdte van het beleid. Men is het met name niet eens met de leeftijdsgrens van 4 tot 18 jaar. Volgens onder andere de Onderwijsraad zouden de jongere kinderen zeker ook tot de doelgroep moeten behoren.

Verder wordt regelmatig opgemerkt dat de relatie tussen OVB, als facetbeleid, met andere beleidsterreinen, zoals zorgbreedtebeleid, innovatiebeleid, regionalisatiebeleid en emancipatiebeleid, onduidelijk is.

De meeste instanties kennen aan het welzijnswerk een kleinere rol toe dan in het Onderwijsvoorrangplan en in de Onderwijsvoorrangswet is gedaan. Het feit dat er inmiddels door het Ministerie van WVC bezuinigingen waren aangekondigd, heeft daar zeker mee te maken.

De geformuleerde doelstelling

Minder te spreken is men over feit dat de doelen en middelen niet goed geëxpliciteerd zijn. De adviesraden pleiten voor een eenduidiger formulering van doelen en middelen en een veel minder vrijblijvende uitvoering van het beleid. De nadruk zou volgens hen veel meer moeten liggen op onderwijs en cognitieve doelstellingen. In een reactie merkt het Ministerie van O&W daarover (met de nodige zelfkennis) op:

'Het begrip ontwikkelingsmogelijkheden komt in de adviezen niet voor. Ten opzichte van het 'oude' Stimulerings- en Minderhedenbeleid is dit een enorme koerswending. De beleidsnota's uit het verleden bevatten zonder uitzondering dubbele doelstellingen in vage formuleringen. De adviesraden kiezen nu voor een aanpak die veel helderder is en daarmee ook veel eenduidiger te evalueren.' (O&W, 1988, p. 8).

Dat daaraan moeilijk tegemoet gekomen kan worden, blijkt echter uit de opmerking:

'De onderwijsinhoudelijke benadering van de adviesraden dwingt de minister min of meer kleur te bekennen en bij zijn afwegingen onderwijsinhoudelijke argumenten te kiezen. Dit levert nogal wat dilemma's op, voortkomend uit de spanning tussen duidelijkheid en effectiviteit van beleid enerzijds en vrijheid van onderwijs/decentralisatie anderzijds.' (O&W, 1988, p. 9).

De middelen

- De formatieregeling

Voor de invoering van het gewichtensysteem is er een uitvoerige discussie geweest over de vraag of achterstand te beschouwen is als een individueel of als een groepskenmerk (Hofstee, Schaveling & Koster, 1987). Of anders gezegd: of de sociaal-achtergestelden geholpen moesten worden of de kinderen met een onderwijsachterstand. De keuze de sociaal-economische achtergrond als criterium te nemen bij toekenning van de gewichten, en achterstand dus op te vatten als een groepskenmerk, is voornamelijk uit praktische en budgettaire overwegingen gemaakt. In het geval achterstand namelijk als individueel kenmerk zou worden beschouwd, zouden alle leerlingen eerst getoetst moeten worden, om vast te stellen of hun achterstand groot genoeg is om in aanmerking te komen voor een extra gewicht. (In 1996 wordt deze mogelijkheid overigens opnieuw overwogen).

Meerdere beleidsactoren missen een (onderwijsinhoudelijke) onderbouwing van de hoogte van de gewichten. Het ministerie stelt echter dat het uitgangspunt budgettaire neutraliteit en budgetfinanciering is en de gewichten geen resultaat zijn van onderwijskundige doordenking, maar het resultaat van een berekening aan de hand van aanwezige extra formatieplaatsen en het aantal scholen dat men wil 'bedienen' (Hofstee, Schaveling & Koster, 1987, p. 12).

Sommige instanties zijn zo ongelukkig met input-financiering aan de hand van formele, niet-inhoudelijke criteria, dat ze pleiten voor procesfinanciering (o.a. de HRWB) of output-financiering op schoolniveau (ARVO).

Het standpunt over de vraag of er aan de scholen voorwaarden gesteld moeten worden met betrekking tot de inzet van de extra formatie, is in de loop van een paar jaar drastisch veranderd. Voor de invoering van het gewichtensysteem was vrijwel iedereen van mening dat de inzet van de formatie aan de scholen zelf overgelaten diende te worden:

'De beleidsactoren zijn allen geporteerd van een ongerichte bestemming van de formatie aan scholen. De enige nuance die hierin door enkelen wordt aangebracht, is dat de inzet van de formatie beschreven moet worden in een document als bijvoorbeeld het schoolwerkplan. (...) Uiteindelijk kiest men voor de vrijheid van de school' (Hofstee, Schaveling & Koster, 1987, p. 10).

Niet veel later, bij het verschijnen van het Onderwijsvoorrangsplan, waait er een andere wind, tenminste bij de niet-denominatieve instanties. Dan zijn er de nodige twijfels over de vrijblijvende, ongerichte inzet van de faciliteiten die waarschijnlijk slechts zal leiden tot klasseverkleining (volgens o.a. de HRWB). De ARBO gaat zelfs zover de voorwaarde te willen stellen dat minstens de helft van de extra-leerlinggewicht faciliteiten specifiek wordt ingezet.

In een reactie op de vrij plotseling ontstane bezorgdheid over het rendement van een ongerichte inzet, deelt het Ministerie van O&W mee die bezorgdheid te delen maar uit ervaring te weten dat er (door de vrijheid van onderwijs) geen ruimte is voor inmenging van de overheid:

'Op te merken is dat de beleidsmakers al in 1974 de ongerichtheid van de inzet van faciliteiten als een probleem zagen, maar dat de pogingen om hier greep op te krijgen met grote consistentie tot mislukken gedoemd waren. Het gebruikelijke scenario zou ertoe leiden dat O&W de adviezen op dit punt schuchter overneemt, dat het overlegcircuit ze ontkracht en dat de Tweede Kamer de restanten ontmantelt.' (O&W, 1988, p. 8).

- De positie van de gebieden

Veel reacties hadden betrekking op de bestuursvorm van het samenwerkingsverband. Met name een aantal denominatieve onderwijsorganisaties is bevreesd voor de uitholling van het bijzonder onderwijs binnen het samenwerkingsverband. De Onderwijsraad is daarentegen sterk voor een interzuilare aanpak. Ook over de rol van de gemeente binnen de onderwijsvoorrangsgebieden is discussie. De meeste instanties vinden dat de gemeente een te sterke rol heeft, door haar dubbeltaak als bestuurder van de openbare scholen en als adviseur bij de beoordeling van de gebiedsplannen. De VNG acht die rol juist te beperkt. Ook de RBB vindt dat het gebiedenbeleid een te smalle basis heeft voor een geïntegreerde aanpak van achterstanden. Zij zou het liefst zien dat die basis zou worden verbreed door het gebiedenbeleid te plaatsen in het bredere gecoördineerde beleid met de gemeente als coördinator.

Hoewel alle instanties achter de doelstelling van het OVB staan, is er dus nogal wat kritiek. Sommige kritiekpunten vloeien voort uit het eigen belang van de betreffende instantie. Andere kritiekpunten zijn minder 'partij-gebonden'. Eén daarvan komt overeen met misschien wel de 'zwakste plek' in de beleidstheorie, namelijk het feit dat de beleidsdoelen en -middelen en de relatie daartussen niet goed geëxpliciteerd zijn. Voor de ARVO is dat de reden het OVB te omschrijven als een beleid met tegenstrijdige pretenties: het is tegelijkertijd vaag én ambitieus.

2.8 Samenvatting

In dit hoofdstuk is de beleidstheorie waarop het OVB berust, gereconstrueerd en beoordeeld. Onder beleidstheorie worden de causale, finale en normatieve veronderstellingen verstaan die aan een beleid ten grondslag liggen. De aanleiding voor de reconstructie en beoordeling van de beleidstheorie is gelegen in de bevindingen uit beleidswetenschappelijk onderzoek die aantonen dat de effectiviteit van een beleid onder andere afhankelijk is van de kwaliteit van de beleidstheorie. Voor de reconstructie van de beleidstheorie achter het OVB is gebruik gemaakt van diverse beleidsstukken, waarvan het Onderwijsvoorrangsplan uit 1985 en de ontwerp-Onderwijsvoorrangswet uit 1984 de belangrijkste waren. Ter aanvulling is voor de reconstructie bovendien gebruik gemaakt van het Beleidsplan voor onderwijs aan groepen in achterstandssituaties (1974) en het Onderwijsvoorrangsplan uit 1982. De beleidstheorie is beoordeeld aan de hand van een lijst met criteria die door Van de Graaf is opgesteld.

Het eindoordeel luidt dat de beleidstheorie veel zwakke punten kent. De belangrijkste daarvan zijn de vage formulering van de doelstelling en de tegenstrijdigheden

daarin, het ontbreken van een gedegen probleemanalyse en het feit dat de veronderstellingen in de beleidstheorie over het algemeen niet worden ondersteund door sociaal-wetenschappelijk onderzoek of theorieën. De beleidstheorie die aan het gebiedenbeleid ten grondslag ligt, is echter aanmerkelijk sterker dan die waar het formatiebeleid op berust.

De vaagheid van de beleidstheorie, en daarmee de vrijblijvendheid van het beleid, is voor een groot deel te verklaren vanuit het normatieve kader waarbinnen het beleid tot stand is gekomen. Binnen dat kader zijn twee aspecten van beslissende betekenis.

In de eerste plaats is dat de tweeslachtigheid met betrekking tot de vraag of de, door het beleid beoogde, gelijke kansen van leerlingen op het maatschappelijke dan wel persoonlijke vlak moeten liggen. Of anders gezegd: of men streeft naar reductie van sociale ongelijkheid of naar een zo hoog mogelijk onderwijsniveau voor *alle* leerlingen. Kiest men voor het eerste, dan is daarvoor arbeidsmarktgericht onderwijs nodig met nadruk op leerprestaties en cognitieve vakken. Kiest men daarentegen voor persoonlijke ontplooiing, dan vergt dat kindgericht onderwijs waarbij cognitieve en niet-cognitieve vakken evenveel prioriteit hebben. Beide richtingen vergen een verschillende onderwijsaanpak die moeilijk met elkaar te verenigen zijn. Leune (1983) spreekt in dit verband van 'rivaliserende onderwijsdoelstellingen'. Binnen het OVB wordt echter geen keuze gemaakt. Men wil beide tegelijkertijd. Dit heeft tot gevolg dat er slechts in vage en algemene termen gesproken kan worden over wat men wil en hoe men het denkt te bereiken.

Het tweede aspect binnen het normatieve kader dat mede verantwoordelijk is voor de vaagheid van de beleidstheorie is de 'vrijheid van onderwijs'. Dit beginsel beperkt de overheid in haar mogelijkheden eisen te stellen aan de inzet van de middelen ter bestrijding van de achterstand, omdat ze zich daarmee bemoeit met de inrichting van het onderwijs. Uitspraken over hoe te handelen om bepaalde beleidsdoelen te realiseren worden in de beleidsteksten dan ook sporadisch gedaan en áls ze voorkomen zijn ze weinig concreet. Dat geldt vooral met betrekking tot de inzet van de extra formatie, omdat de overheid zich daarbij rechtstreeks tot de individuele scholen moet richten. Met eisen aan en aanbevelingen voor inzet van de gebiedsfaciliteiten bemoeit de overheid zich minder direct met de scholen. Dat is wellicht ook de (een) reden dat de beleidstheorie achter het gebiedenbeleid duidelijker en concreter is dan die achter het formatiebeleid.

3 De instrumentalisatie van het OVB

3.1 De instrumententheorie

Beleid kan alleen maar tot de gewenste maatschappelijke veranderingen leiden, als de door de beleidsvoerders genomen beslissingen ook daadwerkelijk in de praktijk worden uitgevoerd. In de uitvoeringsfase kunnen zich echter grote problemen voordoen, waardoor het beleid niet of niet goed van de grond komt. Dat kan een gevolg zijn van tal van (onvoorziene) omstandigheden. Deze uitvoeringsproblemen bepalen mede de effectiviteit van een beleid.

Maar ook als de beleidsuitvoering wel goed verloopt, is het niet gezegd dat de verwachte beleidseffecten worden bereikt. Beslissend is uiteindelijk of de leden van de doelgroep van het uitgevoerde beleid op de beoogde wijze reageren op de toegepaste beleidsinstrumenten. Dat is de vraag naar de *doorwerking* van een beleid. De doorwerking van een beleid kan worden omschreven als de invloed van de toepassing van beleidsinstrumenten op het gedrag van de beleidssubjecten.

Een beleidswetenschappelijke theorie over de uitvoering en doorwerking van beleid is de zogenaamde 'instrumententheorie' (Bressers, Klok, Kuks & Lulofs, 1988; Bressers & Klok, 1991). Uitgangspunt van deze theorie is dat de werking van beleidsinstrumenten niet los kan worden gezien van de omstandigheden waaronder zij worden toegepast. Bressers & Klok onderscheiden daarbij factoren die *direct* van invloed zijn op het verloop van de processen, de zogenaamde 'kernomstandigheden', en externe omstandigheden die *indirect* van invloed zijn, via hun invloed op de kernomstandigheden.

De kans dat de beleidsinstrumenten in de praktijk correct worden toegepast, wordt bepaald door het verloop van het proces van de beleidsuitvoering. Dat proces wordt gekenmerkt door interacties tussen overheid en leden van de doelgroep, waarin de kernomstandigheden van de uitvoeringsprocessen (doeleinden, informatie en macht) een cruciale rol spelen. De overheid bestaat in de praktijk uit overheidsfunctionarissen die met de uitvoering van het beleid zijn belast. Ze worden in het vervolg aangeduid als 'uitvoerders'. De leden van de doelgroep zijn degenen die de faciliteiten ontvangen en van wie een gedragsverandering wordt verwacht. Bij het OVB zijn dat de individuele scholen en de onderwijsvoorrangsgebieden. Het type interactie is volgens Bressers & Klok afhankelijk van de mate waarin correcte toepassing van het instrument bijdraagt aan het bereiken van de doeleinden van uitvoerders en doelgroep, de beschikbare informatie bij uitvoerders en doelgroep ten behoeve van een

correcte toepassing en de machtspositie van de uitvoerders en doelgroep. Bressers & Klok onderscheiden de volgende interactietypen: 'constructieve samenwerking', 'constructieve medewerking', 'obstructieve medewerking', 'conflict', 'onderhandeling' en een 'onzeker' interactietype. Uit de combinatie van al deze factoren kan aan de hand van schema 3.1 de mate van correcte toepassing van het instrument worden afgeleid.

Behalve als hulpmiddel om vooraf de kans op een correcte toepassing van het beleidsinstrument te voorspellen, kan het schema kan ook worden geraadpleegd om achteraf mogelijke verklaringen te vinden voor het succes of falen van bestaand beleid.

Ook wanneer de instrumenten correct zijn toegepast, is de beoogde doorwerking allerminst vanzelfsprekend. Het overheidsbeleid is voor de uiteindelijke gedragskeuze van de doelgroepen meestal maar één van de aspecten in de overweging. Of de doelgroep tot het gewenste gedrag overgaat, is tevens afhankelijk van hun gedragsmotieven. Bressers & Klok (1991) onderscheiden er drie: individuele, sociale en rechtsnormatieve motieven. Dit zijn volgens hen de kernomstandigheden van het beslissingsproces.

Individuele gedragsmotieven hebben te maken met de persoonlijke afweging van kosten en baten. Wat moet men investeren aan tijd, geld en moeite en wat levert het op? Kortom: wat zijn de persoonlijke consequenties van het gedragsalternatief?

Sociale gedragsmotieven worden ontleend aan het belang dat wordt toegekend aan het behoren tot een groep en het door deze groep gewaardeerd worden. Het al of niet kiezen van een gedragsalternatief wordt hierbij ingegeven door de omgeving.

Rechtsnormatieve gedragsmotieven hebben te maken met consequenties in termen van deviantie en conformiteit. Van de doelgroep wordt verwacht dat zij zich houden aan de regels die worden gesteld. Wanneer men het beleid legitiem en geloofwaardig acht, zal men zich eerder volgens de regels gedragen dan wanneer men het beleid afkeurt.

Naast deze gedragsmotieven en het gewicht dat daaraan wordt gehecht, is voor de verklaring van het gedrag ook van belang welke reële gedragsalternatieven er bestaan voor de doelgroep. Wanneer die niet aanwezig of niet bekend zijn, dan zal er van het beleidsdoel niet veel terecht komen.

Of de leden van de doelgroep een gewenst gedragsalternatief kiezen, is afhankelijk van al de hierboven genoemde invloeden tezamen.

In de volgende paragrafen ga ik in op de uitvoering en doorwerking van het OVB. Als leidraad hanteer ik de hierboven beschreven instrumententheorie van Bressers & Klok. Bij de bespreking van de uitvoeringsfase van het beleid, in paragraaf 3.2, gaat

het om de vraag of de beoogde beleidsinstrumenten in de praktijk ook werkelijk zijn toegepast en of dat op een correcte manier is gebeurd. Zowel de kernomstandigheden van de uitvoeringsprocessen, die de interactie tussen uitvoerders en doelgroep bepalen, als de externe omstandigheden komen aan bod. Paragraaf 3.3 behandelt de doorwerking van het beleid. Daarin staat de vraag centraal in hoeverre de instrumenten ook daadwerkelijk hebben geleid tot de door het beleid gewenste gedragskeuze van de doelgroep. Ik baseer me daarbij op informatie die in de OVB-evaluatie bij directies en leerkrachten van basisscholen is verzameld over hun kennis van en mening over het OVB en over de manier waarop de OVB-faciliteiten worden ingezet. In paragraaf 3.4 probeer ik de doorwerking te verklaren uit de gedragsmotieven van de doelgroep.

Ik beperk me in dit hoofdstuk tot de uitvoering en doorwerking van de twee belangrijkste componenten van het beleid, de formatiecomponent en de gebiedscomponent. De overige beleidsinstrumenten zijn in de OVB-evaluatie niet onderzocht, maar verwacht mag worden dat hun potentiële bijdrage aan de effectiviteit van het OVB veel geringer is dan die van de formatie- en gebiedscomponent. Deze laatste worden immers beschouwd als de pijlers van het OVB.

Het doel van dit hoofdstuk is succes- en faalfactoren te vinden in de uitvoerings- en doorwerkingsfase welke mogelijk een verklaring kunnen bieden voor de resultaten van de effectiviteitsmeting die in de volgende hoofdstukken wordt gepresenteerd. Aangezien de effectiviteitsmeting is uitgevoerd in het basisonderwijs, wordt in dit hoofdstuk alleen het verloop van het uitvoerings- en doorwerkingsproces in dat type onderwijs beschreven.

3.2 De uitvoeringsfase van het OVB

3.2.1 De formatiecomponent

3.2.1.1 De administratieve uitvoering

De formatiecomponent van het OVB is onderdeel van de reguliere Wet op het Basisonderwijs. De uitvoeringsfase van de formatiecomponent startte met een wijziging van deze reguliere onderwijswet in 1985. De wijziging hield in dat bij het toekennen van de formatie niet meer alleen rekening wordt gehouden met de omvang, maar ook met de samenstelling van de schoolpopulatie. Autochtone en allochtone leerlingen uit de lagere sociale milieus tellen sinds de wijziging zwaarder mee bij het bepalen van de hoeveelheid formatie dan andere leerlingen. Op basis van de gegevens over opleiding, beroep en herkomstland van hun ouders krijgen leerlingen een gewicht,

variërend van 1.0 tot 1.9 (zie hoofdstuk 1 voor de exacte criteria). Wat betekende deze wijziging voor de uitvoerders en de doelgroep? Was er voldoende samenwerking tussen beide partijen om tot een correcte toepassing van het instrument te komen?

Voor de uitvoerders van de wet, de ambtenaren van het Ministerie, veranderde er niet zoveel na de wijziging. Toekennen van formatie was altijd al een jaarlijks terugkerende activiteit. De enige aanpassing betrof de formule voor het berekenen van de formatie. Het doel, het toekennen van extra formatie, was voor hen dus op een vrij eenvoudige manier te bereiken.

Voor de doelgroep, de scholen, had de wijziging meer gevolgen. Het invullen van de jaarlijkse telformulieren werd een tijdrovend karwei, omdat per leerling informatie beschikbaar moest zijn over het opleidings- en beroepsniveau en herkomstland van de ouders. Bovendien werd de berekening die op het telformulier moest worden uitgevoerd nog ingewikkelder dan die al was. Behalve tegen deze administratieve rompslomp hadden veel scholen bezwaren tegen het opvragen van privacy-gevoelige gegevens bij de ouders. Daartegenover stond dat scholen, door medewerking te verlenen aan de wijziging, in aanmerking konden komen voor extra formatie. Er zullen weinig scholen zijn die daarvan geen gebruik hebben gemaakt. Er waren dus weinig obstakels om dit beleidsinstrument in te voeren. Maar is het ook op een correcte manier gebeurd?

Voor het berekenen van de extra formatie, zijn de uitvoerders afhankelijk van de informatie die de scholen hen geven. Of de scholen de juiste informatie verstrekken is, ondanks de steekproefsgewijze controle van de inspectie, nooit helemaal te garanderen. In de eerste plaats is het afhankelijk van de informatie die scholen van de ouders krijgen. Met name bij allochtone ouders kan dat nogal eens problemen opleveren, vanwege taalproblemen of vanwege moeilijk te vergelijkbare onderwijscategorieën die in Nederland en in het buitenland worden gehanteerd. In de tweede plaats kan de regeling in principe misbruikt worden. Wanneer de school een of enkele leerlingen tekort komt om de gewenste hoeveelheid formatie te krijgen, kan de verleiding bestaan om er een of meer op te geven als kansarme leerlingen. Vergelijking van onderzoeksgegevens over opleiding, beroep en herkomstland die door de ouders en door de school onafhankelijk van elkaar zijn verstrekt, geeft echter de indruk dat de formatieregeling in het algemeen op de juiste wijze is uitgevoerd (Mulder, 1993).

Schema 3.1 - Mate van correcte toepassing van het beleidsinstrument

Bijdrage van correcte toepassing van het instrument aan het bereiken van de doeleinden van:	Informatie ten behoeve van correcte toepassing bij:	Machtspositie van	Situatie	Type interactie	Mate van correcte toepassing van het instrument	
uitvoerders	doelgroep	uitvoerders	doelgroep	uitvoerders	doelgroep	
positief	voldoende	voldoende	voldoende	1	constructieve samenwerking	zeer groot
	onvoldoende	onvoldoende	voldoende	2	constructieve samenwerking	zeer groot
	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende	3	onzeker	onzeker
geen	voldoende	voldoende	voldoende	4	constructieve medewerking	zeer groot
	onvoldoende	onvoldoende	voldoende	5	constructieve medewerking	zeer groot
	onvoldoende	onvoldoende	onvoldoende	6	onzeker	onzeker
negatief	voldoende	sterk	sterk	7a	onderhandeling	groot
	onvoldoende	sterk	sterk	7b	conflict	zeer groot
	onvoldoende	sterk	zwak	8	constructieve medewerking	zeer groot
	onvoldoende	sterk	sterk	9	onderhandeling	gemiddeld
	onvoldoende	sterk	zwak	10a	onderhandeling	groot
	onvoldoende	sterk	sterk	10b	conflict	zeer groot
	onvoldoende	sterk	sterk	11	onderhandeling	klein
	onvoldoende	sterk	zwak	12	onderhandeling	gemiddeld
	onvoldoende	sterk	sterk	13	onderhandeling	zeer klein
	onvoldoende	sterk	zwak	14	onderhandeling	klein
	onvoldoende	sterk	sterk	15	onzeker	onzeker
geen	voldoende	voldoende	voldoende	16	constructieve medewerking	zeer groot
	onvoldoende	voldoende	voldoende	17	constructieve medewerking	zeer groot
	onvoldoende	onvoldoende	voldoende	18	onzeker	onzeker
geen	voldoende	voldoende	voldoende	19	onzeker	onzeker
negatief	voldoende	voldoende	voldoende	20	obstructieve medewerking	zeer klein

vervolg Schema 3.1

Bijdrage van correcte toepassing van het instrument aan het bereiken van de doeleinden van

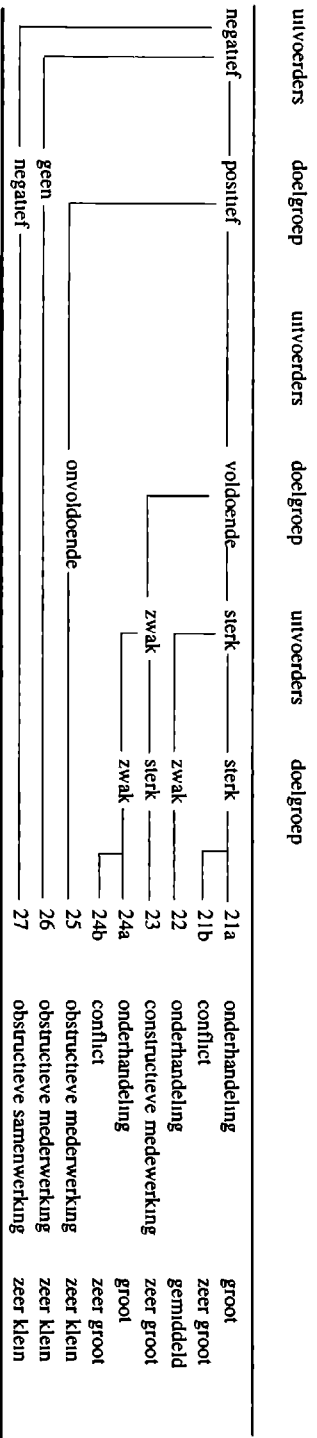
Informatie ten behoeve van correcte toepassing bij

Machispositie van

Situatie

Type interactie

Mate van correcte toepassing van het instrument



Hanteren we het schema van Bressers & Klok (schema 3.1), dan kan de mate van doelbereiking als 'positief' en de informatie ten behoeve van een correcte toepassing als 'voldoende' worden gekenmerkt. Het machtsaspect (sancties, verweer, e.d.) speelt in dit geval geen rol. Dat leidt tot situatie 1, met als type interactie 'constructieve samenwerking' en als mate van correcte toepassing van het instrument 'zeer groot'. Voor alle duidelijkheid: met correcte toepassing wordt hier *administratief* correct bedoeld. Of de formatie ook wordt ingezet zoals door de overheid is beoogd, is afhankelijk van de doorwerking van het beleid. Dat is het onderwerp van paragraaf 3.3.

3.2.1.2 De hoeveelheid extra formatie per school

Op grond van het 'gewogen' aantal leerlingen wordt berekend op hoeveel formatie een school recht heeft. Niet alle leerlingen met een wegingsfactor geven ook daadwerkelijk recht op extra formatie. Om te voorkomen dat er meer middelen moeten worden uitgegeven dan er beschikbaar was, wordt op het gewogen aantal leerlingen een correctiefactor toegepast, waarbij het gewogen aantal leerlingen eerst wordt verminderd met 9 procent van het ongewogen aantal leerlingen. Dus een school met 140 leerlingen, samengesteld uit 80 1.0-leerlingen, 40 1.25-leerlingen en 20 1.9-leerlingen heeft ongecorrigeerd $80 \cdot 1 + 40 \cdot 1.25 + 20 \cdot 1.9 = 168$ gewogen leerlingen. Na correctie blijven daarvan nog $168 - (9\% \cdot 140) = 155$ gewogen leerlingen over. Uit het 'schema formatieplaatsen basisformatie' (Besluit 12 mrt 1992, Stb. 126) kan worden afgelezen op hoeveel formatie het aantal gewogen leerlingen recht geeft.

In de praktijk leidt de correctiefactor ertoe dat een school pas in aanmerking komt voor extra formatie wanneer ongeveer eenderde deel van de gehele schoolpopulatie uit OVB-doelgroepleerlingen bestaat. Wordt die drempel gehaald, dan geeft alleen het gedeelte dat boven de drempel uitkomt recht op extra formatie.

De vraag hoeveel extra formatie scholen in het kader van OVB krijgen, kan worden beantwoord door eerst te berekenen hoeveel formatie een school zou krijgen als er géén doelgroepleerlingen op zaten, dus als alle leerlingen wegingsfactor 1.0 zouden krijgen, en vervolgens hoeveel de school krijgt na weging (en correctie daarvan) van de doelgroepleerlingen. Het verschil tussen beide hoeveelheden formatie is de OVB-formatie. De berekeningen op het scholenbestand van het Ministerie van O&W wijzen uit dat er in schooljaar 1993/1994 aan 4686 (57.7%) van de 8121 scholen in totaal 5155 fte's aan achterstandsformatie beschikbaar is gesteld. De totale hoeveelheid basisformatie, dus inclusief de OVB-formatie, bedroeg 57685 fte's. De OVB-formatie neemt dus bijna 9 procent van de totale formatie in beslag.

Doordat de OVB-formatie over meer dan de helft van alle basisscholen wordt uitgesmeerd, is de hoeveelheid achterstandsformatie voor de meeste scholen zeer gering. Het overgrote deel van de scholen heeft in het schooljaar 1993/1994 minder dan een halve extra formatieplaats gekregen. De precieze verdeling van de hoeveelheid achterstandsformatie over de scholen staat in tabel 3.1.

Tabel 3.1 - Verdeling van de achterstandsformatie over de scholen

extra fte's	% scholen
geen	42.3
< 0.5	24.4
0.5 - 0.9	16.3
1.0 - 1.4	4.2
1.5 - 1.9	4.4
2.0 - 2.4	2.5
2.5 - 2.9	.9
3.0 - 3.4	1.2
3.5 - 3.9	.9
4.0 - 4.4	.3
4.5 - 4.9	.7
≥ 5.0	1.9

De hoeveelheid formatie die scholen ten behoeve van achterstandsleerlingen in kunnen zetten loopt sterk uiteen. Meer dan 40 procent van de scholen krijgt geen extra basisformatie. Tot deze groep behoren veel scholen die wel doelgroepleerlingen hebben, maar de vereiste drempel niet bereiken. Bijna een kwart van de scholen krijgt minder dan een halve formatieplaats. Slechts 17 procent van alle scholen kan één of meer full-timers inzetten voor de doelgroepleerlingen op hun school. Meestal gaat het dan om 1 à 2 extra leerkrachten. Maar er zijn ook scholen waar meer dan 5 extra leerkrachten kunnen worden ingezet. Dat is bij 2 procent van de scholen het geval.

Hoeveel extra formatie een school krijgt, hangt af van het aantal en het type doelgroepleerlingen. Ter illustratie staan in tabel 3.2 de gemiddelde hoeveelheden extra formatie bij een aantal combinaties van percentages 1.25- en 1.9-leerlingen, de twee grootste doelgroepen van het OVB. De gemiddelden zijn berekend over alle basisscholen, welke gemiddeld ongeveer 170 leerlingen hebben. Voor een vollediger beeld is in bijlage 1 een uitsplitsing gemaakt naar schoolgrootte.

Tabel 3.2 - Hoeveelheid extra formatie bij een aantal combinaties van percentages 1.25- en 1.9-leerlingen

% 1.25-lln	% 1.9-lln					
	0	1-10	11-25	26-50	51-75	76-100
0	-	-	*	*	*	3.26
1- 10	-	-	*	*	*	5.60
11- 25	-	-	.72	1.64	3.48	4.95
26- 50	.06	.29	.99	1.93	3.09	*
51- 75	.23	.52	1.25	2.07	*	*
76-100	.31	.63	*	*	*	*

- = geen extra formatie

* = minder dan 25 scholen

Scholen met minder dan 10 procent 1.9-leerlingen, krijgen geen of zeer weinig extra formatie. Zelfs op scholen die voor meer dan 75 procent uit 1.25-leerlingen bestaan, bedraagt de gemiddelde hoeveelheid extra formatie minder dan één full-time plaats. Het percentage 1.9-leerlingen draagt beduidend meer bij tot extra formatie. Scholen met meer dan 50 procent 1.9-leerlingen krijgen gemiddeld meer dan 3 extra formatieplaatsen. De hoeveelheid extra formatie is uiteraard afhankelijk van de schoolgrootte (zie bijlage 1). Het algemene beeld is voor alle scholen echter vrijwel gelijk.

Wat de formatiecomponent van het beleid betreft kan dus worden geconcludeerd dat het instrument als zodanig correct is toegepast. Voor de meeste scholen, waaronder ook een groot aantal met een hoog percentage doelgroep leerlingen, levert het echter relatief weinig extra formatie op.

3.2.2 De gebiedscomponent

3.2.2.1 De selectie van de gebieden

De tweede component van het OVB bestaat uit de onderwijsvoorranggebieden, plaatselijke of regionale samenwerkingsverbanden tussen scholen en welzijnsinstellingen. Ten aanzien van de totstandkoming van onderwijsvoorranggebieden is gekozen voor een methode 'van onderop', dat wil zeggen dat het initiatief om een samenwerkingsverband te vormen lag bij scholen en welzijnsinstellingen, die gezamenlijk

een verzoek in konden dienen tot aanwijzing van een door hen aan te geven gebied als onderwijsvoorrangsgebied. Een samenwerkingsverband diende te bestaan uit:

- tien of meer scholen voor basisonderwijs;
- drie of meer scholen voor op het basisonderwijs aansluitend voortgezet onderwijs, waarvan twee scholen voor lager beroepsonderwijs;
- één of meer welzijnsinstellingen.

Voor de uitvoerders, de ambtenaren van het Ministerie van O&W en WVC, was ook de gebiedencomponent een puur administratieve aangelegenheid. De selectie was gebaseerd op de zogeheten 'voorrangsscore' van een gebied. De voorrangsscore werd bepaald door per school het percentage OVB-doelgroepleerlingen met twee te vermenigvuldigen, hierbij .75 maal het percentage leerlingen afkomstig uit minderheidsgroepen op te tellen, deze som te vermenigvuldigen met het aantal leerlingen van de betreffende school, deze produkten van de N scholen bij elkaar op te tellen en dit totaal vervolgens te delen door het totaal aantal leerlingen van alle deelnemende scholen tezamen. De gebieden met de hoogste voorrangsscore kwamen het eerst in aanmerking voor aanwijzing. Van de 116 gebieden waarvoor een aanvraag is ingediend, zijn er 70 erkend als onderwijsvoorrangsgebied. De overige 46 zijn om financiële redenen niet gehonoreerd: het budget voor de gebiedencomponent (70 miljoen op jaarbasis) was op.

Voor de doelgroep, de scholen en welzijnsinstellingen binnen een potentieel gebied (onder leiding van een gebiedscoördinator), was de periode waarin de gebieden tot stand kwamen een arbeidsintensieve tijd, die met name veel overleg vergde. Er moest worden bepaald welke scholen en instellingen in het gebied zouden gaan participeren en er moest overeenstemming worden bereikt over de gezamenlijke aanpak, de uit te voeren activiteiten en de verdeling van het budget. Dit alles moest worden vastgelegd in een gebiedsplan. Hoewel de selectie van de gebieden plaatsvond op grond van hun voorrangsscore, was het opstellen van een gebiedsplan een voorwaarde om daadwerkelijk voor subsidie in aanmerking te komen. Het gebiedsplan diende onder meer te bevatten: een schets van de achterstandsproblematiek in het gebied, een overzicht van de voorgenomen activiteiten en een beschrijving van de organisatorische structuur van het gebied.

De gemeentes hadden tot taak een oordeel te geven over de vraag of het onderwijsvoorrangsplan voldoende was afgestemd op de plaatselijke onderwijsvoorzieningen en het gemeentelijk welzijnsbeleid. De gemeenteraad kon tevens advies geven over de vraag of door de uitvoering van het plan op een effectieve wijze kon worden bijgedragen aan het opheffen of verminderen van de onderwijsachterstanden van leerlingen in het desbetreffende gebied. Ook de inspecties werden gevraagd het plan

te beoordelen. Alleen de gebieden met de hoogste voorrangsscore en een goedgekeurd gebiedsplan, werden als voorrangsgedebiet geselecteerd. De hoogte van de subsidie, het gebiedsbudget, varieerde met het percentage en type doelgroepelerlingen en de grootte van het gebied. Het liep uiteen van fl. 760.000,- tot fl. 1.120.000,- per gebied.

Ondanks het extra werk was het voor de gebieden aantrekkelijk om een poging te wagen om voor de gebiedsfaciliteiten in aanmerking te komen. Omdat zowel de uitvoerders als de doelgroep baat hadden bij uitvoering van dit beleidsinstrument, waren er net als bij de formatiecomponent weinig hindernissen om het ook daadwerkelijk in te voeren. Dat het ook op een correcte manier is gebeurd is zeer aannemelijk, aangezien de informatie ten behoeve van correcte toepassing bij de doelgroep voldoende was en ook nog door verschillende instanties (gemeente, inspectie) is getoetst. Bekijken we aan de hand van schema 3.1. hoe de samenwerking tussen uitvoerders en doelgroep bij het gebiedsbeleid is te classificeren, dan komen we ook hier uit bij een 'constructieve samenwerking'.

3.2.2.2 Uitvoeringsproblemen na de selectie

De problemen die zich in de uitvoeringsfase hebben voorgedaan, moeten worden gezocht in de externe omstandigheden.

Het eerste probleem heeft te maken met de positie van de gebiedscoördinator. Om de gebieden daadwerkelijk te laten functioneren heeft elk gebied een bestuur en een uitvoerend coördinator. De positie van de coördinator was in het begin erg onduidelijk. Een van de redenen daarvoor was de tegenstrijdige structuur van de onderwijsvoorrangsgedebieden (Verhaak & Brandsma, 1991). Het samenwerkingsverband zelf is namelijk geen rechtspersoon, maar een verzameling rechtspersonen bestaande uit de samenwerkende autonome besturen van scholen en welzijnsinstellingen. Coördinatoren kunnen dan ook nooit in dienst zijn van 'het gebied'. Ze zijn in dienst van de onderwijsbegeleidingsdienst of, in een enkel geval, bij de gemeente, bij een schoolbestuur of een bestuur van een welzijnsinstelling. Dat maakt de positie van coördinatoren onduidelijk. Daar komt nog bij dat ze geen sanctionerende bevoegdheid hebben en daardoor meer een begeleidende dan een leidende rol spelen.

Het tweede probleem werd veroorzaakt door het uitblijven van een wettelijke regeling. Het was de bedoeling de regeling van het Onderwijsvoorrangspilan en de voorrangsgedebieden in een aparte Onderwijsvoorrangswet onder te brengen. De keuze voor een wettelijke regeling was ingegeven door de wens continuïteit en rechtszeker-

heid te waarborgen en de gezamenlijke ministeriële verantwoordelijkheid en de parlementaire betrokkenheid te verzekeren. Eind 1984 is de ontwerp-Onderwijsvoorrangswet ingediend welke met ingang van 1 augustus 1985 in werking zou moeten treden. Het voorstel had de vorm van planwetgeving. Het omvatte een aantal globale inhoudelijke en procedurele bepalingen, de opdracht tot het periodiek opstellen van een landelijk beleidsplan voor de duur van vier jaar en de voorwaarden voor het opstellen van een gebiedsplan om, telkens voor de duur van vier jaar, voor bekostiging van gebiedsactiviteiten in aanmerking te komen. De Eerste Kamer wees de wet echter af. Omdat het Onderwijsvoorrangswet wel was geaccepteerd door de Tweede Kamer, kregen de gebieden toch hun subsidie voor de eerste vier jaar. De acceptatie van de Onderwijsvoorrangswet liet lang op zich wachten. Het gevolg daarvan was dat tot drie maal toe subsidies werden toegekend voor de periode van slechts één jaar, voor veel gebieden een reden om nog maar geen lange-termijn strategie te ontwikkelen.

Een derde tegenvaller was dat het Ministerie van WVC al snel bekend maakte haar bijdrage aan de gebiedsbudgetten in te trekken. Sinds 1 januari 1989 worden de OVB-gelden van WVC niet aan de gebieden, maar aan de betreffende gemeentes uitgekeerd. Het welzijnsbudget dat een gebied krijgt, is daardoor afhankelijk geworden van de prioriteiten van het beleid op gemeentelijk niveau. Bovendien is er door WVC bezuinigd op deze bijdragen. In veel gebieden hebben de gemeentes deze bezuiniging gecompenseerd. Was dat niet het geval, dan is er door een interne verdeling van de middelen voor gezorgd dat de inbreng van het welzijnswerk toch overleefde kon blijven (Verhaak & Brandsma, 1991).

Samengevat kan over de uitvoeringsfase van het gebiedenbeleid worden gezegd dat deze redelijk goed is verlopen. Voor zover bekend zijn de beleidsinstrumenten administratief gezien correct uitgevoerd. De interactie tussen uitvoerders en doelgroep is te karakteriseren als 'constructieve samenwerking'. De problemen die zich hebben voorgedaan, traden op in de externe omstandigheden: aanvangsperikelen binnen de gebieden, het uitblijven van de Voorrangswet en bezuinigingen van het Ministerie van WVC. Voor de meeste van deze problemen is echter een oplossing gevonden.

3.3 De doorwerking van het OVB

Dat beleidsinstrumenten correct worden uitgevoerd, is nog geen voldoende voorwaarde voor het bereiken van de beoogde beleidseffecten. De effectiviteit van een beleid hangt uiteindelijk af van de doorwerking van de beleidsinstrumenten in het gedrag van de doelgroep. De doorwerking van beleid is aan het begin van dit

hoofdstuk omschreven als de invloed van de toepassing van een beleidsinstrument op het gedrag van de leden van de doelgroep. De doorwerking is een cruciale fase in het gehele beleidsproces omdat hierin duidelijk wordt of de leden van de doelgroep op de beoogde wijze reageren op de gehanteerde beleidsinstrumenten. Het is te beschouwen als een empirische toetsing van de beleidsveronderstellingen over het gedrag van de beleidssubjecten (Maarse, 1991).

De doorwerking van beleid kan worden onderzocht op basis van de volgende twee vragen:

1. Hoe reageren de beleidssubjecten op de inzet van de beleidsinstrumenten?
2. In hoeverre komt deze reactie overeen met de door het beleid beoogde reactie?

De door de overheid beoogde reactie ten aanzien van het OVB kan worden afgeleid uit de in het vorige hoofdstuk besproken veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen. Kort samengevat luidt de veronderstelling bij de formatiecomponent dat de extra formatie wordt ingezet ter verbetering van de inzet van leerkrachten, dat dit zal leiden tot een andere onderwijsaanpak waarvan (met name?) de OVB-doelgroepleerlingen profiteren en dat dit vervolgens de onderwijskansen van deze leerlingen verbetert. Van de scholen wordt dus verwacht dat ze met de extra faciliteiten de inzet van leerkrachten, en daarmee het onderwijs, verbeteren.

Aan de gebiedsfaciliteiten ligt de veronderstelling ten grondslag dat scholen en welzijnsinstellingen gezamenlijke activiteiten ontplooiën ter bestrijding van de achterstand, dat door de gebundelde aanpak de achterstand op meerdere fronten tegelijk wordt bestreden en dat dit een gunstige uitwerking heeft op de onderwijskansen van de OVB-doelgroepleerlingen. Het beoogde gedrag van de participanten binnen een samenwerkingsverband is dus: het gezamenlijk opzetten van activiteiten ter bestrijding van onderwijsachterstand. De vraag is nu of de instrumenten in de praktijk hebben geleid tot het door de beleidsmakers beoogde gedrag.

Als onderdeel van de OVB-evaluatie in het basisonderwijs zijn bij de leerkrachten en directeuren van de 700 scholen die bij het onderzoek waren betrokken, vragen gesteld over ondermeer hun bekendheid met het OVB, hun houding ten opzichte van het beleid, de manier waarop de faciliteiten op hun school worden ingezet en, indien van toepassing, hun ervaringen met de gebiedssamenwerking. Er is gekeken naar de verschillen tussen leerkrachten/directeuren op scholen zonder OVB-faciliteiten (niet-OVB-scholen), scholen die alleen extra formatie krijgen (formatiescholen) en scholen in onderwijsvoorrangsgebieden (gebiedsscholen). De laatste groep scholen krijgt zowel formatie- als gebiedsfaciliteiten. Uit de antwoorden valt uit af te leiden in hoeverre het beleid is doorgedrongen tot de scholen en gebieden. Ze geven een indicatie van de doorwerking van het beleid. Ik geef hieronder een samenvatting van de

belangrijkste resultaten. Het gaat om gegevens uit het schooljaar 1992, dat is zes jaar na de start van het OVB.

3.3.1 Kennis van en oordeel over het OVB

Een belangrijke voorwaarde voor effectief beleid is dat de doelgroep op de hoogte is van het bestaan ervan. Dat het daar bij het OVB na zes jaar nog steeds aan schort, valt af te lezen uit tabel 3.3. Aan leerkrachten is de vraag gesteld in welke mate ze op de hoogte zijn van het OVB. Eenderde van de leerkrachten op scholen die extra OVB-formatie krijgen, is niet of nauwelijks op de hoogte van het beleid. Ongeveer de helft weet ongeveer wat het inhoudt. Op gebiedsscholen zijn ze veel beter geïnformeerd. Meer dan de helft is vrij goed of zeer goed op de hoogte. Slechts 7.5 procent weet er niets of nauwelijks iets van. Dat het percentage 'onwetenden' op scholen zonder OVB-faciliteiten het grootst is (ruim 40 procent), is niet zo verwonderlijk.

Tabel 3.3 - Bekendheid met het OVB, percentages

	net-OVB-scholen	formatiescholen	gebiedsscholen
helemaal niet	13.3	8.4	.6
nauwelijks	29.4	23.2	5.8
ongeveer	46.7	47.3	36.4
vrij goed	10.3	20.2	51.1
zeer goed	.3	1.0	6.1

Aan leerkrachten die aangaven (enigszins) op de hoogte te zijn van het OVB is gevraagd wat ze van het beleid vinden. De antwoorden staan in tabel 3.4. Het gaat om gemiddelde scores op een schaal van 1 tot 5. De gemiddelden laten zien dat leerkrachten op gebiedsscholen het OVB belangrijker, effectiever en zinvoller vinden dan leerkrachten op de andere twee schooltypen. Leerkrachten op formatiescholen scoren op hun beurt weer iets gunstiger dan leerkrachten op scholen zonder OVB-faciliteiten. Ze vinden het iets zinvoller en belangrijker.

Tabel 3.4 - Houding ten opzichte van het OVB, gemiddelden

		niet-OVB-scholen	formatiescholen	gebiedsscholen
1	5			
onbelangrijk	- zeer belangrijk	3.7	3.9	4.2
niet effectief	- zeer effectief	3.2	3.2	3.5
zinloos	- zeer zinvol	3.6	3.7	4.0

Op gebiedsscholen zijn de leerkrachten dus beter over het OVB geïnformeerd dan op scholen buiten de gebieden. Ze oordelen ook positiever over het beleid en hebben hogere verwachtingen over de effecten.

Wat niet uit de tabellen valt af te lezen, maar wat wel is nagegaan, is of de omvang van de formatie enige invloed heeft op de bekendheid met en houding tegenover het OVB. Het zou immers zo kunnen zijn dat het OVB op gebiedsscholen niet beter wordt ontvangen omdat deze scholen in een voorrangsgedebied liggen, maar omdat ze meer formatie krijgen. Dat blijkt echter niet zo te zijn. Op gebiedsscholen zijn leerkrachten beter op de hoogte van het OVB en staan ze er positiever tegenover dan leerkrachten op formatiescholen met een vergelijkbare hoeveelheid extra formatie.

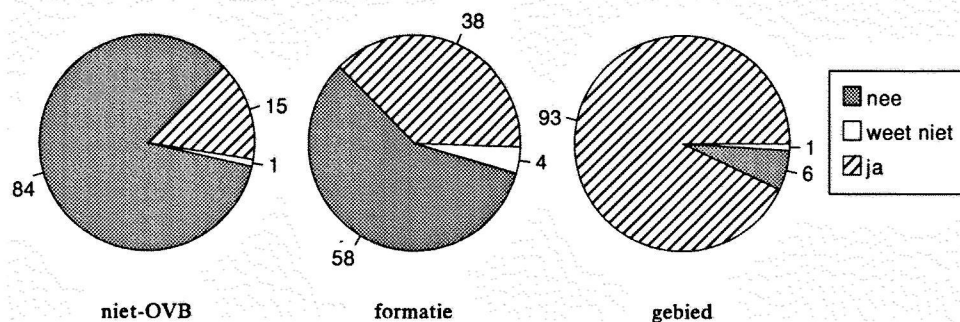
3.3.2 Gebruik van de OVB-faciliteiten

Zowel formatie- als gebiedsscholen krijgen extra formatie op basis van de weegfactoren van hun leerlingen. Maar lang niet alle scholen zijn zich daarvan bewust, zoals blijkt uit figuur 3.1. Op de vraag aan directeuren van formatiescholen of hun school recht heeft op OVB-formatie, antwoordt bijna 60(!) procent ten onrechte dat dit niet zo is. Daarentegen geven vrijwel alle directeuren van gebiedsscholen terecht aan dat ze die formatie inderdaad krijgen.

Opvallend is dat bijna 15 procent van de scholen die niets krijgen, denken dat ze wel extra formatie ontvangen.

Figuur 3.1 - Kennis van de extra OVB-formatie, percentages

Had uw school in het vorig schooljaar recht op OVB-formatie?



Op scholen waar niet bekend is dat ze extra formatie krijgen, wordt de formatie meestal beschouwd als gewone basisformatie en ook als zodanig ingezet. De klassen worden daardoor wat kleiner, maar het levert de achterstandsleerlingen weinig extra's op. Gebiedsscholen weten vrijwel allemaal dat ze middelen krijgen en zetten deze vaker in voor activiteiten die speciaal gericht zijn op achterstandsleerlingen (zie tabel 3.5). Voorbeelden daarvan zijn remedial teaching, het invoeren van nieuwe lesmethoden of intensivering van de contacten met allochtone ouders.

Tabel 3.5 - Inzet OVB-formatie, percentages

	formatiescholen	gebiedsscholen
- de OVB-basisformatie wordt beschouwd als gewone basisformatie en wordt volledig als zodanig ingezet	34.0	9.2
- de OVB-basisformatie wordt grotendeels ingezet als gewone basisformatie en voor een klein deel gebruikt voor specifieke activiteiten	32.0	24.9
- de OVB-basisformatie wordt voor een klein deel ingezet als gewone basisformatie en grotendeels gebruikt voor specifieke activiteiten	22.0	36.0
- de OVB-basisformatie wordt niet beschouwd als gewone basisformatie en wordt volledig ingezet voor specifieke activiteiten	12.0	29.9

De vraag hoe de OVB-formatie wordt ingezet, is uiteraard alleen gesteld aan directeuren die op de hoogte waren van het feit dat ze extra formatie krijgen. De meerderheid van de formatiescholen beschouwt de formatie geheel of grotendeels als gewone basisformatie. Dat gebeurt zowel bij formatie- als gebiedsscholen minder naarmate ze meer formatie krijgen.

Met behulp van de OVB-faciliteiten zouden scholen hun onderwijsaanpak moeten verbeteren. Het lijkt er niet op dat dit de afgelopen jaren op grote schaal is gebeurd. Slechts op enkele punten hebben zich veranderingen voorgedaan. Zo leggen scholen wat meer accent op de basisvaardigheden taal, lezen en rekenen en zijn ze druk doende met de invoering van een leerlingvolgsysteem. Daarnaast voeren scholen steeds vaker specifieke activiteiten uit voor allochtone leerlingen. Meestal gaat het om het gebruik van een speciale methode voor het leren van Nederlands als tweede taal (Van der Werf, i.v.). Ook hierbij onderscheiden de gebiedsscholen zich in positieve zin van de andere groepen scholen. Zij voeren vaker dergelijke activiteiten uit dan andere scholen.

3.3.3 Het functioneren van de gebieden

Het OVB heeft in de scholen die participeren in een onderwijsvoorrangsgebied een betere ingang gevonden dan in de andere scholen: men weet op gebiedsscholen beter wat het OVB inhoudt, men oordeelt er positiever over en de extra formatie wordt bewuster ingezet. Maar hoe staat het met de gebiedssamenwerking zelf? Zijn er, zes jaar na de start van het OVB, nog contacten met de overige participanten en wat vindt men van de samenwerking? Aan de directeuren is gevraagd hoe vaak hun school gemiddeld contact heeft met de andere deelnemers. De antwoorden staan in tabel 3.6. Uit de percentages blijkt dat er zeker geen sprake is van alleen maar een gebied 'op papier', maar dat er veelvuldig onderling contact is. Daarbij neemt de onderwijsbegeleidingsdienst een centrale positie in. Vrijwel alle scholen hebben daarmee regelmatig of zelfs frequent contact. De scholen voor voortgezet onderwijs (vo) vallen er nogal eens buiten. Meer dan eenderde van de basisscholen heeft in het kader van OVB nooit contact met een vo-school.

Tabel 3.6 - Werkcontacten binnen onderwijsvoorrangsgebied, percentages

	nooit	enkele keren per jaar	enkele keren per maand
- met andere bo scholen	11.9	77.6	10.5
- met vo-scholen	36.4	63.2	.4
- met welzijnsinstellingen	11.6	79.4	9.0
- met gebiedscoördinator	14.8	78.7	6.5
- met onderwijsbegeleidingsdienst	6.6	74.3	19.1

De mate van contact op zich zegt nog niets over het functioneren van de samenwerking. Men kan elkaar elke maand zien, zonder dat er dingen naar tevredenheid tot stand worden gebracht. Daarom is aan de directeuren ook gevraagd hoe zij vinden dat hun gebied functioneert. De antwoorden staan in tabel 3.7.

Tabel 3.7 - Functioneren van het samenwerkingsverband, percentages

	helemaal mee oneens	enigszins mee oneens	noch mee eens, noch mee oneens	enigszins mee eens	helemaal mee eens
- de samenwerking is goed van de grond gekomen	8.5	8.1	15.6	32.5	35.3
- in het gebied worden veel initiatieven genomen	6.1	8.4	18.6	33.1	33.8
- de samenwerking functioneert goed	7.8	8.2	17.7	36.1	30.3
- de samenwerking is voor onze school van grote betekenis	6.4	9.2	26.4	29.2	28.8
- er worden in het gebied veel activiteiten uitgevoerd	4.1	10.1	19.3	36.5	30.1
- wij zijn als school sterk betrokken bij het gebied	7.5	9.8	24.7	28.5	29.5

Uit de antwoorden ontstaat een vrij positief beeld over het functioneren van de gebiedssamenwerking. Op elke (positief gestelde) uitspraak geeft rond de zestig procent van de directeuren aan dat ze het er enigszins of helemaal mee eens zijn. Het merendeel van de directeuren vindt dus dat de gebiedssamenwerking goed van de grond is gekomen, goed functioneert, er veel activiteiten worden uitgevoerd en initiatieven worden genomen, de samenwerking voor zijn/haar school van grote betekenis is en de school er ook sterk bij betrokken is. Ongeveer 15 procent is het met de uitspraken (enigszins) oneens en van gemiddeld 20 procent is het antwoord neutraal.

Samengevat kan met betrekking tot de doorwerking van het beleid worden gezegd dat het, zelfs na zes jaar OVB, bij de formatiescholen schort aan de nodige kennis over het beleid, aan de hen toegekende faciliteiten en, wellicht als gevolg daarvan, aan de inzet ervan. De gebiedsscholen springen er op al deze punten veel beter uit. Dat de doorwerkingsfase van het OVB binnen de gebieden goed is verlopen, blijkt ook uit de gebiedssamenwerking. De participanten hebben nog steeds contact en de meerderheid van de directeuren is tevreden over het functioneren van het samenwerkingsverband. Binnen de gebieden hebben de instrumenten in het algemeen wel tot het door de overheid gewenste gedrag geleid, maar buiten de gebieden is daar geen sprake van.

3.4 De gedragsmotieven

De doorwerkingsfase is binnen de gebieden beter verlopen dan daarbuiten. Dat roept de vraag op *waarom* dat zo is. Hoe komt het dat het OVB op gebiedsscholen zoveel beter van de grond is gekomen dan op formatiescholen? Welke factoren zijn daarvoor verantwoordelijk geweest? Zoals aan het begin van dit hoofdstuk uiteen is gezet, onderscheiden Bressers & Klok als kernomstandigheden in het beslissingsproces drie soorten gedragsmotieven die bepalen of de doelgroep al of niet tot het door de overheid gewenste gedragsalternatief overgaat. Dat zijn individuele, sociale en rechtsnormatieve motieven. Bekijken we in hoeverre deze motieven voor gebieds- en formatiescholen een rol (kunnen) hebben gespeeld in hun gedragskeuze, dan blijkt dat voor beide schooltypen te verschillen. Ik bespreek ze achtereenvolgens.

De *individuele* gedragsmotieven hebben betrekking op de afweging van kosten en baten en de persoonlijke consequenties voor de betrokkenen. Gezien het feit dat de meeste formatiescholen slechts een zeer geringe hoeveelheid extra formatie krijgen, zal het voor hen in de praktijk ondoenlijk zijn om die formatie in te zetten voor het doel dat de overheid beoogt (verbetering van de inzet van de leerkrachten, dus structurele verandering van het onderwijs), zonder dat daar een aanzienlijke eigen investering aan tijd, personeel, geld en moeite bij aan te pas komt. De afweging van kosten en baten zal derhalve voor de meeste formatiescholen leiden tot een negatieve keuze ten aanzien van de door de overheid gewenste gedragsverandering. Deze afweging kan uiteraard alleen worden gemaakt door scholen die op de hoogte zijn van het feit dat ze extra formatie krijgen. Dat gebiedsscholen in probleemgebieden liggen, impliceert dat hun schoolpopulatie uit een hoog percentage, veelal allochtone, doelgroepleerlingen bestaat, wat recht geeft op relatief veel OVB-formatie. Bovendien delen zij ook nog eens mee in het gebiedsbudget. De afweging van kosten en baten zal voor deze scholen dan ook gunstiger uitvallen dan voor

formatiescholen. De eigen investering hoeft minder groot te zijn bij het veranderen van de onderwijsaanpak. Het maakt immers nogal wat uit of een school een halve leerkracht ter beschikking heeft om veranderingen door te voeren, zoals de meeste formatiescholen, of vijf leerkrachten, zoals veel gebiedsscholen.

Sociale gedragsmotieven worden ingegeven door de omgeving. Het gaat om het behoren tot een groep en het door deze groep gewaardeerd willen worden. Gebiedsscholen maken deel uit van een groep. Deze heeft als gezamenlijke doelstelling: het bestrijden van onderwijsachterstand. Door die gezamenlijke doelstelling en gezamenlijke aanpak kan een gebiedsschool zich moeilijk afzijdig houden, zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor het 'image' van een school. Aangezien formatiescholen individueel opereren, is voor hen de mening van anderen minder relevant.

Rechtsnormatieve gedragsmotieven hebben te maken met consequenties in termen van deviantie en conformiteit. Van de doelgroep wordt verwacht dat zij zich houden aan de regels die worden gesteld. Bij formatiescholen speelt dit gedragsmotief geen enkele rol. Aan deze scholen worden immers geen regels gesteld met betrekking tot de inzet van de OVB-faciliteiten. Er is geen controle, er zijn geen sancties. Of formatiescholen nu wel of niets doen met de extra formatie heeft positieve noch negatieve consequenties. Bij gebiedsscholen ligt dat anders. De inzet van de gebiedsfaciliteiten heeft een voorwaardelijk karakter. De manier waarop deze wordt ingezet, is vastgelegd in het gebiedsplan. Er zijn afspraken over gemaakt en de taken zijn verdeeld. Formeel heeft niemand de bevoegdheid sancties uit te voeren wanneer de afspraken niet worden nagekomen. Er is echter wel sprake van een zekere mate van controle, met name door de gebiedscoördinator. Hij of zij houdt voortgangsgesprekken en stelt jaarlijks een interne evaluatie op. Dat maakt de werkwijze binnen de gebieden veel minder vrijblijvend dan daarbuiten. In hoeverre er ook afspraken worden gemaakt over de inzet van de formatiecomponent binnen de gebiedsscholen is niet bekend. Het is zeer goed mogelijk dat de gebiedscoördinator ook dat in de gesprekken ter sprake brengt.

Op grond van het bovenstaande lijkt het gerechtvaardigd te concluderen dat bij de formatiescholen de individuele gedragsmotieven een (sterk) negatieve invloed hebben op de door de overheid gewenste gedragskeuze, en de sociale en rechtsnormatieve gedragsmotieven een neutrale invloed. Bij de gebiedsscholen hebben zowel de individuele, sociale als rechtsnormatieve gedragsmotieven waarschijnlijk een positieve invloed. Hanteren we het schema van Bressers & Klok om vast te stellen hoe groot de kans is dat het door de overheid gewenste gedrag wordt gekozen (zie schema 3.2), dan blijkt dat die kans voor de formatiescholen zeer

klein is en voor de gebiedsscholen zeer groot. Dit onder de aanname dat er voor alle betrokkenen zowel gewenste als ongewenste alternatieven beschikbaar zijn.

Schema 3.2 - Besluitvorming door leden van de doelgroep over inzet OVB-faciliteiten

Subjectieve beschikbaarheid alternatieven	Invloed van individuele gedragsmotieven op de kans dat het gewenste alternatief wordt gekozen	Invloed van sociale gedragsmotieven op de kans dat het gewenste alternatief wordt gekozen	Invloed van rechts-normatieve gedragsmotieven op de kans dat het gewenste alternatief wordt gekozen	Situatie	Kans dat het door de overheid gewenste gedrag wordt gekozen
uitsluitend ongewenst				1	zeer klein
uitsluitend gewenst				2	zeer groot
beide	sterk negatief	negatief/neutral		3	zeer klein
		positief	neutral	4	zeer klein
			positief	5	klein
		negatief	negatief	6	zeer klein
		neutral	neutral	7	zeer klein
	negatief		positief	8	klein
		positief	neutral	9	klein
			positief	10	gemiddeld
		neutral	negatief	11	zeer klein
			positief	12	klein
	neutral	neutral	neutral	13	klein
			positief	14	groot
		positief	neutral	15	groot
			positief	16	zeer groot
		positief	negatief	17	klein
	positief		positief	18	gemiddeld
		neutral	neutral	19	gemiddeld
			positief	20	groot
		positief	neutral	21	groot
			positief	22	zeer groot
	sterk positief	negatief	neutral	23	groot
			positief	24	zeer groot
		neutral/positief		25	zeer groot

Bron Bressers & Klok, 1991

Hieruit kan worden geconcludeerd dat van de faciliteiten toegekend aan individuele scholen bij voorbaat al weinig effect verwacht had kunnen worden. De slechte doorwerking op formatiescholen bevestigt dit alleen maar. De geringe hoeveelheid middelen en de totale afwezigheid van regels en (sociale) controle zorgen ervoor dat het beleid op de meeste formatiescholen slechts op papier bestaat. De grotere hoeveelheid extra faciliteiten en de gezamenlijke en daardoor minder vrijblijvende aanpak hebben ertoe geleid dat zowel de formatie- als de gebiedencomponent van het beleid op gebiedsscholen veel beter van de grond is gekomen.

3.5 Samenvatting

Aan de hand van de 'instrumententheorie' van Bressers & Klok is in dit hoofdstuk de uitvoering en doorwerking van het OVB beschreven. De uitvoering van beleid kan worden omschreven als het toepassen van de beleidsinstrumenten. Of de beleidsinstrumenten in de praktijk correct worden toegepast, wordt volgens de instrumententheorie in eerste instantie bepaald door de interacties tussen de uitvoerders van het beleid (de overheidsfunctionarissen) en leden van de doelgroep (de scholen en gebieden), waarbij doeleinden, informatie en macht van de betrokkenen een cruciale rol spelen. Uit de analyse van de uitvoeringsfase van het OVB kan worden geconcludeerd dat deze over het algemeen goed is verlopen. Voor zover kan worden nagegaan, zijn de beleidsinstrumenten administratief gezien correct uitgevoerd. De interactie tussen uitvoerders en doelgroep is te karakteriseren als 'constructieve samenwerking'. De problemen die zich hebben voorgedaan, traden op in de externe omstandigheden: aanvangsperikelen binnen de gebieden, het uitblijven van de Voorrangswet, bezuinigingen van het Ministerie van WVC. Voor de meeste van deze problemen is echter al snel een oplossing gevonden. Wat de formatiecomponent betreft, is vastgesteld dat deze voor de meeste scholen, waaronder ook veel scholen met een hoog percentage doelgroepleerlingen, zeer weinig oplevert.

Dat beleidsinstrumenten correct worden uitgevoerd, wil echter niet zeggen dat de doelgroep zich ook gaat gedragen zoals de overheid wenst. Hoe de beleidsinstrumenten doorwerken op het gedrag van de doelgroep is afhankelijk van de aanwezigheid van gedragsalternatieven en de individuele, sociale en rechtsnormatieve gedragsmotieven van de doelgroep. Hoe de doorwerkingsfase van het OVB is verlopen, kan worden afgeleid uit gegevens van leerkrachten en directeuren over hun bekendheid met het OVB, hun houding ten opzichte van het beleid, de manier waarop de faciliteiten op hun school worden ingezet en, indien van toepassing, hun ervaringen met de gebiedssamenwerking. Uit de antwoorden valt af te leiden dat, na zes jaar OVB, de doorwerking van het beleid op formatiescholen (de scholen die alleen extra formatie krijgen) nog steeds niet goed tot stand is gekomen. Bij deze scholen schort het aan de nodige kennis over het beleid, aan de hen toegekende faciliteiten en, wellicht als gevolg daarvan, aan de inzet ervan. De gebiedsscholen (de scholen binnen de onderwijsvoorrangsgebieden) springen er op alle punten veel beter uit, ook bij gelijke hoeveelheid formatie.

Om de vraag te beantwoorden *waarom* de doorwerking van het beleid in gebiedsscholen zoveel beter is geweest dan in formatiescholen is gekeken naar de invloed van de individuele, sociale en rechtsnormatieve motieven. Geconcludeerd is dat bij de formatiescholen de individuele gedragsmotieven een (sterk) negatieve invloed

hebben op de door de overheid gewenste gedragskeuze, en de sociale en rechtsnormatieve gedragsmotieven een neutrale invloed. Bij de gebiedsscholen hebben zowel de individuele, sociale als rechtsnormatieve gedragsmotieven een positieve invloed. Volgens Bressers & Klok betekent dit dat de kans dat het door de overheid gewenste gedrag wordt gekozen voor de formatiescholen klein is en voor de gebiedsscholen zeer groot. Van de faciliteiten toegekend aan individuele scholen kon dus bij voorbaat al weinig effect worden verwacht. De geringe hoeveelheid middelen en de totale afwezigheid van regels en (sociale) controle zorgen ervoor dat het beleid op de meeste formatiescholen slechts op papier bestaat. De grotere hoeveelheid extra faciliteiten en de gezamenlijke en daardoor minder vrijblijvende aanpak hebben ertoe geleid dat zowel de formatie- als de gebiedencomponent van het beleid op gebiedsscholen veel beter van de grond is gekomen.

In het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de beleidstheorie die aan het OVB ten grondslag ligt, in het algemeen zwak te noemen is. Als belangrijkste zwakke punten zijn genoemd: de vage formulering van de doelstelling en de tegenstrijdigheden daarin, het ontbreken van een gedegen probleemanalyse en het feit dat de veronderstellingen in de beleidstheorie over het algemeen niet worden ondersteund door sociaal-wetenschappelijk onderzoek of theorieën. Daarbij is opgemerkt dat de beleidstheorie die aan het *gebieden*beleid ten grondslag ligt aanmerkelijk sterker is dan die waar het formatiebeleid op is gebaseerd.

In dit hoofdstuk valt ook het oordeel over het uitvoerings- en doorwerkingsproces in het voordeel van het gebiedenbeleid uit. Niet dat het beleid binnen de gebieden perfect functioneert, maar vergeleken met scholen die alleen extra formatie krijgen, is het daar veel beter van de grond gekomen en heeft daardoor meer kans van slagen gehad. De kans dat de doelstelling van het beleid, vermindering van onderwijsachterstand, zes jaar na de start van het OVB, is bereikt, is op scholen binnen de voorrangsgebieden dan ook groter dan op scholen daarbuiten. Gezien het feit dat het beleid op scholen met alleen extra formatie nauwelijks van de grond is gekomen, is het daarentegen niet aannemelijk dat op die scholen al iets van de doelstelling is gerealiseerd. Dat leidt tot de volgende hypothese, die in de volgende hoofdstukken zal worden getoetst:

Het OVB heeft op basisscholen binnen onderwijsvoorrangsgebieden geleid tot een vermindering van de onderwijsachterstand, op basisscholen buiten de gebieden is er daarentegen (nog) niets van de doelstelling gerealiseerd.

Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren is gekomen, is de doelstelling in de beleidsstukken uiterst vaag geformuleerd. Termen als onderwijsachterstand, onvoldoende

beheersen van basisvaardigheden, streven naar een zo hoog mogelijk ontwikkelingsniveau, verbetering van de inzet van leerkrachten, hoger rendement en vergroting van de effectiviteit worden nergens concreet gemaakt. Voor het vaststellen van de effectiviteit van het beleid dienden die termen te worden geoperationaliseerd. Wat wordt er onder onderwijsachterstand verstaan, hoe valt dat te meten en hoe kan worden vastgesteld of de achterstand is verminderd *als gevolg van* het OVB? Over deze vragen is voorafgaand aan de start van de evaluatie veel discussie geweest. Welke argumenten daarbij zijn aangevoerd en welke keuzes uiteindelijk zijn gemaakt, beschrijf ik in het volgende hoofdstuk.

4 Opzet cohort-onderzoeken in het basisonderwijs

In het Onderwijsvoorrangsplan is bepaald dat het OVB zou worden geëvalueerd. De evaluatie is bedoeld om antwoord te krijgen op de vraag in welke mate de doelstelling van het beleid wordt gerealiseerd. Om dat te onderzoeken moet in de eerste plaats duidelijk zijn om welke doelstelling het gaat. Verder moet die doelstelling zodanig worden geoperationaliseerd, dat het effect van het beleid ook meetbaar is. De doelstelling zoals die in het Voorrangsplan staat geformuleerd, is weinig concreet en laat veel ruimte voor interpretatie. Wat is 'onderwijsachterstand'? Wat wordt verstaan onder 'ontwikkelingskansen'? Hoe kan men die meten? Wanneer kan men zeggen dat het beleid effect heeft?

Na het verschijnen van het Voorrangsplan zijn, op verzoek van het Ministerie van O&W, diverse voorstellen ontwikkeld met betrekking tot de uitvoering van de evaluatie. In paragraaf 4.1 bespreek ik de belangrijkste daarvan. Deze voorstellen, en de discussie die ze oproepen, hebben geresulteerd in de definitieve onderzoeksopzet, welke in paragraaf 4.2 uiteen wordt gezet. Aan de definitieve onderzoeksopzet voor de evaluatie in het basisonderwijs besteed ik uitgebreid aandacht, omdat het tevens de opzet is van het onderzoek waar het in deze publikatie om gaat.

4.1 De belangrijkste voorstellen ten behoeve van de OVB-evaluatie

4.1.1 Het voorstel van Hofstee, Koster en Meijnen

In 1983 is door het Ministerie van O&W aan een Groningse onderzoeksgroep de opdracht gegeven om een programma op te stellen voor een extern evaluatie-onderzoek naar de effecten van het OVB. Deze groep heeft in een voorstel de algemene doelstellingen van het OVB geoperationaliseerd in meer specifieke doelen, die een evaluatie via metingen mogelijk maken (Hofstee, Koster & Meijnen, 1984). De kern van het voorstel wordt gevormd door een uitwerking van de definitie van het begrip 'onderwijsachterstand'.

Het begrip onderwijsachterstand wordt beschreven binnen het kader van het zogenaamde 'collectieve-emancipatie-ideaal' en het 'gelijke-kansen-ideaal'. Het *collectieve-emancipatie-ideaal* houdt in dat de bestaande hiërarchie van leerdoelen, waarbij de intellectueel-cognitieve de hoogste prioriteit hebben, moet worden opgeheven.

Ter bestrijding van maatschappelijke ongelijkheid dient spreiding van kennis, macht en inkomen nagestreefd te worden, waarbij het onderwijs een voorhoederol dient te vervullen. Andere waarden en kwalificaties dienen opgewaardeerd te worden, zodat een meer pluriforme verdelingsstructuur ontstaat en de culturele eigenheid van achterblijvende groepen meer ruimte krijgt. Als voorbeelden worden genoemd: opwaardering van handarbeid ten opzichte van hoofdarbeid en opwaardering van de verzorgende beroepen ten opzichte van de technische beroepen.

Binnen het *gelijke-kansen-ideaal* wordt onderwijsachterstand gedefinieerd als een (dis)proportionele ondervertegenwoordiging van bepaalde groepen leerlingen in de meest prestigieuze onderwijstypen (vwo, hbo, universiteit) en daarbinnen weer in leerwegen met de gunstigste mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Vermindering van onderwijsachterstand houdt in dit verband in dat achterstandsgroepen meer kans moeten krijgen op deelname aan opleidingen die maatschappelijk aanzien genieten.

Aan het *gelijke-kansen-ideaal* wordt door de Groningse deskundigen de voorkeur gegeven boven het collectieve-emancipatie-ideaal, omdat de eerste opvatting van onderwijsachterstand wijd verbreid is, en zelfs door voorstanders van andere opvattingen niet snel als 'niet ter zake doende' wordt afgewezen. De doelstelling van het OVB, vermindering van onderwijsachterstand, wordt derhalve geoperationaliseerd in termen van verbetering van prestaties en doorstroming naar hogere vormen van voortgezet onderwijs.

Na deze inkadering van het begrip onderwijsachterstand gaan de auteurs in op factoren die (het ontstaan van) de achterstanden kunnen verklaren. Ze onderscheiden: biologische factoren, factoren met betrekking tot buitenschoolse socialisering en factoren met betrekking tot binnenschoolse socialisering. Binnen de socialiseringsfactoren worden primaire en secundaire effecten onderscheiden, hetgeen leidt tot de volgende vier klassen van factoren:

- *buitenschoolse primaire effecten*: deze worden veroorzaakt door materiële, sociale en culturele factoren, die zich door hun invloed op het leerproces manifesteren in groepsspecifieke leerprestaties;
- *buitenschoolse secundaire effecten*: hierbij gaat het om de beïnvloeding van gezin en 'peers' op keuzes die in het onderwijs worden gemaakt door de leerling zelf, bijvoorbeeld met betrekking tot de keuze voor voortgezet onderwijs, voortijdig schoolverlaten en samenstelling van het vakkenpakket;
- *binnenschoolse primaire effecten*: de effecten van factoren als sociale samenstelling van de schoolbevolking, het gedrag en de opvattingen van leerkrachten, de vorm en inhoud van het leermateriaal, taalgebruik van leerkrachten en de disciplineringscultuur van een school op de leerprestaties;

- *binnenschoolse secundaire effecten*: de effecten van bijvoorbeeld milieu-, etnisch- en sexespecifieke adviseringsstrategieën van onderwijzend personeel met betrekking tot verwijzing naar speciaal onderwijs, de keuze voor voortgezet onderwijs, af- en opstroom en de samenstelling van het vakkenpakket.

Om vast te stellen of het OVB effect heeft, zou het beleid volgens de auteurs op drie niveaus geëvalueerd moeten worden. Vastgesteld dient te worden of het OVB leidt tot:

- a. Een afname van de milieu-, etnisch- en sexespecifieke secundaire effecten, dat wil zeggen een afname van al die effecten die niet worden veroorzaakt door verschillen in leerprestaties;
- b. Een afname van de milieu-, etnisch- en sexespecifieke primaire effecten, dat wil zeggen een afname van ongelijkheid van leerprestaties voorzover niet veroorzaakt door verschillen in begaafdheid;
- c. Een afname van milieu- of etnisch-specifieke capaciteiten zoals gemeten (intelligentie).

De Groningse onderzoeksgroep stelt voor leerprestaties te meten voor relatief tijdloze leerdoelen, die wat hun betekenis betreft van generatie op generatie niet teveel verschillen en die belangrijk zijn voor de schoolloopbaan in het algemeen en de keuze van vervolgonderwijs in het bijzonder. In het basisonderwijs dienen de te meten leerprestaties minimale, communale leerdoelen te vertegenwoordigen: taal, rekenen en eventueel algemene informatie. Voorgesteld wordt om behalve leerprestaties ook intelligentie te meten. Omdat intelligentietests een minimaal beroep dienen te doen op (sub)cultuurgebonden vaardigheden, komen vooral tests voor ruimtelijke vaardigheden en symbooloperaties in aanmerking.

Naast deze cognitieve vaardigheden en intelligentie zouden er aanvullende effectmaten moeten worden verzameld met betrekking tot doublures, verwijzing naar speciaal onderwijs en het advies voor voortgezet onderwijs.

Voorgesteld wordt de volgende milieu-etnische en sexespecifieke gegevens van leerlingen te registreren:

- opleidingsniveau van beide ouders;
- gezins/verzorgingssituaties;
- geslacht;
- verblijfsduur in het Nederlandse onderwijs;
- gegevens over variabelen die een rol spelen bij de toewijzing van de OVB-faciliteiten, zoals beroepsgroep ouders en etnische oorsprong.

Het peilen van de ontwikkeling van onderwijsachterstanden in de tijd vormt volgens de auteurs de belangrijkste kernvraag van de evaluatie. De kern van de OVB-evaluatie dient volgens hen te bestaan uit longitudinale onderzoeken naar schoolprestaties bij opeenvolgende cohorten van leerlingen. Of anders gezegd: herhaalde metingen op leerlingniveau bij opeenvolgende cohorten. Voorgesteld wordt het onderzoek driejaarlijks te laten plaatsvinden in het 2e, 5e en 8e leerjaar van het basisonderwijs en het 3e leerjaar voortgezet onderwijs, waarbij de prestaties van leerlingen uit achterstandsgroepen op OVB-scholen worden afgezet tegen een normgroep van alle leerlingen. Er wordt een representatieve steekproef van 1 op 20 voorgesteld, getrokken uit alle Nederlandse basisscholen en alle scholen voor voortgezet onderwijs. Deze steekproef wordt aangevuld met in beginsel alle andere scholen die ressorteren onder de OVB-gebieden. Dit impliceert een vergelijking van OVB-gebiedsscholen met een dwarsdoorsnede van alle Nederlandse scholen.

In het voorstel wordt tevens de aanbeveling gedaan om aan het effecten-onderzoek een implementatie-onderzoek te koppelen naar de manier waarop aan het OVB vorm en inhoud wordt gegeven op landelijk, gebieds- en schoolniveau.

Dit zijn in het kort de uitgangspunten waarop de onderzoeksopzet van Hofstee, Koster & Meijnen is gebaseerd. Zij hebben de toon gezet voor de verdere discussie over de definities, instrumenten en praktische uitvoering van de OVB-evaluatie. Op dit voorstel zijn diverse reacties en nieuwe plannen gekomen. De belangrijkste daarvan zijn:

1. Aanvullingen op het bovengenoemde voorstel van Doddema-Winsemius & Hofstee (1985), Jungbluth, Buis, Driessen & Mens (1985) en Jungbluth & Meijnen (1986);
2. Het voorstel van Beem, Pijl & Scheerens (1986);
3. Het uitvoeringsplan evaluatie OVB (Kloprogge, 1986).

Hieronder volgt een beknopte beschrijving van de hoofdlijnen van deze plannen.

4.1.2 Aanvullingen op het voorstel van Hofstee, Koster & Meijnen

Doddema-Winsemius & Hofstee (1985) hebben het Groningse voorstel verder uitgewerkt. Zij stellen voor om naast cognitieve leerlingvariabelen ook sociale vaardigheden en sociale redzaamheid te meten. Zij hanteren 'sociale redzaamheid' als ankerbegrip voor het gebied van de sociaal-emotionele doelstellingen en maken hierbij onderscheid tussen een vaardigheids-, een kennis- en een belevingsaspect.

De intelligentietest moet volgens de auteurs in ieder geval ruimtelijke en symbolische intelligentie meten. Of hier ook een semantisch gedeelte aan wordt toegevoegd

is afhankelijk van de vraag of de test als correctievariabele of als effectmaat wordt gebruikt. In het eerste geval dient de test maximaal 'culture-fair' te zijn (dus geen verbale tests), in het tweede geval dienen juist verbale tests te worden opgenomen. De test zou geconstrueerd kunnen worden uit subtests van bestaande intelligentie-tests. De auteurs raden aan om voor het ontwikkelen van de toetsen voor schoolvoorberedingen het CITO in te schakelen.

Jungbluth, Buis, Driessen & Mens (1985) en Jungbluth & Meijnen (1986) hebben het Groningse voorstel uitgebreid met betrekking tot de implementatie van het OVB. In hun studies wordt onder meer geopteerd voor een schriftelijk implementatie-onderzoek op schoolniveau, een diepte-onderzoek naar implementatie bij een beperkt aantal scholen en een beschrijvend implementatie-onderzoek op gebiedsniveau.

4.1.3 Het voorstel van Beem, Pijl & Scheerens

Beem, Pijl & Scheerens (1986) hebben ernstige bezwaren tegen de longitudinale opzet met herhaalde metingen zoals die door de Groningse auteurs wordt voorgesteld. Zij dragen daarvoor administratieve, financiële en methodologische argumenten aan:

- Het voorstel om de evaluatie te starten met verschillende jaargroepen tegelijkertijd, betekent dat de metingen over de factoren tijd en leerjaar slechts gedeeltelijk herhaald zijn. Dit leidt tot problemen bij het ontwerpen van een geschikt statistisch model;
- De metingen in de verschillende leerjaren zijn, door de verschillende toetsen, niet vergelijkbaar;
- De opzet is organisatorisch onaantrekkelijk vanwege de administratieve rompslomp en problemen bij het achterhalen van zittenblijvers, drop-outs, etc.;
- De opzet zou voor één instromend cohort 13 jaar in beslag nemen en dat zou veel te kostbaar zijn.

Het wellicht belangrijkste punt van kritiek betreft het ontbreken van een controle-groep. Beem, Pijl & Scheerens kiezen voor een quasi-experimentele opzet. De gebiedsscholen moeten volgens hen worden vergeleken met controle-groepen van niet-gebiedsscholen in plaats van met een referentiegroep. Zij raden aan een controle-groep samen te stellen van scholen uit niet-gehonoreerde gebiedsaanmeldingen met voorrangsscores die slechts weinig onder die van de geselecteerde groep liggen. Op die manier kan bij een eventuele verbetering van de schoolprestaties een maximaal aantal hypothesen worden uitgesloten.

De auteurs komen met de volgende aanbevelingen voor een evaluatie-design: geen herhaalde metingen over leerlingen, een controle-groep van niet-gehonoreerde aanmeldingen, en scholen als onderzoekseenheid beschouwen. Ook ten aanzien van implementatie-variabelen en een eventuele gebiedsfactor moet volgens hen worden gestreefd naar een volledig design.

In een reactie op de voorstellen van Beem, Pijl & Scheerens, stelt Hofstee dat door substitutie van de referentiegroep door een 'quasi-controlegroep', zoals Beem c.s. voorstellen, wellicht de belangrijkste functie van het onderzoek, namelijk het in de tijd peilen van de achterstand, wordt opgeofferd. Bovendien vindt hij dat er bij het voorstel van Beem c.s. geen sprake is van een equivalente controlegroep. De niet-gehonoreerde scholen hebben immers in de meeste gevallen een lagere schoolscore dan de gehonoreerde scholen. Ook Jungbluth & Meijnen stellen dat de aard en opzet van het OVB het slechts in theorie mogelijk maakt om een onderzoeksopzet te volgen waarin sprake is van controlegroepen. De belangrijkste faciliteringsregelingen zijn immers per definitie van toepassing op al die leerlingen die het soort achterstand vertonen waarvoor het beleid is bedoeld. De middelen waarvoor die faciliteiten worden aangewend kunnen allerlei vormen aannemen die op hun beurt ook in niet-gefaciliteerde scholen worden aangetroffen.

4.1.4 Het uitvoeringsplan van Kloprogge

Op basis van de hierboven summier beschreven onderzoeksvoorstellen is het definitieve uitvoeringsplan voor de OVB-evaluatie opgesteld. In het uitvoeringsplan zijn de hoofdlijnen van de evaluatie vastgelegd. De belangrijkste vragen waarop de evaluatie antwoord moet geven zijn in het uitvoeringsplan als volgt geformuleerd:

1. De vraag of het beleidsprogramma leidt tot beoogde effecten, i.c. het opheffen of althans verminderen van onderwijsachterstanden ten gevolge van sociale, economische en culturele omstandigheden;
2. De vraag welke factoren in concreto verantwoordelijk zijn voor de mate waarin het programma effect sorteert.

Uitgangspunt in het uitvoeringsplan is dat effecten in termen van schoolloopbanen en leerprestaties de nodige aandacht moeten krijgen. De conclusie van Hofstee, Koster & Meijnen dat de te meten leerprestaties in ieder geval minimale, communale leerdoelen dienen te vertegenwoordigen, wordt onderschreven. Ook opname van performale, non-verbale intelligentietests wordt van belang geacht. De door Hofstee, Koster & Meijnen voorgestelde algemene informatie-test is terzijde geschoven. Wel

wordt de aanbeveling van Doddema-Winsemius & Hofstee overgenomen om de aspecten vaardigheden en kennis van sociale redzaamheid te meten.

Van het voorstel van Hofstee, Koster & Meijnen de groepen 3, 5 en 8 in het basisonderwijs en klas 3 voortgezet onderwijs in het onderzoek te betrekken, is afgeweken. Er is gekozen voor een tweejaarlijkse meting in de groepen 4, 6 en 8 van het basisonderwijs. Dit sluit beter aan bij de termijnen van het Onderwijsvoorrangsplan, dat eens per vier jaar wordt vastgesteld. Voor de OVB-evaluatie in het voortgezet onderwijs wordt aangesloten bij de evaluatie van de 1e fase. Bovendien zal een deel van de leerlingen die in het basisonderwijs worden getoetst, in het voortgezet onderwijs worden gevolgd.

Dat het beperken van de effectmeting tot taal, rekenen, intelligentie en sociale redzaamheid niet het hele scala aan leer- en vormingsaanbod en aan OVB-doelen dekt, wordt onderkend. Er worden enkele suggesties gedaan om via koppeling aan lopend onderzoek, via diepte-studies en via aanvullende metingen deze beperking op te heffen.

Aan onderzoek naar de implementatie van het beleid, zowel op school- en klasniveau als op gebiedsniveau, wordt veel waarde gehecht. Aangesloten wordt bij de voorstellen van Jungbluth c.s. (1985) en Jungbluth & Meijnen (1986).

De discussie over de voor- en nadelen van de voorstellen met betrekking tot het evaluatie-design (Hofstee c.s.; Beem c.s) heeft geresulteerd in een design waarin elementen van beide voorstellen worden gecombineerd. Het design waarvoor uiteindelijk is gekozen, kan worden omschreven als een combinatie van quasi-experimenteel en longitudinaal cohort-onderzoek.

Het verschijnen van het uitvoeringsplan vormde het startsein voor de OVB-evaluatie, met als kern de cohortonderzoeken in het basis- en voortgezet onderwijs. In de volgende paragraaf beschrijf ik de opzet van de cohortonderzoeken in het basisonderwijs, zoals die in de periode van 1988 tot 1993 zijn uitgevoerd. Het is tevens de opzet van het onderzoek waar het in deze publikatie om gaat.

De beschrijving van de onderzoeksopzet maakt duidelijk hoe de keuzes die in het uitvoeringsplan zijn gemaakt, in de praktijk zijn geconcretiseerd. Daarbij moet worden opgemerkt dat er geen aandacht zal worden besteed aan het onderzoek naar de sociale redzaamheid. In eerste instantie maakte dit aspect deel uit van de longitudinale cohortonderzoeken, maar na de eerste meting is dit onderdeel daarvan losgekop-

peld. Over de sociaal-emotionele doelen in de OVB-evaluatie is gerapporteerd door Verhaak & Tesser (1990) en Verhaak (1995).

4.2 Opzet van de cohortonderzoeken in het basisonderwijs

4.2.1 Onderzoeksopzet

Om de effectiviteit van het OVB vast te stellen is gekozen voor een longitudinale opzet. Om de twee jaar worden bij ongeveer 35.000 basisschoolleerlingen in de groepen 4, 6 en 8 de taal- en rekenprestaties gemeten. Door deze metingen gedurende een aantal jaren te herhalen, wordt vastgesteld hoe de achterstand van de doelgroep leerlingen zich in de loop van de tijd ontwikkelt. Wanneer het beleid effect heeft, zullen de prestaties van de doelgroep leerlingen na verloop van tijd minder ver achterblijven bij die van de overige leerlingen. Naast de taal- en rekenprestaties worden ook gegevens verzameld over de sociaal-etnische achtergrond, relevante ouderkenmerken en intelligentie. Die worden gebruikt voor de interpretatie van verschillen tussen de doelgroep leerlingen en de overige leerlingen. De impliciete veronderstelling bij de onderzoeksvragen is, dat als het OVB effect heeft op schoolprestaties en schoolloopbanen van leerlingen, dit effect het gevolg is van een bepaalde 'behandeling' op school- en klasniveau. Om erachter te komen 'wat werkt' in onderwijsvoorrang, worden ook gegevens verzameld bij de directeuren en leerkrachten van de bij het onderzoek betrokken scholen over de manier waarop de OVB-faciliteiten door de school worden ingezet, over de aanpak van onderwijsachterstanden en de werkwijze in de klas. Door deze gegevens te relateren aan de hoeveelheid en aard van de OVB-faciliteiten, kunnen uitspraken worden gedaan over de effectiviteit van het OVB.

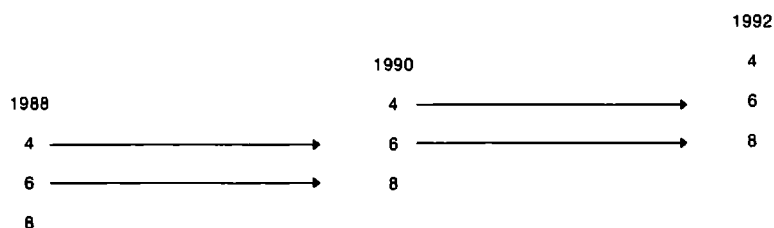
De taal- en rekenprestaties worden gemeten bij opeenvolgende leerlingcohorten. Leerlingcohorten zijn groepen leerlingen die op een bepaald tijdstip in dezelfde jaargroep zitten. Ze worden aangeduid met het leerjaar en de jaargroep. Zo bestaat cohort 88-4 uit alle leerlingen die aan het begin van het schooljaar 1988/1989 in groep 4 van de basisschool zaten.

De eerste fase van de longitudinale onderzoeken heeft plaatsgevonden in het schooljaar 1988/1989. In dat schooljaar is gestart met drie cohorten tegelijk: 88-4, 88-6 en 88-8. De tweede fase van de longitudinale onderzoeken is in het schooljaar 1990/1991 uitgevoerd. In dat schooljaar zijn opnieuw toetsen afgenomen in de groepen 4, 6 en 8. Groep 4 was een nieuw cohort; in de groepen 6 en 8 zaten de meeste leerlingen die in 1988 waren onderzocht in de groepen 4 en 6. Uit de oude (88-)

cohorten zijn de leerlingen verdwenen die zijn blijven zitten of zijn verhuisd, of die om andere redenen niet zijn doorgestroomd naar de hogere jaargroepen van dezelfde school. In 1992/1993 is dezelfde procedure nog een keer herhaald. Na drie metingen is er dus één complete longitudinale dataset van groep 4 (1988) tot en met het einde van de basisschool beschikbaar. Daarnaast zijn er incomplete longitudinale datasets die betrekking hebben op twee meetmomenten, namelijk die van de cohorten 88-6 en 90-4. Cross-sectioneel zijn er gegevens over drie jaargangen leerlingen in groep 4, 6 en 8. Figuur 4.1 geeft een overzicht van de longitudinale en cross-sectionele datasets.

Figuur 4.1 - Longitudinale en cross-sectionele datasets na drie metingen

Longitudinaal



Cross-sectioneel

1988	1990	1992
4	4	4
6	6	6
8	8	8

Het cross-sectionele aspect is in de onderzoeksopzet beter gerepresenteerd dan het longitudinale aspect. In alle fasen worden alle leerlingen in de onderzochte jaargroepen bij het onderzoek betrokken, en de onderzoeksinstrumenten op leerlingniveau zijn in elke jaargroep telkens dezelfde. Daarom zijn er optimale mogelijkheden tot cohortvergelijking.

Longitudinaal zijn er beperkingen, doordat alleen die leerlingen longitudinaal worden gevolgd, die op elk volgend meetmoment worden aangetroffen in de jaargroepen die op dat moment worden onderzocht. Zittenblijvers en schoolverlaters vallen daarvoor uit.

4.2.2 Een criterium voor achterstand: de referentiesteekproef

Om vast te stellen of het OVB effect heeft, moet worden onderzocht of de onderwijsachterstand van de OVB-doelgroep leerlingen kleiner wordt onder invloed van de OVB-faciliteiten. Maar hoe kan worden bepaald hoe groot de achterstand van een doelgroep is en hoe kan die achterstand zodanig worden vastgesteld dat deze binnen en tussen cohorten vergelijkbaar is? Om dit probleem op te lossen, is gekozen voor het concept van de referentiesteekproef. De referentiesteekproef is een op toevalsbasis getrokken 3.5-procentssteekproef uit alle Nederlandse basisscholen, en vormt een zo perfect mogelijke afspiegeling van het totale cohort. De referentiegroep wordt in de longitudinale onderzoeken gebruikt om de prestatiescores van alle cohortleerlingen te standaardiseren. De scores van de referentiegroep fungeren als norm, waartegen de prestaties van de OVB-doelgroepen worden afgezet.

Voor een gedetailleerde beschrijving van de steekproef verwijs ik naar de notitie van Tesser & Mulder (1987), en naar hoofdstuk 5 waar het steekproefdesign van de longitudinale onderzoeken uitgebreider aan de orde komt.

4.2.3 Het onderzoeksdesign

Scholen kunnen op twee manieren bij het OVB betrokken zijn, als gebiedsschool of omdat ze extra formatie krijgen vanwege het aantal doelgroep leerlingen dat ze hebben. Omdat ook op scholen zonder extra OVB-formatie nog wel doelgroep leerlingen zitten, kan de uiteindelijke invloed van de betrokkenheid van scholen bij het beleid op de schoolprestaties van de doelgroep leerlingen in principe worden onderzocht. Daartoe wordt de prestatie-ontwikkeling onderzocht op de drie typen scholen van qua sociaal-etnische achtergrond vergelijkbare leerlingen. Als indicator van de sociaal-etnische achtergrond fungeert de wegingsfactor. Uitgangspunt is dat de verschillen in schoolprestaties tussen OVB-doelgroep leerlingen en andere leerlingen variëren in samenhang met de betrokkenheid van de school bij het OVB. We kunnen van een OVB-effect spreken indien OVB-participatie ertoe leidt dat de effecten van de sociaal-etnische achtergrond van de leerlingen op de schoolprestaties in de loop van de tijd kleiner worden.

Het design is te karakteriseren als een combinatie van longitudinaal en quasi-experimenteel onderzoek. Longitudinaal omdat er meerdere metingen worden uitgevoerd bij dezelfde leerlingen. Quasi-experimenteel omdat de prestatie-ontwikkeling wordt vergeleken van qua sociaal-etnische achtergrond vergelijkbare leerlingen op groepen

van scholen die geen OVB-faciliteiten ontvangen, op scholen die alleen extra formatie krijgen en op scholen in onderwijsvoorrangsgebieden.

4.2.4 Instrumenten

4.2.4.1 De toetsen

Het effect van het OVB in het basisonderwijs wordt afgemeten aan de ontwikkeling van de taal- en rekenprestaties van de OVB-doelgroep leerlingen. Daarom is het van groot belang dat de prestaties op die vakken zo goed mogelijk worden vastgesteld. Om dit te bereiken is in 1987 aan het CITO gevraagd taal- en rekentoetsen te ontwikkelen voor groep 4, 6 en 8 van het basisonderwijs. In notities en rapporten die zijn gemaakt ter voorbereiding van de OVB-evaluatie (o.m. Doddema-Winsemius & Hofstee, 1985; Kloprogge, 1986) zijn de volgende criteria voor de toetsen geformuleerd:

1. De toetsen moeten minimale communale leerdoelen vertegenwoordigen. Dat wil zeggen dat ze over vaardigheden gaan die alle leerlingen zich in het basisonderwijs eigen zouden moeten maken.
2. Ze dienen kennis en vaardigheden te meten die belangrijk zijn met het oog op vervolgonderwijs en het dagelijks leven.
3. De opgaven van de toetsen moeten niet te moeilijk zijn. De moeilijkheidsgraad van toetsopgaven wordt bepaald aan de hand van de p-waarde. Dit is het percentage leerlingen dat een opgave goed oplost. Doddema-Winsemius & Hofstee bepleiten toetsen waarin het merendeel van de opgaven p-waarden heeft tussen .80 en .90.
4. De toetsen moeten objectief, dat wil zeggen, zonder tussenkomst van beoordelaars, kunnen worden gescoord.
5. Ze moeten voldoende betrouwbaar zijn. De betrouwbaarheid uitgedrukt in de onderlinge samenhang tussen de opgaven van eenzelfde toets moet tenminste .80 zijn.
6. De toetsen moeten klassikaal afneembaar zijn en de totale afnameduur van de toetsen tezamen mag niet langer zijn dan anderhalf tot twee uur.
7. De opgaven moeten zoveel mogelijk uit nieuw materiaal bestaan en mogen dus niet komen uit bestaande CITO-toetsen.

Deze criteria vormden voor het CITO de leidraad bij de toetsontwikkeling. Over het ontwikkelingsproces is door Van Bergen (1989) uitvoerig verslag gedaan, reden waarom ik er hier niet verder op in ga. Ik beperk me tot een beknopte beschrijving van de uiteindelijke toetsen.

Taaltoetsen

De taaltoetsen beogen algemene taalvaardigheid te meten. Algemene taalvaardigheid is in de opvatting van de toetsontwikkelaars een basisvaardigheid die tot uiting komt in de verschillende modaliteiten van taalgebruik: luisteren, spreken, lezen en schrijven. De toetsen bestaan uit drie typen opgaven: morfologische, syntactische en semantische. Bij de morfologische opgaven moeten leerlingen beoordelen of woorden goed zijn gevormd. Van een onderstreept woord in een zinnetje moet de leerling aangeven of we dat zo zeggen of niet. Bij de syntactische opgaven moet de leerling aangeven of bepaalde zinnen grammaticaal juist zijn. Bij de semantische opgaven moet de leerling aangeven of woorden, woordgroepen en zinnen in een juiste betekeniscontext staan. De opgaven zijn van het twee-keuzetype. De leerling moet steeds aangeven of iets goed of fout is. De zinnen en woorden die in de opgaven zijn gebruikt, komen uit kinderboeken, tijdschriften en kinderrubrieken uit kranten voor de leeftijdsgroepen waar het hier om gaat.

Rekentoetsen

Bij de constructie van de rekentoetsen is veel meer dan bij taal aangesloten bij het concrete rekenonderwijs dat de leerlingen krijgen. Om te bepalen welke vaardigheden moeten worden getoetst, is onder andere geput uit de rekenmethodes die in het basisonderwijs het meest worden gebruikt, en uit verschillende doelenlijsten en domeinbeschrijvingen van rekenen in het basisonderwijs. Aan de hand hiervan zijn categorieën van rekenvaardigheden opgesteld waarvoor opgaven geconstrueerd moesten worden. Deze categorieën verschillen per jaargroep.

Voor groep 4 zijn er vier hoofdcategorieën, die weer zijn onderverdeeld in subcategorieën. De hoofdcategorieën zijn:

- tellen, vergelijken/ordenen, structureren (t/m 100);
- automatiseren (t/m 10): optellen, aftrekken en splitsen van getallen onder de 10;
- bewerkingen, optellen en aftrekken (tot 100);
- meten, tijd en geld.

Voor de beantwoording van de opgaven moeten de leerlingen kiezen uit drie of vier voorgegeven antwoorden. In groep 4 hoeven de leerlingen de opgaven niet zelf te lezen, maar worden ze voorgelezen door de testleider. De leerlingen hebben de opgaven daarbij wel voor zich.

Ook in groep 6 moeten de leerlingen tellen, vergelijken, splitsen, aanvullen en samentellen, maar nu tot 1000. De andere twee hoofdcategorieën in groep 6 zijn be-

werkingen (optellen, aftrekken, vermenigvuldigen, delen) en meten, tijd en geld. De rekentoets voor groep 8 bestaat uit vijf categorieën: hoofdrekenen, hele getallen, kommagetallen en breuken, procenten en verhoudingen en meten, tijd en geld. Net als in groep 4 moeten de leerlingen in groep 6 en 8 het goede antwoord kiezen uit drie of vier aangeboden alternatieven.

In totaal zijn voor elke jaargroep ongeveer 240 taal- en 150 rekenopgaven ontworpen. Met deze sets van opgaven is een vooronderzoek uitgevoerd. Aan de hand van de resultaten daarvan zijn de opgaven geselecteerd voor de uiteindelijke toetsversies. Daarbij is rekening gehouden met de criteria die hierboven staan beschreven. In tabel 4.1 staat een overzicht van de aantallen opgaven en de betrouwbaarheid van de definitieve toetsversies.

Tabel 4.1 - Taal- en rekentoetsen, aantallen opgaven

	taal	alpha	rekenen	alpha
groep 4	65	.83	40	.82
groep 6	60	.86	40	.87
groep 8	67	.80	40	.81

De intelligentietests

Van 'echte' achterstand kan pas worden gesproken wanneer de prestaties van leerlingen achterblijven bij die van andere leerlingen, ondanks gelijke aanleg of intelligentie. Er zijn immers grenzen aan wat leerlingen kunnen en die grenzen liggen bij de ene leerling ergens anders dan bij de andere leerling. Het heeft dus zin om bij de beoordeling van prestatieverschillen rekening te houden met deze grenzen. Daarom is in de cohortonderzoeken naast de taal- en rekentoetsen ook een intelligentietest opgenomen.

Voor de OVB-evaluatie zijn door het RION drie intelligentietests ontwikkeld, voor elke jaargroep één (zie voor testconstructie en psychometrische gegevens Doddema-Winsemius & Van der Werf, 1989). De tests zijn samengesteld uit items die lijken op items uit bestaande intelligentietests, ondermeer de PMA, GALO en de DAT. Er zijn echter geen opgaven letterlijk overgenomen. De tests bestaan uit vijf onderdelen

of subtests. De subtests zijn gericht op de intelligentiedomeinen 'ruimtelijk', 'symbolisch' en 'semantisch'.

Voor het *ruimtelijk* domein zijn er twee onderdelen: figuur samenstellen en exclusie. De subtest figuur samenstellen bestaat, afhankelijk van de jaargroep, uit 20 tot 22 reeksen van telkens vijf abstracte figuurtjes. Het eerste figuurtje in elke reeks is een geometrische vorm, bijvoorbeeld een vierkant, waaruit een onregelmatig stuk is weg gelaten. Een van de vier andere figuurtjes is het weggelaten stuk en de opgave is dit stuk te vinden. Bij deze opgaven gaat het om de juiste voorstelling van ruimtelijke figuren, om ruimtelijk inzicht dus. Het onderdeel exclusie bestaat ook uit reeksen van figuurtjes, vier in dit geval. Drie van de figuurtjes horen op de een of andere manier bij elkaar, één hoort er niet in thuis. In de tests voor groep 6 en 8 zijn alle figuurtjes abstract, in de test voor groep 4 is een deel figuratief. Voor het oplossen van de exclusie-opgaven is niet alleen ruimtelijk inzicht nodig, maar ook redeneervaardigheid. Exclusie telt 19 tot 24 opgaven.

Het *symbolische* domein had aanvankelijk ook twee onderdelen: letterreeksen en cijferreeksen. Op grond van de resultaten van het vooronderzoek is alleen cijferreeksen in de uiteindelijke test opgenomen. De betrouwbaarheid van de subtest letterreeksen was te laag.

Bij cijferreeksen moet het ontbrekende cijfer uit reeksen van telkens zeven cijfers worden gevonden. Elke reeks is gebaseerd op een bepaalde regel of voorschrift. Het juiste ontbrekende cijfer moet worden gekozen uit vier alternatieven. Er zijn 10 tot 12 opgaven.

Het *semantische* domein zit in de test met de onderdelen categorieën en analogieën. Bij categorieën gaat het erom het gemeenschappelijke in drie objecten te onderkennen en op grond daarvan er een ander object bij te kiezen dat tot dezelfde soort of categorie hoort. De objecten worden in groep 4 aangeboden in de vorm van tekeningetjes en in groep 8 in woordvorm. In groep 6 bestaat dit onderdeel voor de helft uit tekeningetjes en voor de andere helft uit woorden. Het aantal opgaven varieert van 15 tot 19.

In de subtest analogieën worden telkens twee paren van objecten getoond. Van het tweede paar ontbreekt een element. De leerling moet dit erbij zoeken door een keuze te maken uit vier alternatieven. Het gekozen alternatief moet in dezelfde relatie staan tot het aangeboden element als het eerste en tweede element van het eerste paar. Ook dit onderdeel bestaat in groep 4 weer volledig en in groep 6 voor de helft uit tekeningetjes. Groep 8 krijgt de analogieën uitsluitend aangeboden als woordparen. Groep 4 krijgt 25 opgaven, groep 6 20 en groep 8 25. Tabel 4.2 geeft een samenvatting van de aantallen per subtest.

Tabel 4.2 - Intelligentietests, aantallen opgaven

	groep 4	groep 6	groep 8
figuur samenstellen	20	22	22
exclusie	20	19	24
getallenreeksen	10	12	10
categorieen	16	20	15
analogieen	25	20	15

Uit analyses van de testgegevens blijkt dat de betrouwbaarheid van de totale test voor elke jaargroep ten minste .90 is. De betrouwbaarheid van de subtests is in alle gevallen hoger dan .70.

De onderlinge relaties tussen de subtests van de derde meting zijn geanalyseerd met behulp van principale componentenanalyse, een methode om te bepalen hoe informatie op een verantwoorde manier kan worden samengevat. De analyses zijn uitgevoerd op de somscores van de vijf subtests voor elk van de jaargroepen apart. De belangrijkste analysesresultaten staan in tabel 4.3.

Tabel 4.3 - Principale componentenanalyse van de samenhangen tussen de onderdelen van de intelligentietest; groep 4, 6 en 8 in 1992 (geroteerde factorladingen)

	groep 4		groep 6		groep 8	
	F1	F2	F1	F2	F1	F2
figuur samenstellen	.82		.88		.80	
exclusie	.71		.70		.77	
getallenreeksen	.62	.41	.38	.66	.59	.43
categorieen		.79		.84		.91
analogieen		.79		.79		.66
gebonden variantie	62.1		67.5		65.6	

De analysesresultaten in groep 4, 6 en 8 lijken sterk op elkaar. Bij alle drie de groepen bepalen de subtest die het ruimtelijke domein bestrijken de eerste factor, en de subtest die het semantisch/verbale domein bestrijken de tweede factor. Eén subtest, getallenreeksen, laadt op beide factoren. Wordt 'getallenreeksen' weggelaten, dan vormen de twee factoren voor alle drie de groepen een goed uitgangspunt voor het onderscheid tussen de non-verbaal-ruimtelijke vaardigheden en de verbaal-semantische vaardigheden, hier kortweg aangeduid als 'verbaal' respectievelijk 'non-verbaal'. Dit onderscheid zal ik in het vervolg van het rapport hanteren.

4.2.4.2 De oudervragenlijst

Ook bij de ouders van de leerlingen zijn gegevens verzameld. Deze gaan in de eerste plaats over de kenmerken die de basis vormen voor de toekenning van de wegingsfactoren voor de OVB-formatieregeling. Verder gaat het vooral om kenmerken van het gezin waarvan wordt gedacht dat ze invloed hebben op de buitenschoolse cognitieve ontwikkeling van de leerlingen, zoals taalstimulering, culturele participatie, schoolondersteunend gedrag en deelname aan voorschoolse opvang. Deze laatste kenmerken blijven in dit rapport buiten beschouwing.

4.2.4.3 De vragenlijst voor directeuren en leerkrachten

Extra faciliteiten voor scholen leiden niet zonder meer tot prestatieverbetering bij de leerlingen. Daarvoor zijn bepaalde kenmerken van scholen en strategieën en activiteiten van schooldirecteuren en leerkrachten nodig. Deze zijn globaal in te delen in drie typen factoren:

1. materiële kenmerken van de school en de klas, met name de groepsgrootte;
2. specifieke strategieën gericht op de verbetering van de prestaties van leerlingen uit achterstandsgroepen;
3. algemene kenmerken van effectieve scholen.

De directie- en leerkrachtvragenlijsten zijn geconcentreerd rondom deze drie categorieën vragen. In de directievragenlijst komen ondermeer de volgende onderwerpen aan de orde: personele en materiële middelen; opbouw van de leerlingpopulatie; samenwerking met externe instanties; werkwijze op school, toegespitst op leerlingbesprekingen en leerlingvolgsystemen; OVB (inzet OVB-formatie en gebiedssamenwerking); ouderparticipatie en Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OETC).

De vragenlijst voor de leerkrachten was toegesneden op de werkwijze in de klas. Naast het onderwijskundig handelen in de groep kwamen onderwerpen als ouderparticipatie, aansluiting van het onderwijs op de leefsituatie van de leerlingen, Intercultureel Onderwijs en OETC, differentiatie, begeleiding en ondersteuning door de onderwijsbegeleidingsdiensten en welzijnsinstellingen aan de orde.

Op enkele gegevens van de directeuren en leerkrachten is in hoofdstuk 3 al ingegaan. Verder wordt hierover gerapporteerd in Van der Werf e.a. (i.v.).

4.2.5 Verloop van het veldwerk

Zowel in 1988, 1990 als in 1992 zijn de toetsafnames uitgevoerd door ongeveer 100 goed geïnstrueerde testleiders. Zij hebben de toetsen bij de leerlingen afgenomen en de vragenlijsten voor directeuren en leerkrachten, die ongeveer een week vóór de toetsafname aan de scholen werden verstuurd, ingezameld. De vragenlijsten voor de ouders werden aan de kinderen meegegeven. Bij de lijst zat een begeleidende brief met enige informatie over het onderzoek (voor Turkse en Marokkaanse ouders vertaald in de betreffende landstaal). De leerkrachten is gevraagd de oudervragenlijsten in te zamelen en aan het ITS of RION te retourneren.

Er is voor gezorgd dat de condities voor de toetsafname voor alle leerlingen in een bepaalde groep zoveel mogelijk dezelfde waren. Hiervoor werd een afnameschema gebruikt dat zo was opgesteld dat er binnen de jaargroepen geen verschil was in afnametijdstip van eenzelfde toets. De taaltoets werd bijvoorbeeld in alle groepen 4 in de ochtend afgenomen, de rekentoets in alle groepen 8 in de middag.

Bij elke toets hoorde een zeer gedetailleerde handleiding. Daarin stonden de letterlijke instructieteksten die de testleider moest voorlezen. Verder stond er precies in aangegeven hoe de testleider bij de testafname te werk moest gaan en welke zaken er voor de testafname geregeld moesten worden, zoals het uit elkaar zetten van de tafels, het weghalen van eventuele hulpmiddelen op het prikbord, etc.

De toetsafname in groep 4 verschilde op twee punten van die van groep 6 en 8. In groep 4 moest de testleider de opgaven samen met de leerlingen doornemen. De testleiders dienden de opgaven één voor één letterlijk voor te lezen, waarna de leerlingen het volgens hen juiste antwoord in het opgavenboekje moesten aankruisen. De aangekruiste antwoorden werden later door medewerkers van ITS en RION op de machinaal inleesbare formulieren ingestreept. Het vooronderzoek van het CITO had

namelijk uitgewezen dat leerlingen van groep 4 nog niet zelf in staat waren om de antwoorden op deze formulieren in te strepen.

De leerlingen van groep 6 en 8 werkten zelfstandiger. De testleider nam alleen de voorbeeld opgaven samen met de leerlingen door. Daarna maakten de leerlingen alle opgaven zelfstandig. Zij streepten hun antwoord wel rechtstreeks in op een machinaal inleesbaar antwoordformulier. De ingestreepte formulier zijn door het CITO ingelezen en op tape overgebracht voor verdere verwerking.

De dataverzameling vond zowel in 1988, 1990 als in 1992 plaats in de periode van eind september tot eind januari.

4.3 Onderzoeksvragen

In hoofdstuk 3 is de verwachting uitgesproken dat het OVB op scholen *binnen* onderwijsvoorrangsgebieden heeft geleid tot een vermindering van de onderwijsachterstand van de OVB-doelgroepleerlingen, maar dat er op scholen die alleen extra formatie krijgen (nog) niets van de doelstelling is gerealiseerd. Nu de term onderwijsachterstand is geoperationaliseerd, kan die hypothese als volgt worden gespecificeerd:

Op scholen binnen onderwijsvoorrangsgebieden is de taal- en rekenachterstand van de OVB-doelgroepleerlingen in 1992 kleiner dan in 1988; op scholen die alleen extra formatie krijgen is de taal- en rekenachterstand in 1992 nog even groot als in 1988.

In de volgende hoofdstukken wordt deze hypothese getoetst op basis van cross-sectionele en longitudinale vergelijkingen van de taal- en rekenprestaties in 1988, 1990 en 1992. De vergelijkingen worden gemaakt onder constanthouding van de non-verbale intelligentie.

De cross-sectionele vergelijking wordt gemaakt aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe hebben de OVB-doelgroepleerlingen die in 1990, respectievelijk 1992 in groep 4, 6 of 8 zaten de toetsen gemaakt in vergelijking met het landelijk gemiddelde en in vergelijking met de doelgroepleerlingen die in 1988 in diezelfde jaargroepen zaten? Is er een verschil in ontwikkeling vast te stellen tussen scholen die geen OVB-faciliteiten krijgen, tussen scholen die alleen extra OVB-formatie krijgen en tussen scholen in onderwijsvoorrangsgebieden?

Het uiteindelijke doel van het OVB is het verminderen van de samenhang tussen sociaal milieu en etnische herkomst van leerlingen enerzijds en hun schoolprestaties en -loopbanen anderzijds. Of dat (mogelijk) door het toekennen van de OVB-middelen wordt bereikt, kan globaal worden afgelezen uit de ontwikkeling van de prestaties per wegingsfactor. De wegingsfactor is echter een grove 'vertaling' van de sociaal-etnische achtergrond. Het beroeps- en opleidingsniveau van ouders van leerlingen met dezelfde wegingsfactor kan tamelijk sterk uiteenlopen en de 1.9-leerlingen zijn afkomstig uit diverse landen. Het is daardoor niet mogelijk om op grond van de wegingsfactor een genuanceerd beeld te krijgen van de afzonderlijke effecten van sociaal milieu en etnische afkomst. De vraag of de samenhang tussen de sociaal-etnische achtergrondkenmerken en de schoolprestaties de afgelopen jaren is veranderd, kan beter worden onderzocht door de onderlinge relaties zoals die er in 1988 uitzagen te vergelijken met die in 1992.

2. Is de samenhang tussen sociaal milieu en etnische herkomst van leerlingen enerzijds en hun schoolprestaties anderzijds sinds 1988 veranderd? Is er wat dat betreft verschil tussen leerlingen op scholen die geen OVB-faciliteiten krijgen, tussen scholen die alleen extra OVB-formatie krijgen en tussen scholen in onderwijsvoorrangsgebieden?

De onderzoeksvragen die horen bij de longitudinale vergelijking luiden:

3. Hoe hebben de taal- en rekenprestaties van de OVB-doelgroepleerlingen die in 1988 in groep 4 zaten, twee jaar later in groep 6 en vier jaar later in groep 8 zich ontwikkeld ten opzichte van het landelijk gemiddelde? En de prestaties van de leerlingen die in 1990 in groep 4 zaten en twee jaar later in groep 6? Zijn er verschillen in prestatie-ontwikkeling tussen leerlingen op scholen die geen OVB-faciliteiten krijgen, tussen scholen die alleen extra OVB-formatie krijgen en tussen scholen in onderwijsvoorrangsgebieden?
4. Verandert de samenhang tussen sociaal milieu en etnische herkomst van leerlingen enerzijds en hun schoolprestaties anderzijds naarmate zij verder in het basis-onderwijs komen? Is er wat dat betreft verschil tussen leerlingen op scholen die geen OVB-faciliteiten krijgen, tussen scholen die alleen extra OVB-formatie krijgen en tussen scholen in onderwijsvoorrangsgebieden?

Naast de 1.25- en 1.9-leerlingen, behoren ook de schipperskinderen en woonwaggen/zigeunerkinderen tot de doelgroepen van het OVB. Zij krijgen respectievelijk de wegingsfactor 1.4 en 1.7. Deze twee groepen blijven bij het beantwoorden van de onderzoeksvragen buiten beschouwing. Door de zeer geringe aantallen vergen zij namelijk een specifieke analyse-aanpak. Voor informatie over de prestaties van de 1.4- en 1.7-leerlingen verwijs ik naar Mulder (1993).

Hoewel meisjes in de beleidsstukken vaak als achterstandsgroep, en dus als doelgroep van het OVB worden gekenmerkt, komen sekse-specifieke prestatieverschillen in de volgende hoofdstukken evenmin aan de orde. Dit omdat er voor onderwijs aan meisjes geen aparte OVB-faciliteiten beschikbaar worden gesteld. Informatie over de schoolloopbanen van meisjes staat onder meer in Dekkers (1993) en in Peschar & Wesselingh (1995).

4.4 Samenvatting

Na het verschijnen van het Voorrangsplan heeft het Ministerie van O&W aan een groep Groningse onderzoekers verzocht een voorstel in te dienen met betrekking tot de uitvoering van de evaluatie van het OVB. Deze groep heeft de toon gezet voor de verdere discussie over de definities, instrumenten en praktische uitvoering van de OVB-evaluatie. Op dit voorstel zijn diverse reacties en nieuwe plannen gekomen. Deze hebben geresulteerd in het definitieve uitvoeringsplan, volgens welke het in deze publikatie beschreven onderzoek is uitgevoerd. Uitgangspunt in het uitvoeringsplan is dat de effecten van het OVB worden gemeten in termen van leerprestaties en schoolloopbanen. Er is gekozen voor een tweejaarlijkse meting van de taal- en rekenprestaties van leerlingen in de groepen 4, 6 en 8 van het basisonderwijs. Daarnaast worden ook gegevens verzameld over de sociaal-etnische achtergrond van de leerlingen, hun intelligentie en relevante school-, klas en ouderkenmerken.

Om vast te stellen of het OVB effect heeft, is gekozen voor het concept van de referentiesteekproef. Deze steekproef is een op toevalsbasis getrokken 3.5-procentssteekproef uit alle Nederlandse basisscholen, welke een zo perfect mogelijke afspiegeling vormt van het totale cohort. De scores van de leerlingen in de referentiegroep fungeren als norm, waartegen de prestaties van de OVB-doelgroepen worden afgezet.

Het design is te karakteriseren als een combinatie van longitudinaal en quasi-experimenteel onderzoek. Longitudinaal omdat er meerdere metingen worden uitgevoerd bij dezelfde leerlingen. Quasi-experimenteel omdat de prestatie-ontwikkeling wordt vergeleken van qua sociaal-etnische achtergrond vergelijkbare leerlingen op groepen van scholen die geen OVB-faciliteiten ontvangen, op scholen die alleen extra formatie krijgen en op scholen in onderwijsvoorrangsgebieden.

Het verschijnen van het uitvoeringsplan vormde het startsein voor de OVB-evaluatie in het basisonderwijs. De eerste meting is in 1988 uitgevoerd, de tweede in 1990 en de derde in 1992. Op basis van die metingen wordt in de volgende hoofdstukken de vraag beantwoord in hoeverre het OVB in de periode 1988-1992 heeft geleid tot vermindering van de achterstand van de OVB-doelgroepleerlingen. Dat gebeurt door middel van cross-sectionele en longitudinale vergelijkingen van de taal- en rekenprestaties op de drie metingen.

5 Steekproeven en representativiteit van de gegevens

Bij longitudinaal onderzoek is het onvermijdelijk dat er in de loop van de tijd respondenten uitvallen. Scholen vallen uit omdat ze fuseren, worden opgeheven, te zwaar belast zijn of geen interesse meer hebben in deelname aan het onderzoek. Leerlingen vallen uit omdat ze verhuizen, ziek zijn, verwezen zijn naar speciaal onderwijs of zijn blijven zitten. Die uitval maakt het noodzakelijk om na te gaan of de verzamelde gegevens nog wel representatief zijn. Dat is het belangrijkste onderwerp van dit hoofdstuk.

Om een goede interpretatie van de onderzoeksresultaten mogelijk te maken, begin ik het hoofdstuk met een recapitulatie van de algemene opzet van de longitudinale onderzoeken en met de opbouw van het scholenbestand. De steekproefopzet is uitvoerig uiteengezet en verantwoord in Tesser & Mulder (1987). In paragraaf 5.1. beperk ik me tot de belangrijkste punten daaruit. In de paragrafen 5.2 en 5.3 ga ik in op de representativiteit van de scholen die aan de eerste, tweede en/of derde fase hebben meegedaan. Vervolgens komen in paragraaf 5.4 de representativiteit van de leerling- en oudergegevens aan de orde. In paragraaf 5.5 leg ik uit waarom in de analyses gebruik wordt gemaakt van een 'gewogen' steekproef. Paragraaf 5.6 ten slotte, geeft een samenvatting van hetgeen in dit hoofdstuk is besproken.

5.1 Opbouw van het scholenbestand

De opzet van de landelijke evaluatie van het OVB is longitudinaal. Om de twee jaar worden leerlingen uit groep 4, 6 en 8 van telkens dezelfde basisscholen getoetst. Het doel is na te gaan in hoeverre de voorrangmaatregelen effect sorteren. Deze maatregelen betreffen de aan scholen toe te kennen extra formatie naar rato van het aantal achterstandsleerlingen en de extra facilitering van gebiedsactiviteiten. Deze twee maatregelen vormden het uitgangspunt voor de steekproeftrekking van scholen. Op de eerste plaats is een onderscheid gemaakt tussen scholen die wel en scholen die niet deelnemen aan een onderwijsvoorrangsgebied. Op de tweede plaats zijn groepen scholen ingedeeld op grond van de hoeveelheid extra basisformatie die ze krijgen. Bij deze laatste indeling is uitgegaan van de schoolscore. De schoolscore geeft een indicatie van het relatieve aantal achterstandsleerlingen op een school en is bepalend voor de hoeveelheid extra formatie die een school krijgt. De schoolscore wordt berekend door het gewogen aantal leerlingen te verminderen met 9 procent van het onge-

wogen aantal, dit getal vervolgens te delen door het ongewogen aantal leerlingen en deze uitkomst te vermenigvuldigen met 100¹. In navolging van Wijnstra (1987) is vervolgens een indeling gemaakt in drie categorieën scholen: scholen met een schoolscore lager dan 106, van 106 tot en met 115, en hoger dan 115. Deze drie groepen verschillen onderling sterk in percentages leerlingen uit de verschillende OVB-doelgroepen en daardoor ook in de hoeveelheid extra basisformatie die ze krijgen.

De combinatie van de indeling van scholen in gebieds- en niet-gebiedsscholen en de indeling in drie categorieën schoolscores levert in principe de volgende zes typen scholen op:

Type 1: gebiedsscholen met schoolscore <106

Type 2: niet-gebiedsscholen met schoolscore <106

Type 3: gebiedsscholen met een schoolscore van 106-115

Type 4: niet-gebiedsscholen met een schoolscore van 106-115

Type 5: gebiedsscholen met een schoolscore >115

Type 6: niet-gebiedsscholen met een schoolscore >115.

Deze stratificatie is bij aanvang van de cohortonderzoeken in 1988 de basis geweest voor de verdere steekproeftrekking. Als eerste stap in de steekproeftrekking is het basisscholenbestand van het Ministerie van O&W uit 1986 volgens de bovenstaande indeling gestratificeerd. Aangezien gebiedsscholen met een schoolscore lager dan 106 nauwelijks voorkomen, zijn deze scholen verder buiten het onderzoek gelaten. Wat resteerde waren de schooltypen 2 t/m 6.

Om te kunnen vaststellen of er sprake is van vermindering van achterstanden, wordt in de cohortonderzoeken met normgroepen gewerkt waartegen de prestaties van leerlingen uit de OVB-doelgroepen worden afgezet. De normgroep of referentiegroep is een steekproef van leerlingen die representatief is voor *alle* leerlingen uit een BaO-jaarcohort. De referentiesteekproeven (voor elk jaarcohort één) zijn bedoeld om algemene uitspraken op leerlingniveau mogelijk te maken. Door vergelijking met de referentiesteekproef kan worden vastgesteld hoe groot de onderwijsachterstand van afzonderlijke groepen leerlingen ten opzichte van die normgroep (het landelijk gemiddelde) is, en hoe deze zich in de loop van de tijd ontwikkelt. De referentiesteekproeven op leerlingniveau zijn verkregen door binnen elk van de vijf schooltypen een aselechte steekproef van 3.5 procent van de scholen te trekken. Dit leverde in totaal 294 scholen op.

1 Sinds 1992 wordt overigens bij deze uitkomst weer 3 procent van het totaal aantal leerlingen opgeteld.

Voor het traceren van gebiedsontwikkelingen en gebiedseffecten moeten er voldoende gebieden in de steekproef zitten. Als aanvulling op de referentiesteekproef is een steekproef getrokken van de helft van alle voorrangsgebieden. Alle scholen in deze gebieden ('gebiedsscholen') zijn in de steekproef opgenomen.

Teneinde betrouwbare uitspraken te kunnen doen over schooleffecten binnen elk schooltype is er vanuit gegaan dat er per schooltype minimaal 100 scholen nodig zijn. Voor de schooltypen waarbij dit aantal na de eerste twee stappen niet werd gehaald, zijn aanvullend scholen uit hetzelfde stratum gezocht en aan de steekproef toegevoegd. Dit heeft geresulteerd in een steekproef van 816 scholen. De verdeling over de cellen staat in tabel 5.1.

Tabel 5.1 - Aantallen scholen per cel bij een 3.5%-aselecte steekproef (ref), aangevuld met alle scholen in de helft van de onderwijsvoorrangsgebieden en aangevuld tot minimaal 100 scholen per cel (aanv)

school-score	gebiedsscholen				type	niet-gebiedsscholen			
	ref	helft OVG's	aanv	tot		ref	aanv	tot	type
<106	---	---	---	---	(1)	147	---	147	(2)
106-115	4	70	26	100	(3)	91	9	100	(4)
>115	27	315	---	369	(5)	25	75	100	(6)
totaal				469				347	

5.2 Respons en representativiteit van de scholen in de eerste en tweede fase

Niet alle scholen die in de steekproef waren opgenomen, hebben ook daadwerkelijk aan de eerste fase van het onderzoek meegedaan. Met name veel gebiedsscholen in de grote steden hebben van medewerking afgezien. Het gevolg daarvan was dat er geen 816, maar 696 scholen aan de eerste fase hebben meegewerkt, waarvan 279 in de referentiesteekproef. Uitvalsanalyses hebben aangetoond dat de referentiesteekproef ondanks de non-respons voldeed aan de eisen van representativiteit (Tesser, Mulder & Van der Werf, 1991).

Door fusies, opheffingen of de weigering verdere medewerking te verlenen, nam het aantal scholen dat deel wilde nemen aan de tweede meting nog verder af. Om de referentiesteekproef zo goed mogelijk op peil te houden, zijn in 1990 nieuwe scholen

bij het onderzoek betrokken. In totaal hebben 618 scholen aan de tweede meting meegedaan, waarvan 249 in de referentiesteekproef. Ook van deze referentiesteekproef is de representativiteit onderzocht en de conclusie luidde dat ze nog steeds een goede afspiegeling vormde van alle basisscholen in Nederland (Mulder, 1993).

Bij de gebiedsscholen was zowel bij de eerste als bij de tweede meting een onderverteenwoordiging van de grote steden te constateren. Na uitsplitsing naar wegingsfactor of herkomstland bleken de toetsprestaties op gebiedsscholen in de grote steden echter niet zodanig te verschillen van die van de overige gebiedsscholen, dat de resultaten door de onderverteenwoordiging van de grote steden werden vertekend.

5.3 Respons en representativiteit van de scholen in de derde fase

Bij de voorbereiding van de derde meting bleek opnieuw een aantal scholen niet meer bereid te zijn aan het onderzoek mee te werken. Het aantal weigeringen was echter niet zodanig dat extra maatregelen nodig waren om de referentiesteekproef aan te passen. Wel is aan gebiedscoördinatoren gevraagd om pogingen te ondernemen de uitgevallen scholen in hun gebied alsnog (of opnieuw) bij het onderzoek te betrekken. Dat is in veel gevallen gelukt. De aantallen scholen die alléén in 1988, 1990 of 1992 hebben meegedaan en de aantallen die aan twee of alle drie de metingen hebben deelgenomen staan in tabel 5.2. Daarin is onderscheid gemaakt tussen 'gebiedsscholen' (type 3 en 5 uit de eerder gegeven indeling), 'formatiescholen' (type 4 en 6) en 'niet-OVB-scholen' (type 2).

Tabel 5.2 - Aantallen deelnemende scholen per schooltype in 1988, 1990 en/of in 1992 (totale steekproef)

	niet-OVB-scholen	formatiescholen	gebiedsscholen
alleen 1988	31	44	47
alleen 1990	--	4	1
alleen 1992	--	11	33
1988 en 1990	5	16	24
1988 en 1992	1	1	8
1990 en 1992	23	13	13
1988, 1990 en 1992	103	122	294
totaal 1988	140	183	373
totaal 1990	129	155	334
totaal 1992	127	147	348

Gebiedsscholen krijgen OVB-formatie en participeren in een onderwijsvoorrangsgebied. Formatiescholen krijgen wel extra formatie, maar maken geen deel uit van een voorrangsgebied. Niet-OVB-scholen krijgen (vrijwel) geen extra formatie en merken in feite weinig van het OVB.

De aantallen in de tabel maken duidelijk dat de grootste uitval na de eerste meting heeft plaatsgevonden. Daarna is het aantal scholen tamelijk stabiel gebleven. In totaal hebben 622 scholen aan de derde meting meegedaan, waarvan 519 (75%) aan alle drie de metingen.

5.3.1 Representativiteit van de referentiescholen

De scholen uit de referentiesteekproef fungeren als norm (het landelijk gemiddelde) waartegen de gegevens van de voor het OVB belangrijke groepen kunnen worden afgezet en beoordeeld. Tabel 5.3 laat de verdeling zien van de referentiescholen over de schooltypen bij de drie metingen.

Tabel 5.3 - Verdeling van de referentiescholen over de schooltypen (aantallen (N) en percentages)

scholen	1988		1990		1992	
	N	%	N	%	N	%
niet-OVB	140	50.2	129	51.8	127	53.8
formatie	114	40.9	98	39.4	88	37.3
gebied	25	9.0	22	8.8	21	8.9
totaal	279		249		236	

De referentiesteekproef bevat voor het overgrote deel scholen buiten de onderwijsvoorrangsgebieden (91%). Dit zijn voornamelijk scholen met een lage schoolscore (<116). In 1990 zaten er 30 scholen minder in de referentiesteekproef dan in 1988; in 1992 zijn er nog eens 13 uitgevallen.

Bij een aselechte steekproef uit alle 8400 Nederlandse basisscholen hadden 294 scholen in de referentiesteekproef moeten zitten, 58 meer dan er in 1992 feitelijk in zit-

ten. Dit tekort maakt het noodzakelijk na te gaan in hoeverre de scholen in de referentiesteekproef in de derde meting nog een representatieve afspiegeling vormen van de totale populatie van Nederlandse basisscholen.

De uitval van scholen na de eerste en tweede meting en de nieuwe scholen in de tweede en derde meting hebben tot gevolg gehad dat het aantal scholen dat aan alle drie de metingen heeft deelgenomen kleiner is dan dat van de afzonderlijke metingen. De groep scholen die aan alle drie de metingen heeft deelgenomen, worden gebruikt bij vergelijking van de prestaties in 1988 met die in 1990 en 1992. Om daarover algemene uitspraken te kunnen doen moeten dus ook deze scholen op hun representativiteit worden beoordeeld.

Voor de bepaling van de representativiteit is uitgegaan van de gegevens uit het basisscholenbestand uit 1986 van het Ministerie van O&W, het bestand dat als uitgangspunt heeft gediend voor de samenstelling van de steekproef¹. In hoeverre de scholen uit de referentiesteekproef representatief zijn voor alle Nederlandse basisscholen, is nagegaan voor de kenmerken richting, schoolgrootte, schoolscore, urbanisatiegraad, postcode en gemiddeld percentage OVB-doelgroepleerlingen. Op geen van de kenmerken verschillen de referentiesteekproeven significant van de populatie van basisscholen (Mulder, 1994). Dit geldt zowel voor de derde meting afzonderlijk als ook voor de referentiescholen die aan alle drie de metingen hebben deelgenomen. We kunnen er dus vanuit gaan dat er binnen de referentiesteekproeven geen selectieve uitval heeft plaatsgevonden.

5.3.2 Representativiteit van de gebiedsscholen

Al voor de eerste meting heeft ongeveer 20 procent van de gebiedsscholen afgezien van deelname aan de landelijke OVB-evaluatie. Bij de tweede meting was het aantal deelnemende gebiedsscholen nog eens met ongeveer 10 procent geslonken. Inspanningen van de gebiedscoördinatoren hebben er toe geleid dat er aan de derde meting 33 gebiedsscholen extra aan de evaluatie hebben meegedaan. Om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de gegevens van de gebiedsscholen moeten deze een goede afspiegeling vormen van alle gebiedsscholen in Nederland. Of dit inderdaad zo is, is ook hier nagegaan voor de kenmerken richting, schoolgrootte, schoolscore, urbanisatiegraad en gemiddeld percentage doelgroepleerlingen (Mulder, 1994).

¹ Op het moment dat de representativiteit werd onderzocht, was een recenter scholenbestand nog niet beschikbaar.

Voor wat betreft de steekproef van gebiedsscholen is geconstateerd dat deze op enkele van de genoemde kenmerken afwijkt van de populatie van gebiedsscholen, namelijk op richting, schoolscore en urbanisatiegraad. Dit geldt zowel voor het geheel van gebiedsscholen dat aan de derde meting heeft deelgenomen als ook voor de scholen die aan alle drie de metingen hebben meegedaan. In de steekproef van gebiedsscholen zijn scholen van rooms-katholieke signatuur oververtegenwoordigd. Openbare scholen daarentegen vinden we veel minder dan we zouden verwachten. Ook op de variabele schoolscore doen zich afwijkingen voor. Scholen met een schoolscore lager dan 100 en scholen met een zeer hoge schoolscore (>175) zijn onvoldoende in de steekproef vertegenwoordigd. Meer scholen dan verwacht vinden we in de schoolscore-categorie 106 tot 125. Wat urbanisatiegraad betreft zijn gebiedsscholen uit grote steden (meer dan 100.000 inwoners) zwaar ondervertegenwoordigd en gebiedsscholen uit kleine en middelgrote steden en op het platteland oververtegenwoordigd.

Het lijkt erop dat de onevenwichtigheid in de samenstelling van de gebiedsscholen voornamelijk wordt veroorzaakt door de uitval van gebiedsscholen in de grote steden; dit zijn overwegend openbare scholen met een hoge schoolscore. Na uitsplitsing naar wegingsfactor of herkomstland bleken de toetsprestaties op gebiedsscholen in de grote steden echter niet zodanig te verschillen van die van de overige gebiedsscholen, dat de resultaten door de ondervertegenwoordiging van de grote steden werden vertekend (Mulder, 1994).

5.4 Respons en representativiteit van de verzamelde gegevens

Alle scholen werden voorafgaand aan het onderzoek benaderd met het verzoek om medewerking. Alleen bij scholen die deze medewerking toezegden zijn gegevens verzameld. De meeste scholen waren in 1992 voor de derde keer bereid aan het onderzoek mee te werken.

5.4.1 Respons leerlingen

De OVB-evaluatie is longitudinaal opgezet. Om de twee jaar worden er bij ongeveer 700 basisscholen in de groepen 4, 6 en 8 toetsen afgenomen, waarbij het de bedoeling is steeds dezelfde leerlingen in hun gang door het basisonderwijs te volgen. In de derde fase, in 1992, zitten dus leerlingen uit groep 6 die voor de tweede keer, en leerlingen uit groep 8 die voor de derde keer getoetst zijn. Voor groep 4 gaat het om nieuwe leerlingen die voor de eerste keer meededen.

Verreweg de meeste leerlingen hebben aan de intelligentietest en de taal- en reken-toets deelgenomen. Voor alle groepen geldt dat circa vijf procent van de leerlingen niet aan alle toetsen heeft meegedaan, in de meeste gevallen vanwege ziekte en in een enkel geval vanwege een mislukte testafname. Van dit laatste wordt gesproken indien een leerling minder dan 10% van de opgaven goed heeft gemaakt.

Er is een aantal scholen dat niet met alle drie de groepen aan het onderzoek heeft meegedaan. In totaal zijn dit er 23, waarvan 12 uit de referentiesteekproef. Het gaat daarbij in de meeste gevallen om scholen die geen nieuwe groep 4 bij het onderzoek wilden betrekken. In de groepen die wél deelnamen, zijn vrijwel altijd alle drie de toetsen afgenomen. Binnen de totale steekproef is er voor wat betreft groep 4 één school die met hun leerlingen niet aan taal en aan intelligentie hebben deelgenomen, in groep 8 heeft één school niet aan taal meegedaan.

In groep 4 hebben in totaal 12664 leerlingen aan de toetsen meegedaan, in groep 6 waren dat er 11675 en in groep 8 11640. De verdelingen naar wegingsfactor laten zien dat de referentiesteekproeven in de OVB-evaluatie een goede afspiegeling vormen van de totale populatie; van selectieve uitval is dus geen sprake (Mulder, 1994).

Van een groot deel van de leerlingen die in 1992 in groep 6 of groep 8 zaten, zijn gegevens van twee, respectievelijk drie metingen beschikbaar. De aantallen en percentages leerlingen van wie longitudinale gegevens voorhanden zijn, staan in de tabellen 5.4 en 5.5, eerst voor cohort 92-6 daarna voor cohort 92-8. In de tabellen staan tevens de aantallen leerlingen van de eerste en tweede meting apart vermeld.

Tabel 5.4 - Deelname aan de metingen in 1990 en 1992 naar wegingsfactor, cohort 92-6 (totale steekproef en referentiesteekproef)

	totale steekproef				referentiesteekproef			
	90-4	92-6	beide	%	90-4	92-6	beide	%
1.0	3667	3496	2877	78	2491	2339	2007	81
1.25	4772	4407	3474	73	1834	1610	1417	77
1.9	3018	3312	2051	68	464	429	323	70
totaal	11457	11215	8402	73	4789	4378	3747	78

Tabel 5.5 - Deelname aan de metingen in 1988, 1990 en 1992 naar wegingsfactor, cohort 92-8 (totale steekproef en referentiesteekproef)

	totale steekproef					referentiesteekproef				
	88-4	90-6	92-8	alle drie	%	88-4	90-6	92-8	alle drie	%
1.0	3977	3563	3562	2196	55	2609	2393	2350	1440	55
1.25	5481	4534	4548	2854	52	1932	1767	1701	1097	57
1.9	3327	2550	3039	1519	46	444	390	389	221	50
totaal	12785	10647	11149	6569	51	4985	4550	4441	2758	55

Zowel voor cohort 92-6 als voor cohort 92-8 geldt dat er nauwelijks verschil is tussen de totale steekproef en de referentiesteekproef voor wat betreft de percentages leerlingen die twee, respectievelijk drie keer zijn getoetst. Het percentage leerlingen van wie longitudinale gegevens zijn verkregen, bedraagt voor cohort 92-6 ongeveer 75 en voor cohort 92-8 iets meer dan 50. Cohort 92-6 lijkt zich gunstiger te ontwikkelen dan cohort 92-8. Van cohort 90-4 is 75 procent terug te vinden in cohort 92-6, terwijl twee jaar geleden werd geconstateerd dat slechts 64 procent van cohort 88-4 terug te vinden was in cohort 90-6. Als die tendens zich voortzet zullen in 1994 van cohort 92-6 meer leerlingen over zijn gebleven in cohort 94-8 dan de ruim 50 procent die nu nog van cohort 92-8 over zijn.

Kijken we naar de uitkomsten per wegingsfactor dan zijn het vooral de 1.9-leerlingen waarvan in mindere mate gegevens van twee of drie metingen voorhanden zijn. Een mogelijke oorzaak hiervoor is dat bij 1.9-leerlingen doorverwijzing naar het speciaal onderwijs en zittenblijven vaker voorkomen, waardoor ze buiten het onderzoek vallen. Daarnaast zijn er aanwijzingen dat 1.9-leerlingen vaker verhuizen en daardoor van school wisselen (Mulder & Pijl, 1992).

5.4.2 De samenstelling van de cohorten in 1988, 1990 en 1992

5.4.2.1 Samenstelling naar wegingsfactor

Een daling of stijging in het gemiddeld prestatieniveau kan worden veroorzaakt door veranderingen in de samenstelling van de cohorten. Wanneer bijvoorbeeld het percentage OVB-doelgroepleerlingen in het eerdere cohort hoger is dan in het latere

cohort, kan dat tot uitdrukking komen in een stijging van de landelijk gemiddelde prestaties. Datzelfde geldt wanneer de percentages doelgroopleerlingen in beide cohorten gelijk zijn, maar er zich in het eerste cohort meer laag presterende allochtone groepen bevinden, zoals Turken en Marokkanen, dan in het latere cohort.

Voor een juiste interpretatie van eventuele verschillen in het prestatieniveau bij de metingen in 1988, 1990 en 1992 worden hieronder de samenstelling van de drie cohorten naar wegingsfactor en naar herkomstland vergeleken. In bijlage 2 staat de samenstelling van de cohorten naar wegingsfactor. De verschillen in percentages zijn over het algemeen gering. Ze schommelen rond de één procent, met een toe- of afname van maximaal twee procent. Verhoudingsgewijs nemen de 1.9-leerlingen in groep 4 over de jaren heen het meest in aantal toe. Met 1.7 procent toename is hun aantal in 1992 met ruim 15 procent gestegen ten opzichte van 1988. Dit is in lijn met de demografische ontwikkelingen: in allochtone gezinnen ligt het kindertal hoger dan in autochtone gezinnen (o.a. Tesser, 1993).

5.4.2.2 Samenstelling naar herkomstland

Of de stijging van het percentage 1.9-leerlingen toe te schrijven is aan een toename van leerlingen uit een bepaald herkomstland, is te zien in bijlage 3, waarin de samenstelling van de cohorten wordt vergeleken naar het land van herkomst van de allochtone leerlingen. Bij de bepaling van het herkomstland is in eerste instantie uitgegaan van het land van de vader. Was dat onbekend of was het land van de vader Nederland en het land van de moeder een ander land, dan is het land van de moeder genomen. In het verloop van de percentages per herkomstland is weinig lijn te ontdekken. Alleen bij de Turkse leerlingen is er bij alle drie de groepen sprake van een stijgende lijn, met name in groep 6. De eerder geconstateerde stijging van het percentage 1.9-leerlingen in groep 4, komt grotendeels voor rekening van de Turkse en Marokkaanse leerlingen. Het aandeel van deze twee groepen steeg elk met gemiddeld .6 procent van het totaal aantal leerlingen ten opzichte van 1988.

5.4.2.3 Samenstelling naar verblijfsduur in Nederland

De verschillende groepen migranten zijn om uiteenlopende redenen en op verschillende tijdstippen naar Nederland gekomen. De meeste kinderen van allochtone ouders zijn zelf wel in Nederland geboren. Toch zijn er ook veel kinderen die pas op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen, meestal in het kader van gezinshereniging of als kind van asielzoekers. Deze kinderen zijn minder vertrouwd met de Ne-

derlandse taal en cultuur dan leerlingen die hier zijn geboren. Het spreekt voor zich dat dit invloed heeft op de prestaties van de leerlingen in het basisonderwijs. Het is dan ook de vraag in hoeverre eventuele prestatieverschillen tussen de cohorten moeten worden toegeschreven aan verschillen in verblijfsduur in Nederland. Daarom is nagegaan hoe de verblijfsduur van de basisschoolleerlingen in het onderzoek zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld. Daartoe is onderscheid gemaakt tussen leerlingen die in Nederland zijn geboren en leerlingen die later naar Nederland zijn gekomen. Aan de leerlingen die niet in Nederland zijn geboren, is gevraagd aan te geven hoeveel jaar ze al in Nederland wonen. Voor groep 4 en 6 worden drie verblijfsduurcategorieën onderscheiden:

- a. Leerlingen die in Nederland zijn geboren.
 - b. Leerlingen die minder dan drie jaar in Nederland wonen.
Leerlingen uit groep 4 die tot deze categorie behoren, zijn na groep 1 het basisonderwijs binnengekomen en leerlingen uit groep 6 na groep 3. Het gaat in beide gevallen om 'zij-instromers': de leerlingen uit groep 4 hebben niet de hele kleuterperiode, en de leerlingen uit groep 6 hebben niet de hele basisschoolperiode in Nederland meegemaakt.
 - c. Leerlingen die niet in Nederland zijn geboren, maar drie of meer jaar hier wonen.
Deze leerlingen uit groep 4 en 6 behoren tot de 'onderinstromers'. Zij hebben respectievelijk vanaf groep 1 en vanaf groep 3 onderwijs in Nederland gevolgd.
- Voor groep 8 worden vier verblijfsduurcategorieën onderscheiden:
- a. Leerlingen die in Nederland zijn geboren.
 - b. Leerlingen die minder dan drie jaar in Nederland wonen. Deze leerlingen zijn in de bovenbouw van het basisonderwijs ingestroomd (na groep 5).
 - c. Leerlingen die drie of vier jaar in Nederland wonen. De meeste van hen zijn in de onderbouw van het basisonderwijs ingestroomd (vóór groep 6).
 - d. Leerlingen die vijf of meer jaar in Nederland wonen. Het merendeel van deze leerlingen heeft de gehele basisschoolperiode (kleuterafdeling niet meegerekend) in Nederland gevolgd.

In bijlage 4 staat per herkomstland de verblijfsduur in Nederland van de leerlingen in de groepen 4, 6 en 8 in 1988, 1990 en 1992. De Antilliaanse en Molukse leerlingen staan, vanwege hun geringe aantallen, niet apart vermeld. Het percentage leerlingen binnen de categorie 'overig' dat niet in Nederland is geboren, is sinds 1988 zowel in groep 4, 6 als 8 gestegen. Van die leerlingen is het percentage leerlingen dat pas één of twee jaar in Nederland verblijft, sinds 1990 flink toegenomen. Bij de Turken en Marokkanen in groep 6 en 8 is het percentage leerlingen dat niet in Nederland is geboren juist fors gedaald. In groep 4 is er bij deze groepen sinds 1988 niet veel veranderd. De ontwikkeling van de verblijfsduur bij de Surinaamse leerlingen verloopt tamelijk grillig. Voor de groepen 4 en 6 geldt dat er in 1990 een daling te zien

was van het percentage zij- en onderinstromers ten opzichte van 1988; in 1992 is dat percentage echter weer gestegen. In groep 8 is er een stijging te zien van het percentage Surinaamse leerlingen dat hier is geboren.

5.4.3 Respons ouders

Bij de ouders van de leerlingen uit groep 4 is een schriftelijke vragenlijst afgenomen. Bij de ouders van de leerlingen uit groep 6 en groep 8 is dit niet meer gebeurd, omdat bij hen de relevante gegevens twee jaar eerder (groep 6) of vier jaar eerder (groep 8) al waren verzameld.

Bij de derde meting hebben alle 12.664 ouders van de leerlingen in groep 4 een vragenlijst gekregen. Door 9.557 ouders is deze ingevuld getourneerd. Dit komt neer op een respons van 75.5 procent. De respons van ouders van 1.9-leerlingen is lager dan die van de andere ouders. Ter vergelijking: van de ouders van 1.0-, 1.25- en 1.9-leerlingen heeft respectievelijk 87%, 81% en 56% de vragenlijst ingevuld. Er is dus sprake van selectieve uitval. Dit was bij de eerste en tweede meting ook het geval (Mulder, 1993, 1994).

Omdat van de ouders die de lijst niet hebben ingevuld geen gegevens beschikbaar zijn, is het moeilijk gegevens uit de respons- en de non-responsgroep met elkaar te vergelijken. Om toch een beeld van de verschillen tussen de twee groepen te krijgen, zijn de toetsprestaties van de kinderen met elkaar vergeleken (Mulder, 1994). Zowel op de intelligentietest als ook op de taal- en rekentoets scoren de leerlingen van wie de oudergegevens onbekend zijn wat lager dan de leerlingen van wie deze gegevens wel voorhanden zijn. Bij de ouders is er dus sprake van selectieve respons. De factor respons verklaart echter minder dan één procent van de variantie in de toetsscores. De gevolgen van de non-respons blijven daardoor beperkt tot enige vertekening van de oudergegevens waarbij het gaat om verdelingskenmerken van bijvoorbeeld opleiding en beroep.

5.5 De wegingsprocedure voor een 'gewogen' steekproef

Een probleem bij het uitvoeren van de analyses van de OVB-gegevens is dat noch de referentiesteekproef, noch de totale steekproef geschikt is om algemene uitspraken te doen over zowel de 1.0-, de 1.25- als de 1.9-leerlingen. In de referentiesteekproef zitten namelijk maar weinig 1.9-leerlingen (zie de tabellen 5.4 en 5.5). Wanneer van die steekproef zou worden uitgegaan, zou veel informatie over deze leerlingen ont-

breken en zouden de uitspraken worden gebaseerd op een beperkt aantal 1.9-leerlingen. Het gebruik van de totale steekproef heeft daarentegen als nadeel dat de allochtone én autochtone doelgroepeleringen in onderwijsvoorrangsgebieden sterk oververtegenwoordigd zijn, met als gevolg dat de steekproef niet meer representatief is. Om dit dilemma op te lossen, is gekozen voor een 'gewogen' steekproef. Daarvoor is de totale steekproef op grond van de OVB-faciliteiten die basisscholen krijgen (scholen zonder OVB-faciliteiten, scholen met OVB-formatie en scholen in onderwijsvoorrangsgebieden) en de drie wegingsfactoren (1.0, 1.25 en 1.9) in zes cellen verdeeld. De cel met de meeste 1.9-leerlingen (de combinatie 1.9-leerlingen op gebiedsscholen) is op 1 gesteld. Vervolgens is door weging de aantallen leerlingen in de andere cellen zodanig opgehoogd, dat de totale steekproef een afspiegeling vormde van de referentiesteekproef. Door kleine wijzigingen in de deelname van de scholen moesten bij elke meting de wegingsgetallen worden aangepast. De wegingsgetallen die in 1988, 1990 en 1992 zijn gehanteerd, staan in bijlage 5. Met de wegingsprocedure wordt bereikt dat voor elke jaargroep de totale steekproef een goede afspiegeling vormt van het (landelijke) cohort en dat tegelijkertijd gebruik kan worden gemaakt van de informatie van alle allochtone leerlingen in de steekproef. Bij algemene uitspraken over de totale cohorten is gebruik gemaakt van deze gewogen steekproeven.

5.6 Samenvatting

Bij longitudinaal onderzoek is uitval niet te voorkomen. Ook in de OVB-evaluatie hebben we daar mee te maken. Door fusies, opheffingen of de weigering verdere medewerking te verlenen is het aantal scholen dat aan de derde meting heeft deelgenomen kleiner dan het aantal in de eerste en tweede meting. Daartegenover staat dat een aantal gebiedsscholen voor het eerst of opnieuw medewerking aan het onderzoek heeft verleend. In het bestand van de derde meting zitten daardoor scholen die alleen aan de eerste, aan de tweede of aan de derde meting hebben deelgenomen, en scholen die aan twee of drie metingen hebben meegewerkt. Van de referentiegroep van die groepen scholen is onderzocht of ze representatief kunnen worden geacht voor alle basisscholen in Nederland. Dat bleek ondanks de uitval nog steeds het geval te zijn. Bij de gebiedsscholen is, net als bij de eerste en tweede meting, een ondervertegenwoordiging van de grote steden. Na uitsplitsing naar wegingsfactor of herkomstland verschillen de toetsprestaties op gebiedsscholen in de grote steden echter niet zodanig van die op de overige gebiedsscholen dat de resultaten door de ondervertegenwoordiging van de grote steden worden vertekend.

De leerlingen in de groepen 4, 6 en 8 zijn getoetst en aan de directeuren, leerkrachten en ouders is gevraagd een vragenlijst in te vullen. Bij de leerling- en de schoolgegevens is er geen sprake geweest van selectieve uitval, bij de ouders wel. Hoewel de responspercentages veel hoger zijn dan bij de eerste meting, ontbreken ook bij de tweede en derde meting relatief veel gegevens van de allochtone ouders. De resultaten van analyses waarin verdelingskenmerken worden geschat, bijvoorbeeld het opleidings- of beroepsniveau van de ouders van de 1.9-leerlingen, moeten daarom met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

Voor een juiste interpretatie van eventuele verschillen in het prestatieniveau bij de metingen in 1988, 1990 en 1992 zijn de samenstelling van de drie cohorten naar wegingsfactor, naar herkomstland en naar verblijfsduur in Nederland vergeleken. De verschillen in percentages zijn over het algemeen gering. Het meest opvallende is dat de 1.9-leerlingen in groep 4 over de jaren heen in aantal toenemen. Deze stijging komt grotendeels voor rekening van de Turkse en Marokkaanse leerlingen. Het aandeel van deze twee groepen steeg elk met gemiddeld .6 procent van het totaal aantal leerlingen ten opzichte van 1988. Bovendien woonden deze leerlingen in 1992 gemiddeld langer in Nederland dan in 1988. Met deze veranderingen zal in de komende hoofdstukken rekening worden gehouden bij de interpretatie van de prestatieontwikkeling van de 1.9-leerlingen.

6 Cross-sectionele vergelijking van de taal- en rekenprestaties

In de OVB-evaluatie wordt op twee manieren bepaald of de onderwijsachterstand van de OVB-doelgroepleerlingen in de loop van de tijd kleiner wordt: door een cross-sectionele en door een longitudinale vergelijking van de prestaties. Bij de cross-sectionele analyses worden de prestaties van de OVB-doelgroepleerlingen vergeleken met de prestaties van leerlingen in dezelfde jaargroepen bij eerdere metingen, bijvoorbeeld de prestaties van de leerlingen die in 1992 in groep 6 zaten met die van leerlingen die in 1990 of in 1988 in groep 6 zaten. Bij de longitudinale vergelijking gaat het om de vraag hoe de prestaties van de leerlingen zich ontwikkelen naarmate zij verder in het onderwijs komen. Zo kunnen na de derde meting de prestaties van de leerlingen die in 1988 in groep 4 zaten, vergeleken worden met de prestaties van diezelfde leerlingen in 1990 in groep 6, en in 1992 in groep 8.

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de cross-sectionele vergelijking beschreven. Daarbij gaat het om de resultaten van twee typen analyses: beleidsgeoriënteerde en probleemgeoriënteerde analyses. In de beleidsgeoriënteerde analyses staan de twee componenten van het OVB centraal: de formatiecomponent en de gebiedscomponent. Concreet luidt de vraag of de prestaties van leerlingen met wegingsfactor 1.25 en/of 1.9 in 1992 beter zijn dan in 1990 en 1988, en of dat te maken heeft met de (gebieds)faciliteiten die scholen krijgen. Om dat vast te stellen worden basisscholen onderscheiden naar de hoeveelheid basisformatie en naar de gebiedsfaciliteiten die ze ontvangen. Dat onderscheid leidt tot drie schooltypen: scholen zonder OVB-faciliteiten, scholen met OVB-formatie die niet deelnemen aan een voorranggebied en scholen met OVB-formatie in een onderwijsvoorranggebied.

Het belangrijkste doel van het OVB is het verminderen van de directe relaties tussen de sociaal-etnische achtergrond van leerlingen en hun schoolprestaties. Of de relaties onder invloed van het OVB inderdaad zwakker worden, kan met de beleidsgeoriënteerde analyses maar ten dele worden vastgesteld. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om wegingsfactor, herkomstland en/of opleidingsniveau in één analyse op te nemen, omdat de wegingsfactor uit deze achtergrondkenmerken is afgeleid. Daarom zijn in aanvulling op de beleidsgeoriënteerde analyses ook zogenaamde *probleemgeoriënteerde* analyses uitgevoerd. Hierbij wordt de samenhang onderzocht tussen de kenmerken op basis waarvan de wegingsfactor is samengesteld (opleiding, beroep en herkomstland van de ouders) en de prestaties van de leerlingen.

De opbouw van dit hoofdstuk ziet er als volgt uit. Paragraaf 6.1 geeft een korte uitleg van de gehanteerde scores. In paragraaf 6.2 ga ik in op de achterstand van de OVB-doelgroepleerlingen in 1992 in vergelijking met 1988 en 1990. In de paragrafen 6.3 en 6.4 beschrijf ik achtereenvolgens de resultaten van de beleidsgeoriënteerde en probleemgeoriënteerde analyses. In paragraaf 6.5 vergelijk ik de resultaten van beide analyses en geef ik een samenvatting van het hoofdstuk.

Het analyseren van de gegevens van drie metingen per jaargroep heeft een grote hoeveelheid tabellen opgeleverd. In verband met de leesbaarheid zijn veel tabellen niet in het hoofdstuk zelf, maar in de bijlagen opgenomen.

6.1 De T-scores

De mate van achterstand wordt in de OVB-evaluatie bepaald door de prestaties van de OVB-doelgroepleerlingen af te zetten tegen het landelijk gemiddelde van alle leerlingen uit het betreffende jaarcohort. Hoe verder de gemiddelde scores van de doelgroepleerlingen onder het landelijk gemiddelde liggen, hoe groter de achterstand. Wanneer in de OVB-evaluatie over de ontwikkeling van de achterstand van de doelgroepleerlingen wordt gesproken, gaat het dus om de ontwikkeling van de *relatieve* achterstand. Pas wanneer de prestaties van de doelgroepleerlingen als gevolg van het OVB minder ver achterblijven bij het landelijk gemiddelde, is er sprake van een OVB-effect. Hoe de prestaties zich in *absolute* zin ontwikkelen, doet bij deze benadering niet ter zake. (Daarop wordt overigens wel ingegaan in het rapport van Mulder, 1994.)

Voor het vaststellen van de taal- en rekenachterstand moet vanzelfsprekend worden uitgegaan van de aantallen goed gemaakte opgaven op de toetsen. Het is echter niet mogelijk de aantallen of percentages goed gemaakte opgaven zonder meer te gebruiken voor het analyseren en beschrijven van de resultaten. Er zijn namelijk verschillen tussen de toetsen, zowel tussen de jaargroepen als naar vakgebied. Het aantal antwoordalternatieven varieert en de moeilijkheidsgraad is niet steeds hetzelfde. De taaltoets voor groep 8 is bijvoorbeeld beduidend gemakkelijker dan de rekentoets voor groep 8. En de taaltoets voor groep 8 is ook makkelijker dan de taaltoets voor groep 6. Door deze verschillen zijn de aantallen of percentages goed gemaakte opgaven van de groepen 4, 6 en 8 niet vergelijkbaar en kunnen ook de taal- en rekentoets van één jaargroep niet met elkaar worden vergeleken.

Om het probleem van de onvergelijkbaarheid van de toetsresultaten zo goed mogelijk te ondervangen, zijn de aantallen goed gemaakte opgaven van de leerlingen op de verschillende toetsen omgezet in 'T-scores'. Voor de bepaling van de T-scores

wordt uitgegaan van de cumulatieve frequentieverdeling van de aantallen goed gemaakte opgaven in de leerlingsteekproeven. Voor elke mogelijke klasse op de schaal van ruwe scores wordt afgelezen welke fractie qua score daaronder zit. Daarna kan in een tabel waarin een standaardnormale verdeling staat weergegeven, de z-score worden afgelezen die bij die fractie hoort. De transformatie van ruwe scores naar de standaardnormale verdeling leidt ertoe dat het rekenkundig gemiddelde gelijk is aan 0 en de standaardafwijking gelijk aan 1.

De T-scores worden vervolgens verkregen door de z-scores met 10 te vermenigvuldigen en er 50 bij op te tellen. Deze transformatie staat bekend als de T-score-transformatie van Blom (SPSS-manual, 1990, p. 129). De bijbehorende vergelijking is:

$$T_i = 10z_i + 50$$

waarin:

T_i = de genormaliseerde score van individu i

z_i = de score van individu i , uitgedrukt als standaardafwijking van de normaalverdeling.

Hiervoor geldt dat: $\bar{x} = 50$ en $s_x = 10$.

Door deze operatie hebben de T-scores in de referentiesteekproef (het landelijk gemiddelde) op elke toets en in elke jaargroep een gemiddelde van 50 en standaardafwijking van 10. Iets meer dan 15 procent van de leerlingen heeft een score kleiner dan 40. Een even groot percentage heeft een score groter dan 60. Iets minder dan 35 procent heeft een score tussen 40 en 50 en eveneens iets minder dan 35 procent zit tussen 50 en 60.

Om enig idee te geven wat de betekenis is van de T-scores in relatie tot de aantallen goed gemaakte opgaven, staan in tabel 6.1 enkele kerncijfers. De tabel bevat de aantallen goedgegemaakte opgaven op de taal- en rekentoets in de groepen 4, 6 en 8 die corresponderen met T-scores van 40, 50 en 60. In de tabel zijn ook nog een keer het totaal aantal toetsopgaven opgenomen.

Tabel 6.1 - Correspondentie tussen T-scores en aantallen opgaven goed op de taal- en rekenoets in de groepen 4, 6 en 8. Aantallen goed bij T-scores van 40, 50 en 60 en aantallen opgaven per toets

	aantallen opgaven goed bij			totaal aantal opgaven
	T = 40	T = 50	T = 60	
<i>taal</i>				
groep 4	44	53	59	65
groep 6	38	45	53	60
groep 8	48	55	62	67
<i>rekenen</i>				
groep 4	27	33	38	40
groep 6	22	29	36	40
groep 8	21	28	35	40

Met de T-scores kan iets worden gezegd over de relatieve prestaties van afzonderlijke leerlingen of groepen leerlingen op taal en rekenen in een bepaalde jaargroep. Die prestaties kunnen worden vergeleken met het landelijk gemiddelde, met de prestaties van een groep leerlingen met dezelfde wegingsfactor in een andere jaargroep of met de prestaties van diezelfde leerlingen twee jaar later. Uitspraken over verschillen tussen cohortpopulaties als geheel zijn met de T-scores niet mogelijk omdat het gemiddelde in elke populatie steeds hetzelfde (50) is.

6.2 De taal- en rekenprestaties in 1992 in vergelijking met 1988 en 1990

6.2.1 De toetsprestaties per wegingsfactor en schooltype

Hoe groot was de achterstand van de doelgroepleerlingen in 1992 en in hoeverre wijkt die af van de situatie in 1990 en 1988? Ik bespreek dat aan de hand van tabel 6.2 waarin de gemiddelde prestaties in 1992 staan van de 1.0-, 1.25- en 1.9-leerlingen in de groepen 4, 6 en 8 op scholen zonder OVB-faciliteiten (niet-OVB), op scholen met extra formatie buiten de voorrangengebieden (formatie) en op scholen met extra formatie binnen de voorrangengebieden (gebied). De standaarddeviatie ligt bij alle (sub)groepen rond de 9.

Om een indruk te geven van de grootte van de verschillen tussen de wegingscategorieën wordt tevens de E^2 -waarde vermeld. Indien deze waarde met 100 wordt vermen-

nigvuldigd, krijgt men het percentage variantie dat door de ene variabele in de andere wordt 'verklaard'. De waarden kunnen variëren van 0 tot 1, respectievelijk van 0 tot 100 procent. Een verschil wordt in het algemeen als relevant beschouwd als $E^2 > .025$, ofwel wanneer er meer dan 2.5 procent variantie wordt verklaard. (Dit komt neer op een nominaal-metrische correlatie van ongeveer .15).

Tabel 6.2 - Toetsprestaties in 1992 naar wegingsfactor en schooltype; groep 4, 6 en 8 (gemiddelden)

	taal				rekenen			
	1.0	1.25	1.9	E^2	1.0	1.25	1.9	E^2
<i>groep 4</i>	52.6	48.6	40.8	.216	51.8	48.7	44.7	.069
niet-OVB	53.2	49.4	44.3	.050	52.1	49.4	45.5	.026
formatie	51.2	47.9	39.9	.173	50.8	48.1	44.1	.059
gebied	51.7	46.8	40.4	.196	51.1	47.7	45.0	.051
<i>groep 6</i>	52.5	48.2	41.6	.179	52.3	48.4	43.9	.093
niet-OVB	52.8	49.0	45.0	.042	52.6	49.0	44.8	.039
formatie	51.9	47.5	40.7	.160	51.5	47.9	43.3	.085
gebied	51.7	46.7	41.2	.151	51.3	47.5	44.2	.064
<i>groep 8</i>	52.7	48.2	40.5	.197	52.2	48.0	43.1	.113
niet-OVB	53.0	49.2	42.6	.059	52.8	49.1	45.1	.045
formatie	51.9	47.5	40.4	.141	50.7	47.1	42.8	.071
gebied	51.0	46.1	39.8	.160	50.7	45.7	42.6	.075

Kijken we naar de gemiddelden per jaargroep, zonder rekening te houden met het schooltype, dan zien we dat de scores van de 1.0-leerlingen in alle drie de jaargroepen boven het landelijk gemiddelde van 50 liggen. De scores van de 1.25- en 1.9-leerlingen liggen er in alle gevallen onder. De 1.25-leerlingen wijken niet echt veel van het landelijk gemiddelde af: in de meeste gevallen scheelt het ongeveer 1.5 à 2 punten. De 1.9-leerlingen komen veel lager uit. Op taal ligt hun gemiddelde score 8 à 10 punten onder het landelijk gemiddelde, op rekenen 5 à 7 punten. Dit beeld wijkt niet veel af van de vorige twee metingen (zie bijlagen 6A en 6B). Het grootste verschil ten opzichte van de eerdere metingen bedraagt .5 scorepunt, het gemiddelde

verschil is iets meer dan .2 punt. De onderlinge verhoudingen tussen de wegingsfactoren zijn nagenoeg gelijk gebleven.

Betrekken we het schooltype erbij, dan blijkt dat leerlingen op de niet-OVB-scholen in alle drie de jaargroepen zowel op taal als op rekenen de hoogste gemiddelden halen. Leerlingen op formatiescholen zitten daar circa 1 tot 3 punten onder. Bij de taalprestaties van de 1.9-leerlingen kan dat zelfs oplopen tot een verschil van 4 punten. De gemiddelden van de gebiedsscholen wijken slechts enkele tienden van die van de formatiescholen af. Soms liggen de scores iets hoger, soms iets lager. Vergelijken met 1988 en 1990 liggen de gemiddelde scores van de formatie- en gebiedsscholen in 1992 veel dichter bij elkaar (zie bijlagen 6A en 6B). Uit eerdere analyses is gebleken dat de belangrijkste oorzaak van de lagere prestaties op formatie- en gebiedsscholen gelegen is in de ongunstiger sociale achtergrondkenmerken van de leerlingen. De ouders van die leerlingen hebben een lager opleidingsniveau en zijn vaker werkloos dan van leerlingen met dezelfde wegingsfactor op niet-OVB-scholen (Tesser, Mulder & Van der Werf, 1991; Mulder, 1993). Uit analyses die hier verder niet worden beschreven, blijkt dat hetzelfde geldt voor de prestaties in 1992.

6.2.2 De toetsprestaties per herkomstland

In de OVB-evaluatie worden op basis van het herkomstland van de ouders zes groepen allochtone leerlingen onderscheiden: Marokkanen, Turken, Surinamers, Antillianen, Molukkers en overigen. De laatste groep bestaat uit allochtonen met een zeer verschillende achtergrond: de eerste gastarbeiders (Polen, Italianen, Spanjaarden en Joegoslaven), politieke vluchtelingen en werknemers uit andere Europese landen en uit Azië. Uit eerdere metingen bleek dat er binnen de groep 1.9-leerlingen verschillen in taal- en rekenprestaties bestaan, die te maken hebben met het herkomstland van de ouders. De resultaten in 1992 vertonen hetzelfde beeld, zoals te zien is in tabel 6.3. Daarin staan de gemiddelde taal- en rekenscores van de 1.9-leerlingen, uitgesplitst naar herkomstland. Ter vergelijking staan de resultaten van 1988 en 1990 in bijlage 7A. (De resultaten van alle allochtone leerlingen, ongeacht hun wegingsfactor, staan in bijlage 7B.)

Tabel 6.3 - Toetsprestaties van de 1.9-leerlingen in 1992 naar herkomstland; groep 4, 6 en 8 (gemiddelden)

	Marokko	Turkije	Suriname	Antillen	Molukken	overig	E ²
<i>taal</i>							
groep 4	39.8	37.2	44.6	41.1	44.2	43.5	.113
groep 6	40.8	38.1	44.9	42.6	44.6	43.8	.081
groep 8	39.5	37.5	43.4	41.0	40.0	43.7	.067
<i>rekenen</i>							
groep 4	44.5	44.5	44.5	40.8	41.8	46.7	.014
groep 6	42.6	43.2	43.8	42.4	42.1	46.6	.016
groep 8	41.7	42.4	42.1	39.8	44.9	45.8	.016

Evenals bij de toetsafnames in 1988 en 1990, liggen alle gemiddelden onder de 50. Bij geen enkel herkomstland komt de gemiddelde score op of boven het landelijk gemiddelde. Maar ook nu zijn er verschillen per vak en per herkomstland. Zo ligt de gemiddelde rekenscore van leerlingen uit de groep 'overige' gemiddeld ongeveer 4 punten onder het landelijk gemiddelde, terwijl de achterstand van de Turken bij taal meer dan 10 punten bedraagt. In grote lijnen is de positie van de herkomstlanden in vergelijking met 1988 en 1990 gelijk gebleven. De Turken en Marokkanen leveren ook nu weer de laagste prestaties bij taal. Bij rekenen delen ze hun middenpositie met de Surinaamse leerlingen. De E²-waarden laten zien dat de taalverschillen als relevant kunnen worden beschouwd, maar de rekenprestaties niet.

Opvallend zijn de verschillen in taal- en rekenscores van de Molukse leerlingen in groep 4 en 6 enerzijds en groep 8 anderzijds. Het grillige beeld bij deze leerlingen wordt waarschijnlijk veroorzaakt door hun geringe aantal. Ook het aantal Antilliaanse leerlingen is beperkt. Wanneer er enkele uitschieters in die groepen zitten, werkt dat sterk door op het gemiddelde. De cijfers die betrekking hebben op de Molukkers en Antillianen moeten daarom met de nodige reserve worden bekeken.

Vergelijking met de gemiddelden in bijlage 7A laat bij de meeste landen een tamelijk wisselend beeld zien, zonder een consequent stijgende of dalende lijn. De scores op de tweede meting zijn hoger dan die op de eerste meting, maar weer lager dan op de derde meting, of omgekeerd. Maar daarop zijn uitzonderingen. Zo lijken de Marokkaanse leerlingen in de afgelopen jaren vooruitgang te hebben geboekt. Zowel de taalscores in groep 8 als de rekenscores in groep 6 en 8 vertonen een progressief

verloop over de jaren heen. Datzelfde geldt voor de rekenscores van de Turkse leerlingen in groep 4. De taalscores van de Turkse leerlingen in groep 4 en van 'overige' leerlingen in groep 6 zijn echter sinds 1988 gedaald, evenals de rekenscores van de Surinaamse leerlingen in groep 8. De stijgingen en dalingen zijn pas op hun juiste waarde te schatten wanneer rekening wordt gehouden met verschillen tussen de cohorten in verblijfsduur van de leerlingen in Nederland. In hoofdstuk 5 bleek immers dat die verschillen duidelijk aanwezig zijn. De Turken en Marokkanen woonden in 1992 gemiddeld langer in Nederland dan in 1990 en 1988 het geval was; het percentage leerlingen binnen de categorie 'overig' dat niet in Nederland was geboren, was daarentegen gestegen sinds 1988. Op de invloed van verblijfsduur op de prestaties kom ik in paragraaf 6.3 terug.

6.2.3 De toetsprestaties van 1.25-leerlingen van hoog en van laag opgeleide ouders

Met ingang van december 1993 zijn de criteria voor wegingsfactor 1.25 gewijzigd. Voor alle nieuwe autochtone leerlingen geldt dat hun beide ouders ten hoogste een opleiding op lbo-niveau mogen hebben afgerond, willen zij in aanmerking komen voor een wegingsfactor. Dat is een strenger criterium dan bij de tot nu toe geldende regeling, waarbij één van de ouders een opleiding hoger dan lbo mag hebben. Het nieuwe criterium geldt waarschijnlijk vanaf schooljaar 1996 ook voor de zittende leerlingen. Hierop vooruitlopend presenteer ik in tabel 6.4 de toetsprestaties van de 1.25-leerlingen, uitgesplitst naar het nieuw ingevoerde opleidingscriterium. Ter vergelijking staan de gemiddelden van de metingen in 1988 en 1990 in bijlage 8. Hierbij moet wel worden aangetekend dat in alle drie de metingen het opleidingsniveau van 'slechts' 65 procent van de ouders bekend was. Vanwege het percentage 'missings' en vanwege het feit dat de nieuwe criteria voor het merendeel van de leerlingen nog niet van toepassing is, beperk ik me tot een presentatie van de gemiddelden. In de verdere analyses wordt alleen de huidige 1.25-categorie betrokken.

Tabel 6.4 - Toetsprestaties van de 1.25-leerlingen in 1992 naar opleidingsniveau van de ouders (gemiddelden)

	taal			rekenen		
	max. lbo	hoger dan lbo	E ²	max. lbo	hoger dan lbo	E ²
groep 4	46.7	48.8	.013	47.0	49.3	.014
groep 6	46.5	49.6	.029	46.6	50.1	.036
groep 8	45.9	49.8	.039	45.6	49.7	.043

In alle drie de jaargroepen liggen de gemiddelde taal- en rekenscores van de leerlingen van wie beide ouders een opleiding hoger dan lbo hebben gehad, hoger dan die van de leerlingen met lager opgeleide ouders. De scores van de eerste groep liggen rond het landelijk gemiddelde; die van de laatst genoemde groep er ver onder. In groep 4 is het verschil nog niet zo groot, maar dat neemt in de loop van het basisonderwijs met bijna twee punten toe. Dat geldt zowel voor taal als voor rekenen. Dit ondersteunt dus het besluit de criteria voor toekenning van de wegingsfactor aan te scherpen.

Vergelijking met de scores in 1988 en 1990 (zie bijlage 8) laat zowel bij taal als bij rekenen drie van de zes keer een constant stijgende lijn zien. Het zijn echter meestal de leerlingen van de hoger opgeleide ouders die beter zijn gaan presteren. Alleen de leerlingen van lager opgeleide ouders in groep 4 scoren in 1992 zowel op taal als op rekenen beter dan in 1988 en 1990. Het gaat daarbij echter slechts om enkele tienden van punten. Geen spectaculaire verbetering dus.

Afgaande op de gemiddelde prestaties per wegingsfactor, schooltype, herkomstland en, voor de 1.25-leerlingen, opleidingsniveau, lijkt de achterstand van de OVB-doelgroepen sinds 1988 niet veel kleiner geworden. De gepresenteerde gemiddelden laten echter geen uitspraken toe over mogelijke OVB-effecten. Daarvoor moeten meer complexe analyses worden uitgevoerd waarbij wordt gecontroleerd voor verschillen tussen de cohorten in achtergrondkenmerken. In de volgende paragrafen worden de resultaten van die analyses beschreven.

6.3 Beleidsgeoriënteerde analyses

6.3.1 Effecten van wegingsfactor en schooltype

Uitspraken over het optreden of uitblijven van een OVB-effect kunnen niet worden gedaan door de prestaties van de drie cohorten zonder meer met elkaar te vergelijken. Het gaat immers om cohorten, die in allerlei opzichten kunnen verschillen. Zo kunnen er in het ene cohort wat 'slimmere' kinderen zitten dan in het andere, kunnen binnen de groep 1.9-leerlingen in het ene cohort meer Turken en Marokkanen zitten dan in het andere cohort en kan de verblijfsduur van de allochtone leerlingen in het ene cohort gemiddeld langer zijn dan in het andere cohort. Voor een zuiver vaststellen van een mogelijk OVB-effect moet voor dat soort kenmerken worden gecontroleerd. Dat wordt in deze paragraaf gedaan.

Om zicht te krijgen op de prestatie-ontwikkeling over de jaren heen en de invloed daarop van de OVB-middelen, zijn allereerst regressie-analyses uitgevoerd met de taal- en rekenprestaties als afhankelijke variabelen en wegingsfactor, schooltype, intelligentie en het onderzoeksjaar (meting) als onafhankelijke variabelen. Regressie-analyse geeft een beeld van de invloed op de prestaties van iedere variabele afzonderlijk (hoofdeffect) én van het extra effect van de combinatie van de variabelen met de meting (interactie-effect). Met name de interactie-effecten zijn in dit verband interessant omdat deze aangeven of prestatieverschillen tussen leerlingen met een verschillende wegingsfactor en/of op een verschillend schooltype, in de loop van de tijd significant groter of kleiner zijn geworden.

Omdat de wegingsfactor een leerlingkenmerk is en de hoeveelheid en aard van de OVB-faciliteiten een schoolkenmerk, zijn de analyses uitgevoerd met behulp van het multilevel programma VARCL. VARCL geeft (ondermeer) de hoofd- en interactie-effecten van school- en leerlingkenmerken op de prestaties in de vorm van regressie-coëfficiënten. Aangezien het hier om vergelijking van verschillende cohorten gaat, is meting als leerlingkenmerk in de analyses opgenomen. Het is in het model geen apart niveau, omdat de metingen niet zijn geclusterd binnen leerlingen, maar gekruist met leerlingen. Meting wordt beschouwd als een continue variabele met de waarden 1 (1988), 2 (1990) en 3 (1992). Er is gekozen voor een continue variabele in plaats van een dummy-variabele om een eventuele trend in de prestatie-ontwikkeling te kunnen vaststellen. Om te controleren voor eventuele intelligentieverschillen tussen de cohorten is non-verbale intelligentie eveneens op leerlingniveau opgenomen. De variabele wegingsfactor, uiteraard ook een leerlingkenmerk, bestaat uit drie categorieën: 1.0, 1.25 en 1.9. Deze categorieën zijn omgezet in drie dummy-variabelen met de 1.0-leerlingen als referentie-categorie. De effecten van de twee overige categorieën, de 1.25- en 1.9-leerlingen, worden in de analyse weergegeven als het verschil met de referentiegroep 1.0. Schooltype is als schoolvariabele in de analyse opgenomen. Ook de drie categorieën schooltypen (niet-OVB-, formatie- en gebiedsschool) zijn in drie dummy-variabelen omgezet, met de niet-OVB-scholen als referentiegroep.

In tabel 6.5 staan de effecten van de school- en leerlingvariabelen op de taal- en rekenprestaties. De resultaten hebben betrekking op groep 8. De effecten voor groep 4, en 6 staan in de bijlagen 9A en 9B.

Tabel 6.5 - Ongestandaardiseerde regressie-coëfficiënten van school- en leerlingkenmerken op de taal- en rekenprestaties, groep 8

	taal	rekenen
<i>hoofdeffecten:</i>		
wegingsfactor: 1.25	-2.95	-2.80
1.9	-8.54	-4.78
non-verbaal IQ	.34	.45
schooltype: formatie	-1.21	-1.21
gebied	-3.14	-2.06
meting	n.s.*	n.s.
<i>interactie-effecten:</i>		
1.25*meting	n.s.	n.s.
1.9*meting	n.s.	n.s.
formatie*meting	n.s.	n.s.
gebied*meting	.40	n.s.
1.25*formatie*meting	n.s.	n.s.
1.25*gebied*meting	-.27	n.s.
1.9*formatie*meting	n.s.	n.s.
1.9*gebied*meting	n.s.	n.s.
Grand Mean (intercept)	35.21	29.18

* n.s. ($p > .05$)

De effecten van wegingsfactor op taal laten zien dat, na controle voor de overige variabelen, de 1.25-leerlingen bijna drie en de 1.9-leerlingen ruim acht punten onder het gemiddelde van de 1.0-leerlingen liggen. Zoals in tabel 6.2 al is geconstateerd, zijn de verschillen voor de allochtonen bij rekenen veel kleiner. Non-verbale intelligentie heeft een significant positief effect op de taal- en rekenprestaties. Omdat het hier gaat om een continue variabele, moet deze worden geïnterpreteerd als de gemiddelde hoeveelheid verandering in de prestaties bij een verandering van één eenheid op de intelligentietest. Een voorbeeld: als de score op de non-verbale intelligentietest met één punt stijgt, gaan, bij constanthouding van de overige variabelen, de taalprestaties met .34 punt omhoog.

Uit het hoofdeffect van schooltype kan worden afgeleid dat leerlingen op gebiedscholen, ook na controle voor wegingsfactor en intelligentie, lagere prestaties halen dan leerlingen op formatiescholen en dat leerlingen op formatiescholen op hun beurt weer iets lagere prestaties halen dan leerlingen op niet-OVB-scholen.

Het effect van meting is niet significant. Gemiddeld genomen zijn de prestaties in de loop van de tijd dus niet veranderd. Maar het gaat hier om de vraag of de prestaties van de OVB-doelgroepen op (een van) de drie schooltypen sinds 1988 zijn veranderd. Dat kan worden afgelezen uit de interactie-effecten. Uit het significant positieve effect van gebied*meting op taal blijkt dat de taalprestaties op gebiedsscholen gemiddeld genomen iets zijn verbeterd. De 1.9-leerlingen hebben daar meer van geprofiteerd dan de 1.25-leerlingen. Immers, het effect van 1.25*gebied*meting is significant negatief en moet worden afgetrokken van het positieve effect van gebied*meting. Wat de rekenprestaties betreft is er in de loop van de tijd niets veranderd. Geen van de interactie-effecten voor rekenen is significant.

Uit bijlage 9B blijkt dat de resultaten voor groep 6 vergelijkbaar zijn met die van groep 8. Voor groep 4 liggen de resultaten iets anders (bijlage 9A). Bij die groep is het effect van meting wèl significant (positief op taal en negatief op rekenen). Bovendien wijken de effecten van gebied*meting af: op taal is dat effect niet significant, op rekenen wel. Dus net andersom als bij groep 6 en 8.

Hoe kan nu worden vastgesteld in welke mate de doelgroepleerlingen erop voor- dan wel achteruit zijn gegaan sinds 1988? We kunnen de taal- en rekenprestaties voor de verschillende doelgroepen en schooltypen berekenen door de effecten van de variabelen in één vergelijking uit te schrijven. Welke effecten in de vergelijking worden opgenomen, is afhankelijk van de wegingsfactor van een leerling en het schooltype waarop een leerling zit.

Uitgaande van de drie OVB-wegingscategorieën en drie schooltypen krijgen we de volgende negen combinaties:

1. 1.0-leerlingen op niet-OVB-scholen
2. 1.0-leerlingen op formatiescholen
3. 1.0-leerlingen op gebiedsscholen
4. 1.25-leerlingen op niet-OVB-scholen
5. 1.25-leerlingen op formatiescholen
6. 1.25-leerlingen op gebiedsscholen
7. 1.9-leerlingen op niet-OVB-scholen
8. 1.9-leerlingen op formatiescholen
9. 1.9-leerlingen op gebiedsscholen.

Voor elke combinatie worden de effecten in de vergelijking opgenomen die op de betreffende leerling en het betreffende schooltype van toepassing zijn.

Voor combinatie 1 is dat bijvoorbeeld:

Taal= GM + non-verbale intelligentie + meting.

Voor combinatie 5:

Taal= GM + non-verbale intelligentie + meting + **wegingsfactor 1.25 + formatie-school + 1.25*meting + formatieschool*meting + 1.25*formatieschool*meting.**

Voor combinatie 9:

Taal= GM + non-verbale intelligentie + meting + **wegingsfactor 1.9 + gebieds-school + 1.9*meting + gebiedsschool*meting + 1.9*gebiedsschool*meting.**

Wanneer het betreffende effect niet significant is, is het gelijk aan 0.

Door de uitkomsten van de vergelijkingen van de prestaties in 1988 (meting=1) te vergelijken met die van 1992 (meting=3), kunnen we vaststellen in hoeverre de prestaties van de OVB-doelgroepleerlingen op de onderscheiden schooltypen, na controle voor intelligentie, zijn verslechterd of verbeterd sinds 1988. Het verschil tussen de uitkomsten van de vergelijkingen van 1988 en 1992 voor de groepen 4, 6 en 8 staat in tabel 6.6. (Voor de vergelijking tussen 1992 en 1990 moeten de effecten in tabel 6.6 door 2 worden gedeeld. Omdat meting als een continue variabele is opgenomen, gaat het hier om soort trendanalyse, waarbij het verschil tussen 1988 en 1990 gelijk wordt gesteld aan het verschil tussen 1990 en 1992.)

Tabel 6.6 - Verschillen in taal- en rekenprestaties tussen 1992 en 1988 per wegings-categorie, schooltype en jaargroep

groep	niet-OVB			formatie			gebied		
	4	6	8	4	6	8	4	6	8
<i>taal</i>									
1.0	.38	.0	.0	.38	.0	.0	.38	.48	.80
1.25	.38	.0	.0	.38	.0	.0	-.18	.06	.26
1.9	.38	.0	.0	.38	.0	.0	.38	.48	.80
<i>rekenen</i>									
1.0	-.44	.0	.0	-.44	.0	.0	.78	.0	.0
1.25	-.44	.0	.0	-.44	.0	.0	.78	.0	.0
1.9	-.44	.0	.0	-.44	.0	.0	.78	.0	.0

Op basis van de tabel zijn twee vragen te beantwoorden. De eerste vraag luidt: zijn de verschillen tussen de wegingsfactoren binnen een schooltype sinds 1988 kleiner geworden? Op de niet-OVB-scholen en formatiescholen is daar geen sprake van. In groep 6 en 8 is er op die scholen niets veranderd, en in groep 4 zijn de 1.0-, 1.25- en 1.9-leerlingen er op taal evenveel op vooruit en op rekenen evenveel op achteruit gegaan. De onderlinge verhoudingen zijn dus niet veranderd. Dat geldt eveneens voor de rekenprestaties op de gebiedsscholen. Alleen bij de taalprestaties op de gebiedsscholen zijn er wat verschillen tussen de wegingscategorieën ontstaan. De taalprestaties van de 1.0- en 1.9-leerlingen zijn in gelijke mate verbeterd, die van de 1.25-leerlingen zijn daarbij achtergebleven. De 1.9- en 1.25-leerlingen zijn op de gebiedsscholen dus iets dichter bij elkaar gekomen.

De tweede vraag die op grond van de tabel kan worden beantwoord luidt: zijn de verschillen tussen leerlingen met eenzelfde wegingsfactor op verschillende schooltypen kleiner geworden? Wat betreft de taalprestaties in groep 6 en 8 en de rekenprestaties in groep 4 is daarop een eenduidig antwoord mogelijk: zowel de 1.0-, als de 1.25- en 1.9-leerlingen op gebiedsscholen zijn méér vooruit gegaan dan de leerlingen met eenzelfde wegingsfactor op de niet-OVB- en formatiescholen. In groep 6 en 8 is er wat rekenen betreft op geen van de drie schooltypen iets veranderd. Er is één negatieve ontwikkeling te zien: de 1.25-leerlingen in groep 4 op de gebiedsscholen zijn er in 1992 wat taal betreft iets op achteruit gegaan ten opzichte van 1988. De 1.25-leerlingen op de andere twee schooltype zijn juist iets vooruit gegaan.

6.3.2 Effecten na controle voor herkomstland en verblijfsduur

Vergelijking van de prestaties van de allochtone leerlingen in 1988, 1990 en 1992 is niet helemaal zuiver als er geen rekening wordt gehouden met verschillen tussen de cohorten wat betreft het herkomstland en de verblijfsduur van de leerlingen. Zo bleek in hoofdstuk 5 dat het percentage Turkse en Marokkaanse leerlingen onder de 1.9-leerlingen sinds 1988 is gestegen. Maar de gemiddelde verblijfsduur van deze twee groepen was ook toegenomen. Uit de eerdere OVB-metingen en ook in ander onderzoek is vast komen te staan dat de schoolprestaties sterk verbeteren, naarmate leerlingen langer in Nederland wonen en langer Nederlands onderwijs hebben gevolgd (o.a. Driessen, 1990; Mulder, 1993). Zij-instromers hebben aanzienlijk meer moeite met de leerstof dan leerlingen die hier zijn geboren of die van het begin af aan op een Nederlandse basisschool hebben gezeten. Volgens Driessen (1990) presteren vooral leerlingen die in de bovenbouw zijn ingestroomd slecht. Met name een hoger percentage zij-instromers in het ene cohort kan derhalve een lagere gemiddelde taal- en rekenscore tot gevolg hebben dan in het andere cohort. Om te bepalen of

er sinds 1988 bij (een van) de herkomstlanden sprake is van een prestatie-ontwikkeling die valt toe te schrijven aan een gemiddeld langere of kortere verblijfsduur in Nederland, zijn multiple regressie-analyses uitgevoerd waarbij het effect van onderzoeksjaar (meting) is vastgesteld na controle voor herkomstland, non-verbale intelligentie en verblijfsduur in Nederland. Meting is, net als in de vorige paragraaf, als continue variabele in de analyse opgenomen, met de waarden 1 (1988), 2 (1990) en 3 (1992). Van de herkomstlanden en van de verblijfsduurcategorieën zijn dummyvariabelen gemaakt. Eén land en één verblijfsduurcategorie ('Nederland', resp. 'in Nederland geboren') fungeren daarbij als vergelijkingsgroep waar de andere landen en verblijfsduurcategorieën tegen worden afgezet. De verblijfsduurcategorieën zijn dezelfde als die in hoofdstuk 5 zijn gehanteerd. De belangrijkste opbrengst van de analyses bestaat uit regressie-coëfficiënten en multiple correlatie coëfficiënten. De regressie-coëfficiënten van de dummies zijn gelijk aan het verschil in gemiddelde op de afhankelijke variabele van de leerlingen uit de betreffende groep ten opzichte van de vergelijkingsgroep. De resultaten van de analyses staan in tabel 6.7.

De analyses zijn in vier stappen uitgevoerd. Eerst zijn de effecten van de herkomst-dummies geschat zonder controle voor andere variabelen. In de tabel staan die bij elke jaargroep op de eerste regel. Wanneer we kijken naar de ongecorrigeerde effecten van herkomstland op de taal- en rekenprestaties, zien we hoe groot de achterstand is van leerlingen uit het betreffende land op de Nederlandse leerlingen. In alle drie de jaargroepen is de taalachterstand van de Turkse leerlingen het grootst, op de voet gevolgd door de Marokkaanse leerlingen. De Surinaamse leerlingen en leerlingen uit de categorie 'overig' doen het beduidend beter dan de Turken en Marokkanen. De categorie 'overig' komt het dichtst in de buurt van de Nederlandse leerlingen. De rekenachterstand van de Turken en Marokkanen is veel kleiner dan de taalachterstand. Datzelfde geldt voor de groep 'overig', zij het in mindere mate. Bij de Surinaamse leerlingen is de rekenachterstand vrijwel even groot als de taalachterstand.

Als tweede stap is intelligentie in de analyse opgenomen en zijn de effecten van herkomstland opnieuw berekend. De controle voor non-verbale intelligentie leidt ertoe dat zowel de taal- als de rekenachterstand ten opzichte van de Nederlandse leerlingen met maximaal 2,5 punt wordt verkleind. Met name voor de Turken en Marokkanen draagt de controle voor intelligentie in hoge mate bij tot een verkleining van het herkomstlandeffect. Waarschijnlijk speelt hierbij de taalcomponent in de instructie van de intelligentietest een rol. Voor Turken en Marokkanen die de taal niet goed beheersen is het immers moeilijker om te begrijpen wat de bedoeling van de opgaven is dan voor de andere twee allochtone groepen.

Tabel 6.7 - Effecten van herkomstland op de taal- en rekenprestaties, zonder en met controle voor non-verbaal IQ, verblijfsduur en meting (vergelijkingsgroepen: categorie 'Nederlanders', resp. 'in Nederland geboren') (ongestandaardiseerde regressie-coëfficiënten en percentages verklaarde variantie)

	contr var	Marokko	Turkije	Su/An/Mo	overig	% R ² add
TAAL						
<i>groep 4</i>		-8.6	-10.6	-4.3	-2.8	12
non-verbaal IQ	36	-6.8	-9.1	-3.2	-2.6	24
verblijf 1-2jr	-3.1					
verblijf > 3jr	-1.6	-6.3	-8.8	-2.8	-2.2	24
meting	18	-6.3	-8.8	-2.8	-2.2	24
<i>groep 6</i>		-7.2	-9.0	-3.1	-2.4	8
non-verbaal IQ	37	-5.6	-8.0	-2.3	-2.3	21
verblijf 1-2jr	-3.4					
verblijf > 3jr	-1.9	-5.0	-7.6	-1.7	-1.9	22
meting	n s *	-5.0	-7.6	-1.7	-1.9	22
<i>groep 8</i>		-8.8	-9.5	-4.9	-2.7	9
non-verbaal IQ	41	-7.2	-8.4	-3.8	-2.6	25
verblijf 1-2jr	-5.2					
verblijf 3-4jr	-3.3					
verblijf > 5jr	-1.5	-6.4	-7.8	-3.1	-2.1	25
meting	n s	-6.4	-7.8	-3.1	-2.1	25
REKENEN						
<i>groep 4</i>		-5.0	-5.3	-4.0	-1.3	4
non-verbaal IQ	46	-2.6	-3.4	-2.5	-1.0	24
verblijf 1-2jr	-1.5					
verblijf > 3jr	-3	-2.5	-3.3	-2.4	-9	24
meting	24	-2.5	-3.3	-2.4	-9	24
<i>groep 6</i>		-5.7	-5.3	-3.7	-1.4	4
non-verbaal IQ	48	-3.7	-3.9	-2.6	-1.3	26
verblijf 1-2jr	-1.8					
verblijf > 3jr	-9	-3.4	-3.8	-2.3	-1.1	26
meting	28	-3.4	-3.8	-2.3	-1.0	26
<i>groep 8</i>		-6.5	-5.5	-4.9	-1.4	5
non-verbaal IQ	52	-4.5	-4.1	-3.6	-1.4	30
verblijf 1-2jr	-2.4					
verblijf 3-4jr	-1.9					
verblijf > 5jr	5	-4.2	-3.9	-3.3	-1.1	30
meting	n s	-4.2	-3.9	-3.3	-1.1	30

* n s (p > 01)

De derde stap in de analyses is de toevoeging van de verblijfsduurcategorïën. Voor de groepen 4 en 6 zijn dat er twee, voor groep 8 drie. Uit de effecten van de verblijfsduurcategorïën zelf kan worden afgeleid dat leerlingen die pas één à twee jaar in Nederland wonen 3 tot ruim 5 punten lager scoren op taal en 1.5 tot 2.5 punt op rekenen. Wonen ze hier langer dan twee jaar, dan verbeteren de taalprestaties met 1.5 tot 2 punten en de rekenprestaties met 1 à 1.5 punt. Na controle voor verblijfsduur vermindert de achterstand van de herkomstlandgroepen weer enigszins, maar de prestaties blijven achter bij die van de Nederlandse leerlingen. De hoeveelheid variatie die extra door verblijfsduur wordt verklaard is nihil. Dat is echter niet verwonderlijk gezien het feit dat ook de Nederlanders (als vergelijkingsgroep) in de analyses zijn opgenomen en zij veruit in de meerderheid zijn.

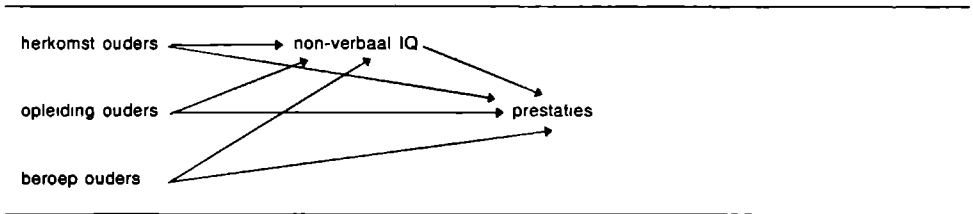
De belangrijkste vraag die op grond van de tabel kan worden beantwoord is of er sinds 1988 bij (een van) de herkomstlandgroepen een prestatie-ontwikkeling te zien is, nadat voor intelligentie- en verblijfsduurverschillen tussen de cohorten is gecorrigeerd. Uit de effecten van meting blijkt dat de taalprestaties in groep 4 en de rekenprestaties in de groepen 4 en 6 sinds 1988 iets zijn gestegen. De herkomstlandeffecten zijn gelijk gebleven. Dat betekent dat de stijging voor alle landen even groot is. Overigens is die stijging zo klein, dat er nog niet al te veel waarde aan gehecht kan worden. Het gaat om maximaal enkele tienden van een opgave.

Na controle voor verblijfsduur is het resterende effect van meting zeer gering of niet meer significant. De in dit hoofdstuk geconstateerde prestatieverbetering van de 1.9-leerlingen lijkt dus in ieder geval voor een deel toegeschreven te moeten worden aan de gemiddeld langere verblijfsduur in Nederland. Met name de verblijfsduur van de Marokkaanse en Turkse leerlingen zullen daartoe hebben bijgedragen. Maar een nuancering is hierbij nog op z'n plaats. Eerder in dit hoofdstuk luidde immers de conclusie dat de prestatieverbetering van de 1.9- (en 1.0-)leerlingen op *gebiedsscholen* groter was dan op de twee andere schooltypen. Het zou dus kunnen zijn dat op dat schooltype een groter effect van meting overblijft na controle voor intelligentie en verblijfsduur. Hoe groter het resterende effect van meting, hoe meer het voor de hand ligt de prestatieverbetering toe te schrijven aan de gebiedsfaciliteiten. Daarom zijn dezelfde regressie-analyses opnieuw uitgevoerd, maar nu alleen voor de allochtone leerlingen op gebiedsscholen. Over de resultaten kan kortweg worden gezegd: ze wijken niet af van de resultaten in tabel 6.7. Ook voor de 1.9-leerlingen op gebiedsscholen geldt dat ze het in 1992 iets beter doen dan in 1988, maar dat dit voor het grootste deel verklaard kan worden door de langere verblijfsduur in Nederland. Het resterende effect van meting is niet significant of zeer gering, en voor zowel de Nederlanders als de allochtone leerlingen even groot. De directe bijdrage van OVB aan de prestatieverbetering van de 1.9-leerlingen is dus te verwaarlozen.

6.4 Probleemgeoriënteerde analyses

Het uiteindelijke doel van het OVB is het verminderen van de samenhang tussen sociaal milieu en etnische herkomst van leerlingen enerzijds en hun schoolprestaties en -loopbanen anderzijds. Of dat (mogelijk) door het toekennen van de OVB-middelen wordt bereikt, kan globaal worden afgelezen uit de ontwikkeling van de prestaties per wegingsfactor. De wegingsfactor is echter een grove 'vertaling' van de sociaal-etnische achtergrond. Het beroeps- en opleidingsniveau van ouders van leerlingen met dezelfde wegingsfactor kan tamelijk sterk uiteenlopen en de 1.9-leerlingen zijn afkomstig uit diverse landen. Een genuanceerd beeld van de afzonderlijke effecten van sociaal milieu en etnische afkomst is op grond van de wegingsfactor niet mogelijk. De vraag of de samenhang tussen de sociaal-etnische achtergrondkenmerken en de schoolprestaties de afgelopen jaren is veranderd, kan beter worden onderzocht door de onderlinge relaties zoals die er in 1988 uitzagen te vergelijken met die in 1992. Dat is gedaan volgens het model in figuur 6.1.

Figuur 6.1 - Model van relaties tussen de sociaal-etnische achtergrondkenmerken en schoolprestaties



Non-verbale intelligentie is net als bij de multilevel-analyses in de vorige paragraaf in het model opgenomen als controlevariabele voor eventuele intelligentieverschillen tussen de cohorten. Met behulp van het LISREL-programma zijn pad-analyses uitgevoerd op de gegevens van de cohorten 1988 en 1992. De padanalyses leveren gestandaardiseerde en ongestandaardiseerde coëfficiënten op tussen de variabelen. De pad-coëfficiënten geven aan hoe groot de bijdrage aan de afhankelijke variabele is van iedere variabele, *in combinatie met* de rest van de variabelen in het model. Via multi-sample analyses zijn de modellen van 1988 en 1992 met elkaar vergeleken. De mate van verandering in de onderlinge samenhang van de variabelen is getoetst met de Chi^2 -toets.

Als opleidings- en beroepsniveau zijn steeds het hoogste niveau binnen het gezin genomen. De opleidingen zijn ingedeeld in de volgende categorieën: 1=lager onderwijs; 2=lager beroepsonderwijs; 3=eerste trap avo/vwo; 4=mbo; 5=tweede trap avo/vwo; 6=hbo; 7=universiteit. De beroepscategorieën zijn als volgt gerangordend: 1=ongeschoolde handarbeid; 2=geschoolde handarbeid; 3=zelfstandigen zonder personeel; 4=lagere employés; 5=zelfstandigen met personeel; 6=middelbare employés; 7=hogere employés. Omdat de schoolprestaties van de kinderen van 'werklozen' sterk leken op die van de kinderen van de groep ongeschoolde handarbeiders, zijn die twee categorieën samengevoegd. Op grond van de gemiddelde toetsprestaties van de leerlingen zijn de herkomstlanden tot de volgende vier categorieën ingedikt: 1=Nederland; 2=overige (=Zuideuropese en Aziatische) landen; 3=Suriname/Antillen/Molukken; 4= Turkije/Marokko.

Het model in figuur 6.1 is voor de drie OVB-schooltypen apart onderzocht. Vergelijking van de padcoëfficiënten in 1988 en 1992 laat zien of de onderlinge relaties tussen de achtergrondkenmerken en de taal- en rekenprestaties op de schooltypen sinds 1988 is veranderd. De Chi²-toets laat zien of de relaties significant van elkaar verschillen. Vóór het uitvoeren van de analyses zijn de samenhangen tussen de variabelen getoetst op lineariteit. In alle gevallen bleken de verbanden tussen achtergrondkenmerken en prestaties lineair te zijn; E²-r² bedraagt maximaal .002.

In tabel 6.8 staan de gestandaardiseerde en ongestandaardiseerde regressiecoëfficiënten voor groep 8. Het gaat om de totale effecten op taal en rekenen, dus de directe effecten plus de indirecte effecten via non-verbale intelligentie. De resultaten van de analyses voor groep 4 staan in bijlage 10. Groep 6 ontbreekt, omdat de gegevens over het beroepsniveau van deze ouders niet waren gecodeerd.

Het gestandaardiseerde effect laat de relatieve bijdrage zien van de betreffende variabele voor de schooljaren afzonderlijk. Die bijdrage verschilt per schooltype. Op de niet-OVB-scholen heeft het opleidingsniveau de grootste invloed, op formatiescholen en gebiedsscholen speelt het herkomstland een relatief belangrijke rol. Het effect van beroepsniveau is in combinatie met opleidingsniveau en herkomstland te verwaarlozen.

De absolute verschillen tussen 1988 en 1992 zijn af te lezen uit de ongestandaardiseerde effecten. Daaruit blijkt dat op de niet-OVB-scholen het negatieve effect van herkomstland sterker is geworden. Aangezien er zeer weinig allochtone leerlingen op niet-OVB-scholen zitten, is de praktische consequentie daarvan echter te verwaarlozen. De effecten van opleidings- en beroepsniveau zijn op die scholen nagenoeg gelijk gebleven. Uit de effect-verschuiving op de formatie- en gebiedsscholen kan meer

worden afgeleid. Op beide schooltypen is het effect van herkomstland afgenomen en het effect van opleidingsniveau juist toegenomen. Vooral bij taal is dat duidelijk te zien. De toetsing wijst echter uit dat de onderlinge relaties alleen voor taal op gebiedsscholen significant van elkaar verschillen. Daarvan kan worden gezegd dat het effect van herkomstland sinds 1988 is afgenomen ten gunste van het effect van opleidingsniveau ouders. De verschillen in onderlinge relaties bij rekenen op gebiedsscholen en bij taal en rekenen op de andere schooltypen zijn te klein om er veel waarde aan te hechten.

Tabel 6.8 - Relaties tussen herkomstland, opleiding, beroep en taal- en rekenprestaties onder constanthouding van non-verbale intelligentie, vergelijking 1988 en 1992, groep 8 (gestandaardiseerde en ongestandaardiseerde regressie-coëfficiënten)

	taal				rekenen			
	gest.		ongest.		gest.		ongest.	
	'88	'92	'88	'92	'88	'92	'88	'92
<i>niet-OVB-scholen</i>								
land	-.07	-.10	-1.66	-2.39	-.02*	-.09	-.50*	-2.17
opleiding	.21	.19	1.19	1.08	.21	.20	1.20	1.15
beroep	.03*	.06	.16*	.29	.02*	.03*	.11*	.14*
Chi ² (df=3)	7.08				9.98			
p	.069				.019			
<i>formatie-scholen</i>								
land	-.26	-.23	-2.94	-2.63	-.17	-.13	-1.98	-1.51
opleiding	.20	.28	1.25	1.78	.22	.25	1.39	1.56
beroep	.02*	.02*	.12*	.08*	.03*	.04*	.13*	.21*
Chi ² (df=3)	3.69				5.52			
p	.297				.137			
<i>gebiedsscholen</i>								
land	-.33	-.24	-2.66	-1.97	-.20	-.10	-1.62	-.81
opleiding	.18	.32	1.26	2.16	.18	.27	1.22	1.82
beroep	.06	-.01*	.30	.04*	.07	.02*	.33	.12*
Chi ² (df=3)	15.04				7.61			
p	.002				.055			

* n.s. (p > .01)

Opvallend is dat deze resultaten niet terug zijn te vinden bij groep 4 (bijlage 10). Voor die leerlingen op formatie- en gebiedsscholen geldt juist dat het opleidingsniveau in het algemeen (iets) minder belangrijk is geworden. Maar ook daar kan weinig waarde worden gehecht aan de verschillen tussen de twee metingen. Alleen bij rekenen op formatiescholen wijken de onderlinge relaties significant van elkaar af.

6.5 Samenvatting

In deze publikatie gaat het om de vraag of er in 1992, zes jaar na de start van het OVB, al iets van de OVB-doelstelling is bereikt. Die vraag is in dit hoofdstuk gedeeltelijk onderzocht middels een cross-sectionele vergelijking: de taal- en rekenprestaties van de OVB-doelgroepen in 1992 zijn vergeleken met de prestaties van de leerlingen die in 1990 en 1988 in dezelfde jaargroepen zaten. De analyses die zijn uitgevoerd zijn te onderscheiden in beleidsgeoriënteerde en probleemgeoriënteerde analyses. In het eerste type staan de twee componenten van het OVB centraal: de formatie- en de gebiedscomponent. Deze analyses zijn gericht op de vraag of de prestaties van leerlingen met wegingsfactor 1.25- en 1.9 in 1992 beter zijn dan in 1988 en 1990, en of dat te maken heeft met de (gebieds)faciliteiten die scholen krijgen. In het tweede type staan de kenmerken op basis waarvan de wegingsfactor is samengesteld centraal, namelijk opleiding, beroep en herkomstland. De vraag waar het bij deze laatste analyses om gaat is of de relaties tussen de sociaal-etnische achtergrond van leerlingen en hun schoolprestaties onder invloed van het OVB zwakker zijn geworden.

Voor de vergelijkbaarheid tussen jaargroepen en vakken is gewerkt met zogenaamde T-scores: standaardnormaal scores met een gemiddelde van 50 en een standaardafwijking van 10. Eerst zijn de gemiddelde T-scores per wegingsfactor, schooltype en herkomstland gepresenteerd en is een vergelijking gemaakt met de twee eerdere metingen. De resultaten wijzen uit dat de onderlinge verhoudingen tussen de wegingsfactoren, de schooltypen en de herkomstlanden de afgelopen jaren niet zijn veranderd. Ook in 1992 blijven de taal- en rekenscores van de allochtone doelgroepleerlingen ver achter bij die van de autochtone doelgroepleerlingen. De autochtone doelgroepleerlingen halen op hun beurt weer lagere scores dan de leerlingen die niet tot de OVB-doelgroepen worden gerekend. Net als in 1988 en in 1990 zijn er ook in 1992 verschillen in gemiddelde scores van de onderscheiden schooltypen (niet-OVB-, formatie- en gebiedsscholen). Leerlingen op niet-OVB-scholen doen het, ongeacht hun wegingsfactor beter dan op de twee andere schooltypen. Vergeleken met 1988 en 1990 liggen de gemiddelde scores van de formatie- en gebiedsscholen in 1992 dichter bij elkaar. Hun scores zijn nu vrijwel gelijk. Uit eerdere analyses is

gebleken dat de belangrijkste oorzaak van de lagere prestaties op formatie- en gebiedsscholen gelegen is in de ongunstiger sociale achtergrondkenmerken van de leerlingen.

In grote lijnen is de positie van de herkomstlanden in vergelijking met 1988 en 1990 hetzelfde gebleven. De Turken en Marokkanen halen ook nu weer de laagste prestaties op taal. Bij rekenen delen ze hun middenpositie met de Surinaamse leerlingen. De Surinaamse leerlingen halen van de allochtone leerlingen de hoogste taalscores. De 'overige' leerlingen doen het relatief goed op rekenen.

Op basis van de gemiddelden kunnen geen uitspraken worden gedaan over mogelijke OVB-effecten. Daarvoor zijn meer complexe analyse-technieken nodig, waarbij kan worden gecontroleerd voor verschillen tussen de cohorten wat betreft achtergrondkenmerken, zoals intelligentie. Dat is gedaan met behulp van het multilevel-programma VARCL. De prestaties van de cohorten 88, 90 en 92 zijn met elkaar vergeleken onder controle van de leerlingkenmerken wegingsfactor, intelligentie en onderzoeksjaar en het schoolkenmerk schooltype. Met name de interactie-effecten zijn in dit verband interessant. Zij geven informatie over de vraag of prestatieverschillen tussen leerlingen met een verschillende wegingsfactor en/of op een verschillend schooltype, sinds 1988 significant groter of kleiner zijn geworden.

Op basis van de analyses konden twee vragen worden beantwoord:

1. Zijn de verschillen tussen de wegingsfactoren binnen eenzelfde schooltype sinds 1988 kleiner geworden?
2. Zijn de verschillen tussen leerlingen met eenzelfde wegingsfactor op verschillende schooltypen kleiner geworden?

De onderlinge verhoudingen tussen de wegingsfactoren binnen eenzelfde schooltype blijken nauwelijks te zijn veranderd. Alleen bij de taalprestaties op de gebiedsscholen zijn er enige verschillen tussen de wegingscategoricën ontstaan. De taalprestaties van de 1.0- en 1.9-leerlingen zijn op dat schooltype zowel in groep 4 als in groep 6 en 8 iets verbeterd. De taalprestaties van de 1.25-leerlingen zijn daarbij achtergebleven. De 1.9- en 1.25-leerlingen op de gebiedsscholen zijn daardoor wat taal betreft wat dichter bij elkaar gekomen, de 1.0- en 1.25-leerlingen daarentegen wat verder uit elkaar gegroeid. De taalachterstand van de 1.9-leerlingen ten opzichte van de 1.0-leerlingen is door de even grote vooruitgang van beide groepen niet veranderd.

Bij vergelijking van leerlingen met eenzelfde wegingsfactor op verschillende schooltypen blijkt dat de taalprestaties van alle leerlingen in groep 6 en 8 en de rekenprestaties in groep 4 op gebiedsscholen meer vooruit zijn gegaan dan op de niet-OVB- en formatiescholen. Alleen de 1.25-leerlingen in groep 4 op de gebiedsscholen

hebben in 1992 een iets grotere achterstand ten opzichte van dezelfde categorie leerlingen op de andere twee schooltypen dan in 1988.

Vergelijking van de prestaties van de 1.9-leerlingen uit verschillende cohorten is niet helemaal zuiver als er geen rekening wordt gehouden met verschillen tussen de cohorten wat betreft de verblijfsduur in Nederland. Met name een hoger percentage zij-instromers in het ene cohort kan een lagere gemiddelde taal- en rekenscore tot gevolg hebben dan in het andere cohort. Om te bepalen of er sinds 1988 bij een van de herkomstlanden sprake is van een prestatie-ontwikkeling die is toe te schrijven aan een gemiddeld langere of kortere verblijfsduur in Nederland, zijn multiple regressie-analyses uitgevoerd waarbij het effect van onderzoeksjaar (meting) is vastgesteld na controle voor non-verbale intelligentie en verblijfsduur in Nederland. Uit de effecten van meting blijkt dat de taalprestaties in groep 4 en de rekenprestaties in de groepen 4 en 6 sinds 1988 iets zijn gestegen. De herkomstlandeffecten zijn gelijk gebleven. Dat betekent dat de stijging voor alle landen even groot is. Overigens is die stijging zo klein, dat er nog niet al te veel waarde aan gehecht kan worden. Het gaat om maximaal enkele tienden van een opgave.

Omdat eerder was geconstateerd dat de prestatieverbetering van de 1.9-leerlingen op *gebiedsscholen* groter was dan op de twee andere schooltypen, zijn de dezelfde analyses opnieuw uitgevoerd, maar nu alleen voor de allochtone leerlingen op gebiedsscholen. De resultaten wijken echter niet af van die voor de totale groep allochtonen. Ook voor de allochtone leerlingen op gebiedsscholen geldt dat ze het in 1992 iets beter doen dan in 1988, maar dat dit voor het grootste deel verklaard kan worden door de langere verblijfsduur in Nederland. Vermoedelijk heeft met name de gemiddeld langere verblijfsduur van de Marokkaanse en Turkse leerlingen daartoe bijgedragen. Het resterende effect van onderzoeksjaar is niet significant of zeer gering en voor zowel de Nederlandse als de allochtone leerlingen even groot. De directe bijdrage van OVB aan de prestatie-ontwikkeling van de 1.9-leerlingen is dus te verwaarlozen.

Uit de probleemgeoriënteerde analyses blijkt dat op de formatie- en gebiedsscholen het negatieve effect van herkomstland is afgenomen en het effect van opleidingsniveau is toegenomen. De verschillen zijn echter klein en alleen met betrekking tot taal op gebiedsscholen significant. Dit wijst erop dat etniciteit voor de leerlingen in groep 8 op gebiedsscholen een minder belangrijke rol is gaan spelen bij de taalprestaties. Wellicht hangt dit ook samen met het feit dat de verblijfsduur van de allochtonen die in 1992 in groep 8 zaten, gemiddeld langer was dan die van leerlingen die in 1988 in die groep zaten. Een afname van het effect van etniciteit vinden we niet terug bij groep 4. Voor die leerlingen op formatie- en gebiedsscholen geldt juist dat het *oplei-*

dingsniveau (iets) minder belangrijk is geworden. Maar ook hierbij zijn de verschillen uiterst klein en meestal niet significant.

7 Longitudinale vergelijking van de taal- en rekenprestaties

Voor het grootste deel van de leerlingen die in 1992 in het kader van de OVB-evaluatie zijn getoetst, was het de tweede of derde keer dat ze aan het onderzoek deelnamen. Het merendeel van de leerlingen in groep 6 had twee jaar daarvoor ook in groep 4 meegedaan, en veel leerlingen die in 1992 in groep 8 zaten, waren twee jaar daarvoor in groep 6 en vier jaar daarvoor in groep 4 getoetst. Deze longitudinale gegevens laten een antwoord toe op de vraag hoe de achterstand van de OVB-doelgroepleerlingen zich ontwikkelt naarmate deze leerlingen verder in het onderwijs komen. Die vraag vormt het onderwerp van dit hoofdstuk. Concreet gaat het om de vraag of de leerlingen uit de OVB-doelgroepen in 1992 relatief hogere, lagere of dezelfde prestaties hebben gehaald dan *diezelfde* leerlingen twee of vier jaar eerder. Uiteraard wordt die ontwikkeling gerelateerd aan de hoeveelheid en aard van de OVB-faciliteiten die de scholen hebben ontvangen.

De leerlingen die zowel in 1988 in groep 4, in 1990 in groep 6 als in 1992 in groep 8 zijn getoetst, worden verder aangeduid als het cohort 92-8L (L van Longitudinaal). Met het cohort 92-6L worden de leerlingen bedoeld die in 1990 in groep 4 en in 1992 in groep 6 aan de toetsafnames hebben deelgenomen.

Voor de beantwoording van de vraag volg ik ongeveer dezelfde weg als in het vorige hoofdstuk. Ook nu presenteer ik de scores van de leerlingen, uitgesplitst naar wegingsfactor, herkomstland en schooltype (§ 7.2) en ga ik in op de resultaten van de beleidsgeoriënteerde en probleemgeoriënteerde analyses (§ 7.3 en 7.4). Maar alvorens ik daaraan toekom, beschrijf ik eerst in paragraaf 7.1 in welke mate er uitval is opgetreden onder de leerlingen die we longitudinaal (hadden willen) volgen en wat de reden van de uitval is geweest. Paragraaf 7.5 sluit het hoofdstuk af met een samenvatting van de resultaten.

7.1 De uitval in de longitudinale cohorten

In hoofdstuk 5 bleek dat van de leerlingen die in 1988 in groep 4 zijn getoetst, vier jaar later slechts 50 procent in groep 8 werd aangetroffen. Van de leerlingen die in 1990 in groep 4 zaten, werd in 1992 71 procent teruggevonden. De tussentijdse uitval is dus aanzienlijk. Voor een groot deel heeft dat te maken met schooluitval. Door fusies, opheffingen en weigering van scholen om aan verder onderzoek mee te

doen, is een groot deel van de leerlingen uit het onderzoek verdwenen. Maar een andere belangrijke reden van de tussentijdse uitval is veroorzaakt door zittenblijven, verhuizen of het doorverwijzen van leerlingen naar het speciaal onderwijs. In tabel 7.1 staat per wegingsfactor hoeveel procent van de leerlingen is uitgevallen, voor welk deel dat is veroorzaakt door schooluitval en voor welk deel door leerlinguitval.

Tabel 7.1 - Uitval in cohort 92-6L en cohort 92-8L, uitgesplitst naar schooluitval en leerlinguitval

	cohort 92-6L	cohort 92-8L
aantal leerlingen in groep 4	12.349	13.529
aantal leerlingen in 1992	8.715	6.686
uitval	29%	51%
waarvan:		
door schooluitval	22%	48%
door leerlinguitval	79%	52%

De uitval in cohort 92-8L is veel groter dan die in cohort 92-6L. Dat is op zich niet zo verwonderlijk omdat deze leerlingen twee jaar langer zijn gevolgd en dus meer tijd hebben gehad om uit te vallen. Maar een belangrijk verschil tussen cohort 92-8L en 92-6L is dat de uitval in het eerstgenoemde cohort in veel sterkere mate door schooluitval wordt veroorzaakt. Die uitval heeft plaatsgevonden na de eerste meting in 1988 en had als belangrijkste reden dat scholen niet meer aan het onderzoek mee wilden doen. De scholen die wél aan de tweede meting hebben meegedaan, zijn gemotiveerde scholen. De uitval die na de tweede meting heeft plaatsgevonden, werd voornamelijk veroorzaakt door fusies en opheffingen van scholen. Dat verklaart het lagere percentage schooluitval in cohort 92-6L, dat immers pas bij de tweede meting is gestart.

Uit de resultaten van hoofdstuk 5 bleek dat de schooluitval geen inbreuk heeft gemaakt op de representativiteit van de steekproef. Vertekeningen in de resultaten door schooluitval is dan ook niet te verwachten. Maar de *leerlinguitval* heeft wel gevolgen voor de interpretatie van de resultaten. Het gaat immers voor een groot deel om uitval door zittenblijven en verwijzingen. In tabel 7.2 staat hoe groot de leerlinguitval is, uitgesplitst naar wegingsfactor. (Het gaat hier dus alleen om leerlingen op scholen die aan alle metingen hebben meegedaan.)

Tabel 7.2 - Uitval in de cohorten 92-6L en 92-8L per wegingsfactor (percentages)

	92-6L	92-8L
1.0	16	26
1.25	21	30
1.9	30	40

De uitval in cohort 92-6L heeft plaatsgevonden tussen groep 4 en 6, die in cohort 92-8L tussen groep 4 en 8. Uit de percentages blijkt dat de grootste uitval, tussen de 15 en 30 procent, vóór groep 6 plaatsvindt. De uitval is het grootst onder de 1.9-leerlingen. Na groep 6 komt daar voor alle drie de categorieën nog ongeveer 10 procent bij. Aan het eind van het basisonderwijs is dus een kwart van de 1.0-leerlingen, bijna eenderde van de 1.25-leerlingen en ruim eenderde van de 1.9-leerlingen die op die school in groep 4 heeft gezeten, om de een of andere reden niet in groep 8 aangekomen. Wat de reden daarvan is, kunnen we helaas niet precies achterhalen. Zoals gezegd zijn de belangrijkste oorzaken zittenblijven, doorverwijzingen en verhuizingen. Uit eerder onderzoek (Mulder, 1991) is af te leiden dat 11 procent van de 1.0-, 17 procent van de 1.25- en 27 procent van de 1.9-leerlingen in het basisonderwijs blijft zitten. De verwijzingspercentages liggen bij de OVB-doelgroepleerlingen gemiddeld op 2 procent (Petersen & De Keyzer, 1991). Afgaande op die percentages zou de resterende 10 procent van de uitval door verhuizingen of een andere schoolkeuze zijn veroorzaakt.

Bij het vaststellen van een effect van OVB op de prestaties van de leerlingen middels een longitudinale vergelijking moeten we er dus rekening mee houden dat het gaat om leerlingen die op school (tot nu toe) niet al te veel problemen hebben gehad. Dat het om de 'betere' groep gaat, is duidelijk te zien in tabel 7.3 waarin de taal- en rekenprestaties van de leerlingen die we hebben kunnen volgen, worden afgezet tegen de leerlingen die inmiddels zijn uitgevallen. Het gaat daarbij om de prestaties in groep 4, dus bij de eerste meting van de toen nog complete cohorten.

Tabel 7.3 - Toetsprestaties in groep 4 van de leerlingen die daarna zijn uitgevallen en de leerlingen die aan meer dan één meting hebben deelgenomen, cohorten 92-6L en 92-8L (gemiddelden)

	taal			rekenen		
	1.0	1.25	1.9	1.0	1.25	1.9
92-6L						
uitval	50.3	45.0	40.2	48.8	43.6	42.3
blijvers	52.5	49.5	41.3	52.1	49.9	44.9
92-8L						
uitval	50.5	46.6	40.4	50.0	46.1	42.6
blijvers	52.2	49.5	42.4	52.7	50.4	45.6

De scores van de leerlingen die inmiddels zijn uitgevallen, waren in groep 4 beduidend lager dan die van de leerlingen die we verder hebben kunnen volgen. Dat geldt opmerkelijk genoeg vooral voor de 1.25-leerlingen. De verschillen tussen 'uitvallers' en 'blijvers' wijken in cohort 92-8L af van die in cohort 92-6L. Voor de 1.0- en 1.25-leerlingen zijn die verschillen in cohort 92-8L kleiner dan in cohort 92-6L, voor de 1.9-leerlingen juist groter. Dat zou erop kunnen wijzen dat er na groep 6 meer 1.9-leerlingen uitvallen door zittenblijven of doorverwijzen dan 1.0- en 1.25-leerlingen. Aangezien we dat onderscheid niet kunnen maken, is het echter niet mogelijk dat met zekerheid te zeggen.

7.2 De prestaties van de cohorten 92-6L en 92-8L

7.2.1 De toetsprestaties per wegingsfactor

De toetsen die de leerlingen achtereenvolgens in groep 4, 6 en 8 hebben gemaakt, verschillen qua inhoud, aantal opgaven en moeilijkheidsgraad en zijn daardoor niet zonder meer met elkaar te vergelijken. Doordat we echter met T-scores werken, zijn de gemiddelde scores die de leerlingen in de verschillende jaargroepen hebben gehaald wel vergelijkbaar. Voor elke toets is het gemiddelde van het jaarcohort op 50 gesteld, waardoor de afstand tot dat gemiddelde de achterstand of voorsprong van de subgroepen aangeeft. Omdat de longitudinale cohorten uit andere leerlingen zijn samengesteld dan de cross-sectionele cohorten, zijn de referentiegemiddelden voor de longitudinale cohorten opnieuw berekend en vastgesteld op 50. Dat gemiddelde

betreft dus de gemiddelde score van de landelijke populatie van leerlingen die het basisonderwijs (tot nu toe) hebben doorlopen *zonder te zijn blijven zitten of te zijn doorverwezen naar het speciaal onderwijs*. Hoe de OVB-categorieën zich over de jaren heen tot dat gemiddelde verhouden, staat in de tabellen 7.4a en 7.4b. Daarin staan de gemiddelde T-scores, uitgesplitst naar jaargroep en wegingsfactor. Een uitsplitsing naar schooltype is te vinden in de bijlagen 11A en 11B.

Tabel 7.4a - Toetsprestaties van de leerlingen die in 1990 in groep 4 zaten en in 1992 in groep 6, naar wegingsfactor (gemiddelden)

	taal			rekenen		
	1.0	1.25	1.9	1.0	1.25	1.9
90-4L	52.0	49.0	40.9	51.3	49.0	44.0
92-6L	52.3	48.2	42.0	52.0	48.4	44.0
E ²	.000	.001	.003	.001	.001	.000

Tabel 7.4b - Toetsprestaties van de leerlingen die in 1988 in groep 4 zaten, in 1990 in groep 6 en in 1992 in groep 8, naar wegingsfactor (gemiddelden)

	taal			rekenen		
	1.0	1.25	1.9	1.0	1.25	1.9
88-4L	51.6	49.0	41.7	51.3	49.0	44.1
90-6L	52.5	48.3	41.8	51.6	48.6	44.2
92-8L	52.5	48.3	41.3	52.1	47.9	44.0
E ²	.002	.001	.001	.001	.002	.000

In de ontwikkeling van de (relatieve) *rekenprestaties* zit een tendens: de 1.0-leerlingen halen hogere scores naarmate ze verder in het onderwijs komen, de 1.25-leerlingen halen lagere scores en voor de 1.9-leerlingen verandert er niets. Wat *taal* betreft is het beeld minder eenduidig. Voor de 1.0- en 1.25-leerlingen is diezelfde ontwikkeling wel te zien in de prestaties van de groepen 4 en 6, maar de scores sta-

biliseren zich in groep 8. Bij de taalscores van de 1.9-leerlingen is er evenmin een duidelijke lijn zichtbaar. In groep 6 zijn hun taalscores hoger dan in groep 4, maar in groep 8 zijn ze weer lager. Uit de E^2 kan worden afgelezen dat de verschillen tussen de twee respectievelijk drie metingen niet relevant genoemd kunnen worden. 'Meting' verklaart maximaal .2 procent van de variantie.

De uitsplitsing naar schooltype (bijlage 11A en 11B) levert geen duidelijker beeld op. Ook hier zijn de verschillen tussen de metingen klein en niet relevant.

Afgaande op de gemiddelde scores moeten we concluderen dat er zich bij de leerlingen die aan twee of drie metingen hebben deelgenomen, geen ontwikkelingen hebben voorgedaan waaraan enige betekenis moet worden gehecht.

7.2.2 De toetsprestaties per herkomstland

Wat voor de groep 1.9-leerlingen als geheel geldt, hoeft niet van toepassing te zijn op de afzonderlijke herkomstlanden. Het kan zijn dat de ontwikkeling van bijvoorbeeld de Marokkaanse 1.9-leerlingen anders verloopt dan die van de Turkse of Surinaamse 1.9-leerlingen. Of dat zo is, kan worden afgelezen uit tabel 7.5a en 7.5b. (De longitudinale gegevens van alle allochtone leerlingen, *ongeacht hun wegingsfactor*, staan in bijlagen 12A en 12B.)

Tabel 7.5a - Toetsprestaties van de 1.9-leerlingen die in 1990 in groep 4 zaten en in 1992 in groep 6, naar herkomstland (gemiddelden)

	Marokko	Turkije	Suriname	Antillen	Molukken	overig
<i>taal</i>						
90-4L	39.5	36.7	44.2	42.0	44.0	42.0
92-6L	41.0	38.2	44.9	43.2	43.3	43.3
E^2	.009	.010	.001	.004	.002	.005
<i>rekenen</i>						
90-4L	42.5	42.2	44.1	43.6	46.3	46.4
92-6L	42.8	43.8	43.8	44.3	43.7	46.5
E^2	.000	.008	.000	.002	.025	.000

Tabel 7.5b - Toetsprestaties van de 1.9-leerlingen die in 1988 in groep 4 zaten, in 1990 in groep 6 en in 1992 in groep 8, naar herkomstland (gemiddelden)

	Marokko	Turkije	Suriname	Antillen	Molukken	overig
<i>taal</i>						
88-4L	39.4	36.9	43.7	45.4	44.2	42.8
90-6L	39.2	37.5	44.5	45.2	43.0	43.2
92-8L	38.9	37.7	43.7	43.8	41.5	43.4
E ²	.001	.002	.002	.006	.023	.001
<i>rekenen</i>						
88-4L	42.8	41.8	44.1	41.9	42.0	45.9
90-6L	41.6	42.9	43.8	40.4	43.8	45.8
92-8L	41.9	42.9	42.8	40.4	42.6	46.0
E ²	.003	.003	.004	.005	.005	.000

Enige regelmaat in de tabel is ver te zoeken. De ontwikkeling verloopt grillig en verschilt tussen de cohorten 92-6L en 92-8L. Zo zijn de Marokkaanse leerlingen uit cohort 92-6L er bij taal relatief op vooruit gegaan, terwijl er bij deze leerlingen in cohort 92-8L een dalend prestatieniveau te zien is. Ook zijn de Molukse leerlingen in cohort 92-6 er in rekenprestaties op achteruit gegaan, maar in cohort 92-8L zijn de scores in groep 4 en 6 met 1.8 punt verbeterd. Dat er tussen beide cohorten verschillen bestaan, is niet erg verwonderlijk; ze verschillen immers aanzienlijk van elkaar wat betreft de verblijfsduur van de leerlingen in Nederland. Maar bij beide cohorten geeft de E² aan dat de verschillen tussen de metingen te klein zijn om er al te veel betekenis aan toe te kennen.

De ontwikkeling van de scores van alle allochtonen, ongeacht hun wegingsfactor (bijlage 12A en 12B), is even inconsistent als die van de 1.9-leerlingen.

7.2.3 De toetsprestaties van 1.25-leerlingen van hoog- en van laagopgeleide ouders

Met het oog op de nieuwe toekenningscriteria voor wegingsfactor 1.25 staat in de tabellen 7.6a en 7.6b de ontwikkeling van de prestaties van de 'nieuwe' 1.25-leerlingen. Het gaat daarbij om leerlingen van wie beide ouders een opleiding op

maximaal lbo-niveau hebben gehad. Ze worden afgezet tegen de prestaties van de leerlingen die in de toekomst geen wegingsfactor meer krijgen, te weten de leerlingen van wie ten minste één van de ouders een hogere opleiding dan lbo heeft gevolgd.

Tabel 7.6a - Toetsprestaties van de 1.25-leerlingen die in 1990 in groep 4 zaten en in 1992 in groep 6, naar opleidingsniveau van de ouders (gemiddelden)

	taal		rekenen	
	max. lbo	hoger dan lbo	max. lbo	hoger dan lbo
90-4L	46.5	49.4	47.0	49.7
92-6L	46.1	49.3	46.3	50.0
E ²	.000	.000	.001	.000

Tabel 7.6b - Toetsprestaties van de 1.25-leerlingen die in 1988 in groep 4 zaten, in 1990 in groep 6 en in 1992 in groep 8 naar opleidingsniveau van de ouders (gemiddelden)

	taal		rekenen	
	max. lbo	hoger dan lbo	max. lbo	hoger dan lbo
88-4L	46.1	49.2	46.4	49.3
90-6L	45.3	49.4	45.9	49.5
92-8L	45.5	49.2	45.3	49.4
E ²	.002	.000	.002	.000

De scores van de 1.25-leerlingen met 'hoger' opgeleide ouders zijn duidelijk beter dan die van de leerlingen met ouders met maximaal een lbo-opleiding. Datzelfde zagen we al in het vorige hoofdstuk. In de loop van het basisonderwijs verandert er niet zo veel. De 1.25-leerlingen met 'lager' opgeleide ouders gaan er iets op achteruit, die met 'hoger' opgeleide ouders blijven gelijk of gaan er iets op vooruit. Er is dus een tendens zichtbaar dat de prestaties van leerlingen uit de relatief hogere en lagere milieus verder uit elkaar gaan lopen naarmate ze verder in het onderwijs

komen. Maar de verschillen zijn zo klein dat we er weinig waarde aan kunnen hechten.

7.3 Beleidsgeoriënteerde analyses

Het is nu de vraag wat het effect is van de beleidsmaatregelen op de prestaties van de OVB-doelgroep leerlingen naarmate ze verder in het onderwijs komen. Evenals bij de cross-sectionele beleidsgeoriënteerde analyses in het vorige hoofdstuk, hebben we ook hier tegelijkertijd te maken met variabelen op leerlingniveau (wegingsfactor) en variabelen op schoolniveau (schooltype). Vandaar dat ook voor het beantwoorden van deze vraag gekozen is voor multi-level analyses. In de analyses vormen de verschillen tussen de metingen de afhankelijke variabele. Voor leerlingen uit cohort 92-6L is het verschil berekend tussen hun score in groep 6 en groep 4. Voor leerlingen uit cohort 92-8L gaat het om het verschil tussen de scores in groep 8 en groep 4, dus om de totale verandering over de drie metingen. Er wordt dus niet gecorrigeerd voor verschillen op de beginmeting door de eerder behaalde scores als onafhankelijke variabelen in het model op te nemen. Waarom voor de methode van analyses van verschillen is gekozen, wordt in bijlage 13 verantwoord.

Verwacht mag worden dat de maximale leerwinst die leerlingen in de loop van het basisonderwijs kunnen bereiken, afhangt hun intellectuele capaciteiten. Er zijn immers grenzen aan wat leerlingen kunnen en die grenzen liggen bij de ene leerling op een ander punt dan bij de andere leerling. Omdat met beleidsmaatregelen nooit meer uit de leerling gehaald kan worden 'dan erin zit', wordt de prestatieontwikkeling gemeten na controle voor de score op de nonverbale intelligentietest die de leerlingen in groep 4 hebben gehaald. Er is gekozen voor de IQ-score van groep 4, omdat die nog het minst beïnvloed is door socialisatie op school. Die score komt het dichtst in de buurt bij wat we onder 'aanleg' verstaan. Hoe later in de schoolloopbaan de intelligentietest wordt afgenomen, hoe meer vaardigheden worden gemeten die op school zijn geleerd.

De non-verbale test verdiende de voorkeur boven de verbale test omdat de eerste een minder groot beroep doet op de taalvaardigheid en derhalve meer geschikt is voor allochtone leerlingen. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat ook aan een nonverbale test verbale aspecten vastzitten, bijvoorbeeld bij het begrijpen van de instructie. Allochtone leerlingen zijn bij het maken van de intelligentietest dus vrijwel altijd in het nadeel.

In de tabellen 7.7a en 7.7b staan de via VARCL berekende ongestandaardiseerde effecten van de school- en leerlingvariabelen op de taal- en rekenprestaties van de cohorten 92-6L en 92-8L. De wegingsfactor en het schooltype zijn weer als dummyvariabelen in het model opgenomen. Dat betekent dat de effecten de groei of juist vermindering in achterstand weergeven ten opzichte van de 1.0-leerlingen en ten opzichte van leerlingen op niet-OVB-scholen. De vergelijking van de cohorten 92-6L en 92-8L is niet geschikt om een ontwikkeling over de tijd vast te stellen. Het gaat immers om cohorten die verschillen qua samenstelling, verblijfsduur in Nederland, zittenblijven en doorverwijzen; zaken die hun weerslag zullen hebben op de hoogte van de effecten.

Tabel 7.7a - Ongestandaardiseerde regressie-coëfficiënten van school- en leerlingkenmerken op de ontwikkeling in taal- en rekenprestaties, cohort 92-6L

		van 4 naar 6	
		taal	rekenen
<i>hoofdeffecten</i>			
wegingsfactor	1 25	1 11	1 70
	1 9	n s *	n s
non verbaal IQ		n s	n s
schooltype	formatie	n s	n s
	gebied	1 24	n s
<i>interactie effecten</i>			
	1 25*formatie	n s	n s
	1 25*gebied	n s	n s
	1 9*formatie	n s	n s
	1 9*gebied	n s	n s
Grand Mean		- 25	1 27

* n s (p > 05)

Tabel 7.7b - Ongestandaardiseerde regressie-coëfficiënten van school- en leerlingkenmerken op de ontwikkeling in taal- en rekenprestaties, cohort 92-8L

		van 4 naar 8	
		taal	rekenen
<i>hoofdeffecten</i>			
wegingsfactor:	1.25	-1.52	-1.80
	1.9	n.s.*	n.s.
non-verbaal IQ		n.s.	n.s.
schooltype:	formatie	n.s.	n.s.
	gebied	n.s.	n.s.
<i>interactie-effecten</i>			
	1.25*formatie	n.s.	n.s.
	1.25*gebied	n.s.	n.s.
	1.9*formatie	n.s.	n.s.
	1.9*gebied	n.s.	n.s.
Grand Mean		-.77	1.82

* n.s. (p > .05)

In de tabellen zijn niet veel significante effecten te ontdekken. Non-verbale intelligentie heeft, in combinatie met de andere variabelen, geen eigen effect op de prestatie-ontwikkeling. Het schooltype blijkt alleen in cohort 92-6L van belang te zijn. In dat cohort zijn de taalprestaties van de leerlingen op gebiedsscholen méér vooruit gegaan dan op de andere schooltypen. Die positieve ontwikkeling geldt voor alle leerlingen, ongeacht hun wegingsfactor; de interactie-effecten zijn immers niet significant. In het algemeen verloopt de ontwikkeling voor de 1.25-leerlingen echter wel anders dan voor de 1.9-leerlingen. Dat valt af te leiden uit het effect van wegingsfactor. Tussen groep 4 en 6 wordt de taalachterstand van de 1.25-leerlingen ten opzichte van de 1.0-leerlingen met 1.11 punt vergroot, de rekenachterstand met 1.70 punt. In groep 8 van cohort 92-8L is die achterstand nog verder toegenomen tot respectievelijk 1.52 en 1.80. Bij de 1.9-leerlingen is er geen sprake van een vergroting van de achterstand. Hun taal- en rekenachterstand is in groep 8 nog even groot als die in groep 4 was. Van een verkleining is echter ook (nog) geen sprake.

De achterstand van de 1.9-leerlingen is blijkbaar stabiel dan die van de 1.25-leerlingen, tenminste voorzover het gaat om leerlingen die niet zijn blijven zitten of zijn doorverwezen naar het speciaal onderwijs.

Om zicht te krijgen op eventuele verschillen in prestatie-ontwikkelingen tussen de herkomstlanden en het effect van de beleidsmaatregelen daarop, is in tabel 7.8a en 7.8b in plaats van de wegingsfactor het herkomstland in het model opgenomen. De herkomstlanden zijn tot vier categorieën ingedikt: 1=Nederland; 2=overige (=Zuideuropese en Aziatische) landen; 3=Suriname/Antillen/Molukken; 4=Turkije/Marokko. De categorieën zijn omgezet in dummy-variabelen met 'Nederland' als referentiecategorie. De categorie 'Nederland' omvat zowel de 1.0- als de 1.25-leerlingen. Deze procedure is gelijk aan die in het vorige hoofdstuk is gehanteerd.

Tabel 7.8a - Ongestandaardiseerde regressie-coëfficiënten van school- en leerlingkenmerken op de ontwikkeling in taal- en rekenprestaties, cohort 92-6L

		van 4 naar 6	
		taal	rekenen
<i>hoofdeffecten</i>			
herkomstland:	overig	n.s*	n.s.
	Sur/Ant/Mol	n.s.	n.s.
	Tur/Mar	n.s.	n.s.
non-verbaal IQ		n.s.	n.s.
schooltype:	formatie	n.s.	n.s.
	gebied	n.s.	n.s.
<i>interactie-effecten</i>			
	overig*formatie	n.s.	n.s.
	overig*gebied	n.s.	n.s.
	Sur/Ant/Mol*formatie	n.s.	n.s.
	Sur/Ant/Mol*gebied	n.s.	n.s.
	Tur/Mar*formatie	5.28	n.s.
	Tur/Mar*gebied	n.s.	5.00
Grand Mean		-.95	0.05

* n.s. (p > .05)

Tabel 7.8b - Ongestandaardiseerde regressie-coëfficiënten van school- en leerling-kenmerken op de ontwikkeling in taal- en rekenprestaties, cohort 92-8L

		van 4 naar 8	
		taal	rekenen
<i>hoofdeffecten</i>			
herkomstland:	overig	n.s.*	n.s.
	Sur/Ant/Mol	n.s.	n.s.
	Tur/Mar	n.s.	n.s.
non-verbaal IQ		.05	n.s.
schooltype:	formatie	n.s.	-1.46
	gebied	n.s.	n.s.
<i>interactie-effecten</i>			
	overig*formatie	n.s.	n.s.
	overig*gebied	2.57	n.s.
	Sur/Ant/Mol*formatie	n.s.	n.s.
	Sur/Ant/Mol*gebied	n.s.	n.s.
	Tur/Mar*formatie	n.s.	n.s.
	Tur/Mar*gebied	n.s.	n.s.
Grand Mean		-1.70	0.65

* n.s. (p > .05)

De resultaten zijn niet erg eenduidig. Uit de gegevens over cohort 92-6L blijkt dat de taalprestaties van de Turken en Marokkanen op formatiescholen tussen groep 4 en groep 6 met een sprong vooruit zijn gegaan, terwijl op gebiedsscholen juist de rekenprestaties van deze leerlingen zijn verbeterd. Cohort 92-8L laat zien dat er in groep 8 alleen nog een positief effect vast te stellen is van de categorie 'overig' op gebiedsscholen. Hun taalprestaties zijn méér vooruit gegaan sinds ze in groep 4 zaten dan de andere categorieën. De taalachterstand van de Surinamers/Antillianen/Molukkers en Turken/Marokkanen ten opzichte van de Nederlanders is in groep 8 nog even groot als in groep 4. Datzelfde geldt, maar dan ook voor de categorie 'overig', voor de rekenprestaties. De ontwikkeling in rekenprestaties van alle leerlingen op formatiescholen (inclusief de Nederlandse leerlingen), is in groep 8 achtergebleven bij die van de leerlingen op de andere twee schooltypen.

7.4 Probleemgeoriënteerde analyses

In het vorige hoofdstuk is op basis van een cross-sectionele vergelijking onderzocht of de samenhang tussen de sociaal-etnische achtergrondkenmerken en de schoolprestaties de afgelopen jaren is veranderd. Op basis van de longitudinale analyses kan een soortgelijke vraag worden beantwoord, namelijk of de relatie tussen de sociaal-etnische achtergrondkenmerken en de schoolprestaties veranderen naarmate leerlingen verder in het basisonderwijs komen. Die vraag kan worden beantwoord door de onderlinge relaties zoals die er voor de leerlingen in groep 4 uitzagen te vergelijken met de relaties bij diezelfde leerlingen in groep 6 en groep 8. Het model dat daarvoor wordt gehanteerd is gelijk aan dat in het vorige hoofdstuk (zie figuur 6.1). Voor het vergelijken van de drie jaargroepen is weer gebruik gemaakt van multi-sample LISREL-analyses. De verschillen zijn getoetst met χ^2 . Het model is voor de drie OVB-schooltypen apart onderzocht.

In tabel 7.9 staan de gestandaardiseerde en ongestandaardiseerde regressiecoëfficiënten zoals die gelden voor de gegevens van groep 4, 6 en 8 van cohort 92-8L. Voor cohort 92-6L konden de analyses niet worden uitgevoerd, omdat de gegevens over het beroepsniveau van deze ouders niet waren gecodeerd.

Vergelijking van de padcoëfficiënten in groep 4 en groep 8 laat zien of de onderlinge relaties tussen de achtergrondkenmerken en de taal- en rekenprestaties in de loop van het basisonderwijs zijn veranderd. De relatieve bijdrage van de variabelen is af te lezen uit de gestandaardiseerde effecten. Die laten zien dat het effect van beroepsniveau veel kleiner is dan dat van herkomstland en opleidingsniveau. Ook blijkt dat het effect van opleiding in de loop van het basisonderwijs is toegenomen en het effect van herkomstland afgenomen. Dat komt overeen met hetgeen in het vorige hoofdstuk bij de cross-sectionele vergelijking is geconstateerd. Maar ook hier is er op geen van de schooltypen sprake van significante verschillen. De verschillen kunnen dus nog steeds aan toeval worden toegeschreven. Het feit dat zowel bij de cross-sectionele als de longitudinale vergelijking hetzelfde beeld naar voren komt, doet echter wel vermoeden dat er een ontwikkeling is ingezet waarbij het prestatieniveau minder door het herkomstland en meer door het opleidingsniveau wordt bepaald.

Tabel 7.9 - Relaties tussen achtergrondkenmerken en taal- en rekenprestaties; vergelijking groep 4 en 8, cohort 92-8L (gestandaardiseerde en ongestandaardiseerde regressiecoëfficiënten)

	taal		rekenen	
	gest.	ongest.	gest.	ongest.
niet-OVB-scholen				
<i>groep 4</i>				
land	-.07*	-1.83*	-.06*	-1.46*
opleiding	.10	.57	.14	.77
beroep	.00*	.00*	.06*	.26*
<i>groep 8</i>				
land:	-.10	-2.72	-.08	-2.13
opleiding	.16	.94	.18	1.05
beroep	.08	.37*	.05*	.23*
Chi ² (df=3)	1.55		.13	
p	.67		.99	
formatiescholen				
<i>groep 4</i>				
land	-.17	-1.84	-.13	-1.38
opleiding	.23	1.37	.16	.97
beroep	.02*	.11*	.02*	.09*
<i>groep 8</i>				
land:	-.16	-1.75	-.07	-.77
opleiding	.29	1.75	.26	1.56
beroep	.06*	.28*	.07*	.34*
Chi ² (df=3)	.12		.98	
p	.99		.81	
Gebiedsscholen				
<i>groep 4</i>				
land	-.27	-2.15	-.15	-1.15
opleiding	.20	1.29	.16	1.02
beroep	.06*	.28*	.08	.35
<i>groep 8</i>				
land:	-.19	-1.52	-.06*	-.46*
opleiding	.31	1.98	.28	1.79
beroep	.06*	.29*	.08	.39
Chi ² (df=3)	2.36		4.31	
p	.50		.23	

* n.s. (p > .01)

7.5 Samenvatting

Voor het grootste deel van de leerlingen die in 1992 in het kader van de OVB-evaluatie zijn getoetst, was het de tweede of derde keer dat ze aan het onderzoek deelnamen. Het merendeel van de leerlingen in groep 6 had twee jaar daarvoor ook in groep 4 meegedaan (cohort 92-6L), en veel leerlingen die in 1992 in groep 8 zaten, waren twee jaar daarvoor in groep 6 en vier jaar daarvoor in groep 4 getoetst (cohort 92-8L). Op basis van deze longitudinale gegevens is in dit hoofdstuk vastgesteld, hoe de achterstand van de OVB-doelgroep leerlingen zich heeft ontwikkeld naarmate deze leerlingen verder in het onderwijs komen. Die ontwikkeling is gerelateerd aan de hoeveelheid en aard van de OVB-faciliteiten die de scholen hebben ontvangen.

Het nadeel van de longitudinale data is dat tussentijdse uitvallers, zoals zittenblijvers en leerlingen die naar het speciaal onderwijs zijn verwezen, buiten beschouwing blijven. En die uitval was aanzienlijk. Van de leerlingen die in 1988 in groep 4 zaten, vonden we in 1992 slechts 50 procent in groep 8 terug. Van de leerlingen die in 1990 in groep 4 waren getoetst, troffen we twee jaar later 71 procent in groep 6 aan. Voor een groot deel heeft dat te maken met de uitval van scholen. Door fusies, opheffingen en weigeringen om verder aan het onderzoek mee te doen, is een groot deel van de leerlingen uit het onderzoek verdwenen. Maar de grootste uitval is veroorzaakt door zittenblijven, verhuizingen en doorverwijzingen naar het speciaal onderwijs. Aan het eind van het basisonderwijs is een kwart van de 1.0-leerlingen, bijna eenderde van de 1.25-leerlingen en ruim eenderde van de 1.9-leerlingen die op die school in groep 4 hebben gezeten, om een van bovengenoemde redenen niet in groep 8 aangekomen. Dat de uitvallers de relatief zwakke leerlingen zijn, blijkt uit de vergelijking van de toetsscores in groep 4 van deze groep leerlingen met die van de groep leerlingen die we verder hebben kunnen volgen. Wanneer op basis van de longitudinale gegevens uitspraken worden gedaan over de prestatie-ontwikkeling in de loop van het basisonderwijs, is dat dan ook onder het voorbehoud dat het gaat om de leerlingen die het basisonderwijs 'normaal' hebben doorlopen.

De longitudinale gegevens laten zien dat de prestaties van de 1.25-leerlingen meer achterblijven bij die van de 1.0-leerlingen naarmate zij verder in het basisonderwijs komen. Dat geldt voor alle leerlingen, ongeacht of ze op een niet-OVB-, een formatie- of een gebiedsschool zitten. De constatering dat leerlingen uit de lagere sociale milieus steeds verder achterop raken, is al jaren geleden door onder andere Meijnen (1984) gedaan. Kennelijk heeft het OVB die ongelijkheid nog niet kunnen opheffen. Opvallend is dat de achterstand van de 1.9-leerlingen in de loop van het basisonderwijs niet verder toeneemt, maar constant blijft. Maar nogmaals: het gaat hierbij om de 'betere' 1.9-leerlingen. Vergeleken met de twee autochtone groepen is een relatief

groot deel van de 1.9-leerlingen die in groep 4 zijn getoetst, blijven zitten of naar het speciaal onderwijs verwezen. Wanneer we het over de mate van onderwijsachterstand hebben, moet dat eigenlijk worden verdisconteerd.

Uitsplitsing naar herkomstland levert een tamelijk diffuus beeld op. Zo zijn op de formatiescholen de *taal*prestaties van de Turkse en Marokkaanse leerlingen uit cohort 92-6L tussen groep 4 en 6 met een sprong vooruit gegaan, terwijl op gebiedsscholen juist de *reken*prestaties van deze leerlingen zijn verbeterd. Gegevens van cohort 92-8L laten zien dat er in groep 8 alleen nog een positief effect is vast te stellen bij de categorie 'overig' op gebiedsscholen. Hun taalprestaties zijn méér vooruit gegaan sinds ze in groep 4 zaten dan die van de andere herkomstcategorieën. Voor alle leerlingen uit cohort 92-8L die op formatiescholen zitten, geldt dat hun rekenontwikkeling is achtergebleven bij die van leerlingen op niet-OVB-scholen en gebiedsscholen.

Net als bij de cross-sectionele vergelijking laten de longitudinale gegevens zien dat het effect van opleiding van de ouders op de taal- en rekenprestaties in de loop van het basisonderwijs is toegenomen en het effect van herkomstland is afgenomen. Maar ook hier is er op geen van de schooltypen sprake van significante verschillen. Hoewel de verschillen dus nog steeds aan toeval kunnen worden toegeschreven, doet het feit dat zowel bij de cross-sectionele als de longitudinale vergelijking hetzelfde beeld naar voren komt echter wel vermoeden dat er een ontwikkeling is ingezet waarbij het prestatieniveau minder door het herkomstland en meer door het opleidingsniveau wordt bepaald.

8 Samenvatting en conclusies

Sinds de zeventiger jaren voert de overheid gericht beleid om de onderwijskansen, en daarmee de maatschappelijke kansen, van kinderen uit achterstandssituaties te verbeteren. Aanvankelijk was dat onder de noemer van het Onderwijsstimuleringsbeleid en het Culturele Minderhedenbeleid; sinds 1985 zijn deze twee beleidssporen samengebracht in het Onderwijsvoorrangsbeleid (OVV). Het belangrijkste kenmerk van het OVB is dat extra faciliteiten worden verstrekt aan scholen en welzijnsinstellingen om de onderwijsachterstanden van de doelgroepen van het OVB te bestrijden. Deze doelgroepen betreffen autochtone en allochtone leerlingen van wie de ouders een laag opleidings- en beroepsniveau hebben.

De koppeling van de formatie van basisscholen aan de sociaal-etnische achtergrond van leerlingen vormt de belangrijkste component van het OVB. Deze formatiecomponent houdt in dat scholen waar leerlingen uit de doelgroepen op zitten, extra formatie krijgen. Hoe hoger het percentage doelgroepleerlingen op een school, hoe meer personele faciliteiten een school naar verhouding krijgt. Voor het bepalen van de hoeveelheid formatie worden leerlingen 'gewogen' op basis van het herkomstland en het beroeps- en opleidingsniveau van de ouders. De allochtone doelgroepleerlingen krijgen wegingsfactor 1.9 en de meeste autochtone doelgroepleerlingen wegingsfactor 1.25. Leerlingen die niet tot de doelgroepen behoren, waaronder ook allochtone leerlingen van wie de ouders een hoger opleidings- of beroepsniveau hebben, tellen gewoon voor één leerling mee. Zij worden aangeduid als 1.0-leerlingen.

Naast de extra formatie voor scholen zijn er ook faciliteiten voor onderwijsvoorrangsgebieden. Dit zijn plaatselijke of regionale samenwerkingsverbanden tussen scholen en welzijnsinstellingen in gebieden waar sprake is van een cumulatie van achterstandskenmerken. Deze gebieden krijgen jaarlijks geld voor de coördinatie van voorrangsactiviteiten en voor het uitvoeren van specifieke projecten. Niet alleen gewone basisscholen nemen deel aan een voorrangsgebied, maar ook scholen voor speciaal en voortgezet onderwijs. Bij de welzijnsinstellingen zijn buurthuis, jeugdhulpverlening en de bibliotheek de belangrijkste participanten. De scholen in de voorrangsgebieden profiteren zowel van de formatiecomponent als van de gebiedencomponent van het OVB.

Scholen en gebieden kennen veel vrijheid in de besteding van de faciliteiten. De manier waarop aan het OVB vorm en inhoud wordt gegeven, kan grotendeels wor-

den afgestemd op de eigen specifieke situatie. Er zijn daardoor grote verschillen tussen scholen en gebieden in de wijze waarop de extra formatie en het gebiedsbudget worden ingezet. De doelstelling blijft echter voor alle gelijk: het verminderen van de onderwijsachterstand van de OVB-doelgroepen.

In deze publikatie staat de vraag centraal of het OVB in de periode 1988-1992, voor wat het basisonderwijs betreft, tot vermindering van de onderwijsachterstanden van de doelgroepen heeft geleid. Daarbij geldt de ontwikkeling in taal- en rekenprestaties als maatstaf. De vraag naar de effectiviteit van het beleid is beantwoord op basis van gegevens die zijn verkregen via toetsafnames in 1988, 1990 en 1992 bij circa 35.000 leerlingen in groep 4, 6 en 8. De effectiviteitsmeting is ingebed in een beleidswetenschappelijk kader. De vraag of het OVB het gewenste resultaat heeft opgeleverd, is voorafgegaan door de vraag of het op basis van de in het beleid gehanteerde uitgangspunten, strategieën en instrumenten eigenlijk wel realistisch is om een effect te verwachten.

In dit slothoofdstuk worden eerst de belangrijkste resultaten van het onderzoek samengevat (§8.1). Vervolgens worden de beperkingen van de onderzoeksopzet en enkele methodologische knelpunten besproken (§8.2). Daarna wordt een relatie gelegd tussen de beleidswetenschappelijke bevindingen en de empirische resultaten (§8.3). Ten slotte worden in paragraaf 8.4 de belangrijkste conclusies getrokken.

8.1 Samenvatting van de onderzoeksresultaten

8.1.1 Het beleidswetenschappelijke kader

8.1.1.1 De beleidstheorie

In hoofdstuk 2 is de beleidstheorie waarop het OVB berust, gereconstrueerd en beoordeeld. Onder beleidstheorie worden de causale (oorzaak-gevolg), finale (doel-middel) en normatieve veronderstellingen verstaan die aan een beleid ten grondslag liggen. Uit beleidswetenschappelijk onderzoek blijkt dat de effectiviteit van beleid onder andere afhankelijk is van de kwaliteit van de beleidstheorie (Hoogerwerf, 1984). Voor de reconstructie van de beleidstheorie achter het OVB is gebruik gemaakt van diverse beleidsstukken, waarvan het 'Onderwijsvoorrangspan' uit 1985 en de 'ontwerp-Onderwijsvoorrangswet' uit 1984 de belangrijkste waren. Ter aanvulling is voor de reconstructie bovendien gebruik gemaakt van het 'Beleidsplan voor onderwijs aan groepen in achterstandssituaties' (1974) en het 'Onderwijsvoor-

rangsplan' uit 1982. De beleidstheorie is beoordeeld aan de hand van een lijst met criteria die door Van de Graaf (1988) is opgesteld.

Causale veronderstellingen

Hoe het beleid wordt vormgegeven is afhankelijk van de probleempceptie van de beleidsvoerders. Wat is volgens hen de aard van het probleem, wat zijn de oorzaken en gevolgen daarvan en wat zijn de vermoedelijke consequenties van overheidsingrijpen? Die veronderstelde oorzaak-gevolg relaties worden in de beleidstheorie ondergebracht onder de noemer *causale* veronderstellingen. In de beleidsstukken over het OVB zijn de causale veronderstellingen niet goed uitgewerkt. Het blijft beperkt tot de opmerking dat de onderwijsachterstanden door het OVB zullen verminderen, waardoor de maatschappelijke kansen van de doelgroepleerlingen verbeteren. Er worden wel een aantal factoren genoemd die onderwijsachterstand zouden veroorzaken, maar wat hun relatieve bijdrage is en hoe ze zich onderling verhouden, wordt niet belicht. Een conceptueel raamwerk met betrekking tot het ontstaan van onderwijsachterstanden ontbreekt.

Finale veronderstellingen

De *finale* veronderstellingen van een beleid kunnen worden afgeleid uit de doelen die in de beleidsteksten staan vermeld en de middelen met behulp waarvan die doelen, naar het oordeel van de beleidsvoerders, gerealiseerd kunnen worden. De doelstelling van het OVB zoals die in de beleidsteksten staat omschreven, is vaag en niet eenduidig. In feite gaat het erom dat OVB-doelgroepleerlingen zoveel mogelijk en in ieder geval meer dan tot nu toe het geval is (er moet een verbetering optreden), kennis en inzicht verwerven en (basis)vaardigheden aanleren. Ze moeten meer profiteren van het onderwijs dan ze nu doen, zowel wat betreft de cognitieve als wat betreft de niet-cognitieve vaardigheden. In de teksten worden geen prioriteiten gesteld en er wordt geen minimumniveau aangegeven. Evenmin wordt gezegd wat het einddoel is en op welke termijn deze gerealiseerd moet zijn.

Om de doelstelling te bereiken wordt een scala aan middelen ingezet ten behoeve van basis-, speciaal en voortgezet onderwijs, hbo en wo, volwasseneneducatie en ondersteunings- en verzorgingsinstellingen. De extra formatie aan basisscholen en de faciliteiten aan de voorrangsgebieden worden als de 'pijlers' van het OVB beschouwd.

Een belangrijk kenmerk van het OVB is de grote vrijheid in de besteding van de extra financiële en personele middelen. Het wordt aan de scholen, gebieden en in-

stellingen zelf overgelaten welke activiteiten ze ondernemen om bij te dragen aan de achterstandsbestrijding van de doelgroepen. Inherent hieraan is de relatieve afwezigheid van informatie in de beleidsteksten over hoe te handelen om het gestelde doel te bereiken. De veronderstellingen met betrekking tot de wijze waarop de OVB-faciliteiten bij kunnen dragen aan het bereiken van de doelstelling zijn in het algemeen weinig doordacht. Met betrekking tot de inzet van de extra formatie worden in het geheel geen suggesties gegeven of aanbevelingen gedaan. Er wordt alleen gesteld dat de inzet van de leerkrachten, en daarmee het onderwijs, verbeterd moet worden. Over de gebiedssamenwerking en de bijdrage van de ondersteuningsinstellingen is de informatie uitvoeriger. In grove lijnen wordt uiteengezet welke activiteiten volgens de overheid in aanmerking komen om het doel te realiseren.

Normatieve veronderstellingen

In navolging van Van de Graaf (1988) worden in deze publikatie de normatieve veronderstellingen beschouwd als het kader van waaruit de causale en finale veronderstellingen geïnterpreteerd en verklaard kunnen worden. In dat normatieve kader zijn twee aspecten van beslissende betekenis. In de eerste plaats is dat de tweeslachtigheid met betrekking tot de doelstelling. Sinds de Tweede Wereldoorlog beschouwt de overheid het als haar opdracht bij te dragen aan het verkleinen van sociale ongelijkheid. Eerst lagen hieraan economische motieven ten grondslag, later voornamelijk ideologische. Vanaf het moment dat de ideologische motieven de overhand kregen, is er onduidelijkheid geweest over de vraag wat men met het beleid eigenlijk wil bereiken. Gaat het om reductie van sociale ongelijkheid of een zo hoog mogelijk onderwijsniveau voor *alle* leerlingen? Streeft men naar maximale individuele ontplooiing of naar gelijke maatschappelijke kansen? En daarmee samenhangend: moet het onderwijs arbeidsmarktgericht zijn, met nadruk op leerprestaties en cognitieve vakken of juist kindgericht waarbij niet-cognitieve en cognitieve vakken evenveel prioriteit hebben? Binnen het OVB worden deze keuzes niet gemaakt. De doelstelling zoals die in de beleidsteksten is geformuleerd, heeft van alles een beetje. Het OVB moet leiden tot een zichtbare verbetering van de leerprestaties van de doelgroepleerlingen en daardoor tot vermindering van onderwijsachterstanden en betere maatschappelijke kansen. Dat wijst in de richting van reductie van sociale ongelijkheid, nadruk op cognitieve vakken en arbeidsmarktgericht onderwijs. Maar tegelijkertijd moet worden gestreefd naar een zo hoog mogelijk niveau voor iedere leerling, moet het onderwijs zijn afgestemd op de individuele capaciteiten van het kind en mag geen principieel onderscheid worden gemaakt tussen cognitieve en niet-cognitieve ontplooiing. Dat zijn de kenmerken van 'promotion de tous', kindgericht onderwijs en maximale individuele ontplooiing. Beide richtingen vergen een verschillende onderwijsaanpak die moeilijk met elkaar te verenigen zijn. Leune (1983)

spreekt in dit verband van 'rivaliserende onderwijsdoelstellingen'. Het ontbreken van duidelijke keuzes heeft tot gevolg dat er slechts in vage en algemene termen gesproken kan worden over wat men wil en hoe men het denkt te bereiken (finale veronderstellingen).

Het tweede belangrijke aspect binnen het normatieve kader is de 'vrijheid van onderwijs'. Dit beginsel beperkt de overheid in haar mogelijkheden eisen te stellen aan de inzet van de middelen ter bestrijding van de achterstand, omdat ze zich daarmee bemoeit met de inrichting van het onderwijs. Uitspraken over hoe te handelen om bepaalde beleidsdoelen te realiseren, worden in de beleidsteksten dan ook sporadisch gedaan en als ze voorkomen zijn ze weinig concreet. Dat geldt vooral met betrekking tot de inzet van de extra formatie, omdat de overheid zich daarbij rechtstreeks tot de individuele scholen moet richten. Met eisen aan en aanbevelingen voor inzet van de gebiedsfaciliteiten bemoeit de overheid zich minder direct met de scholen. Dat is wellicht ook de (een) reden dat de veronderstellingen achter het gebiedenbeleid duidelijker en concreter zijn dan die achter het formatiebeleid.

Eindoordeel beleidstheorie

Hantering van de door Van de Graaf (1988) opgestelde criteria leidt tot het eindoordeel dat de beleidstheorie achter het OVB veel zwakke punten kent. De belangrijkste daarvan zijn de vage formulering van de doelstelling en de tegenstrijdigheden daarin, het ontbreken van een gedegen probleemanalyse en het feit dat de veronderstellingen in de beleidstheorie over het algemeen niet worden ondersteund door sociaal-wetenschappelijk onderzoek of theorieën. Met name binnen het formatiebeleid berusten de veronderstelde relaties op drijfzand. De veronderstellingen die aan het gebiedenbeleid ten grondslag liggen, zijn sterker en beter gefundeerd.

8.1.1.2 De instrumententheorie

Aan de hand van de 'instrumententheorie' van Bressers & Klok (1991) is in hoofdstuk 3 de uitvoering en doorwerking van het OVB beschreven. De uitvoering van beleid kan worden omschreven als het toepassen van de beleidsinstrumenten. Of de beleidsinstrumenten in de praktijk correct worden toegepast, wordt volgens de instrumententheorie in eerste instantie bepaald door de interacties tussen de uitvoerders van het beleid (de overheidsfunctionarissen) en leden van de doelgroep. Bij het OVB wordt de doelgroep gevormd door de individuele scholen en de voorrangsgebieden. Uit de analyse van de uitvoeringsfase van het OVB kan worden geconcludeerd dat deze over het algemeen goed is verlopen. Voor zover dat kan worden nagegaan, zijn

de beleidsinstrumenten administratief gezien correct gehanteerd. De interactie tussen de overheidsfunctionarissen enerzijds en de scholen en gebieden anderzijds is te karakteriseren als 'constructieve samenwerking'. De problemen die zich hebben voorgedaan, traden op in de externe omstandigheden: aanvangsperikelen binnen de gebieden, het uitblijven van de Voorrangswet en bezuinigingen van het Ministerie van WVC. Voor de meeste van deze problemen is echter al snel een oplossing gevonden. Wat de formatiecomponent betreft is vastgesteld dat deze voor de meeste scholen, waaronder ook veel scholen met een hoog percentage OVB-leerlingen, zeer weinig extra formatie oplevert.

Dat beleidsinstrumenten correct worden gehanteerd, wil niet zeggen dat de gefaciliteerden zich ook gaan gedragen zoals de overheid wenst. Of de beleidsinstrumenten doorwerken op het gedrag van de doelgroep is afhankelijk van de aanwezigheid van gedragsalternatieven en de gedragsmotieven. Hoe de doorwerkingsfase van het OVB is verlopen, kon worden afgeleid uit gegevens van leerkrachten en directeuren over hun bekendheid met het OVB, hun houding ten opzichte van het beleid, de manier waarop de faciliteiten op hun school worden ingezet en, indien van toepassing, hun ervaringen met de gebiedssamenwerking. Uit de antwoorden valt af te leiden dat, na zes jaar OVB, de doorwerking van het beleid op scholen die alleen extra formatie krijgen (formatiescholen) nog steeds niet goed tot stand is gekomen. Bij deze scholen schort het aan de nodige kennis over het beleid, de aan hen toegekende faciliteiten en, wellicht als gevolg daarvan, aan de inzet ervan. De scholen binnen de onderwijsvoorranggebieden (gebiedsscholen) springen er op al deze punten beter uit.

Om de vraag te beantwoorden *waarom* de doorwerking van het beleid in gebiedsscholen beter is geweest dan in formatiescholen, is gekeken naar de invloed van de gedragsmotieven van de onderscheiden schooltypen. In navolging van Bressers & Klok (1991) zijn er drie soorten motieven onderscheiden: individuele, sociale en rechtsnormatieve gedragsmotieven. *Individuele* gedragsmotieven hebben te maken met de persoonlijke afweging van kosten en baten. Wat moet men investeren aan tijd, geld en moeite, en wat levert het op? Kortom: wat zijn de persoonlijke consequenties van een gedragsalternatief? *Sociale* gedragsmotieven worden ontleend aan het belang dat wordt toegekend aan het behoren tot een groep en het door deze groep gewaardeerd worden. Het al of niet kiezen van een gedragsalternatief wordt hierbij ingegeven door de omgeving. *Rechtsnormatieve* gedragsmotieven hebben te maken met consequenties in termen van deviantie en conformiteit. Van de doelgroep wordt al dan niet verwacht dat zij zich houden aan de regels die worden gesteld.

Geconcludeerd is dat bij de formatiescholen de individuele gedragsmotieven een (sterk) negatieve invloed hebben op de door de overheid gewenste gedragskeuze en

de sociale en rechtsnormatieve gedragsmotieven een neutrale invloed. Bij de gebiedsscholen hebben zowel de individuele, sociale als rechtsnormatieve gedragsmotieven een positieve invloed. Volgens Bressers & Klok (1991) betekent dit dat de kans dat het door de overheid gewenste gedrag wordt gekozen, voor de formatiescholen zeer klein is en voor de gebiedsscholen zeer groot. Van de faciliteiten toegekend aan individuele scholen kon dus bij voorbaat al weinig effect worden verwacht. De geringe hoeveelheid middelen en de totale afwezigheid van regels en (sociale) controle zorgen ervoor dat het beleid op de meeste formatiescholen slechts op papier bestaat. De grotere hoeveelheid extra faciliteiten en de gezamenlijke en daardoor minder vrijblijvende aanpak hebben ertoe geleid dat zowel de formatie- als de gebiedscomponent van het beleid op gebiedsscholen veel beter van de grond is gekomen.

Op basis van de bevindingen in hoofdstuk 2 en 3 is de verwachting uitgesproken dat de kans dat er zes jaar na de start van het OVB al iets van de doelstelling van het beleid is bereikt, op scholen binnen de voorranggebieden groter is dan op scholen daarbuiten. Gezien het feit dat het beleid op scholen met alleen extra formatie nauwelijks van de grond is gekomen, werd het daarentegen niet aannemelijk geacht dat op die scholen al iets van de doelstelling is gerealiseerd. Deze verwachting is getoetst in het effectiviteitsonderzoek dat in het empirische gedeelte van deze publikatie is beschreven.

8.1.2 De effectiviteitsmeting

Na het verschijnen van het Onderwijsvoorrangplan in 1985 heeft het Ministerie van O&W aan de Groningse wetenschappers Hofstee, Koster & Meijnen verzocht een voorstel in te dienen met betrekking tot de uitvoering van de evaluatie van het OVB. Door deze groep is de doelstelling van het OVB, vermindering van onderwijsachterstand, geoperationaliseerd in termen van verbetering van leerprestaties en doorstroming naar hogere vormen van voortgezet onderwijs. Hofstee, Koster & Meijnen hebben de toon gezet voor de verdere discussie over de definities, instrumenten en praktische uitvoering van de OVB-evaluatie. Hun voorstel heeft tot diverse reacties en nieuwe plannen geleid. Deze hebben geresulteerd in het definitieve uitvoeringsplan, volgens welke het hier beschreven onderzoek in het basisonderwijs is uitgevoerd.

De onderzoeksofzet

Om de effectiviteit van het OVB in het basisonderwijs te bepalen, is gekozen voor een tweejaarlijkse meting van de taal- en rekenprestaties van leerlingen in de groe-

pen 4, 6 en 8. Daarnaast worden ook gegevens verzameld over de sociaal-etnische achtergrond van de leerlingen, hun intelligentie en relevante school-, klas en ouderkenmerken. Als criterium voor de mate van achterstand wordt een 'referentiesteekproef' gehanteerd. Deze steekproef is een op toevalsbasis getrokken 3.5-procentssteekproef uit alle Nederlandse basisscholen. Voor het traceren van gebiedseffecten is de referentiesteekproef aangevuld met scholen uit de helft van alle onderwijsvoorrangsgebieden. De scores van de leerlingen in de referentiegroep fungeren als de norm, waartegen de prestaties van de OVB-doelgroepen worden afgezet. Wanneer het beleid effectief is, zullen de prestaties van de doelgroep leerlingen na verloop van tijd minder ver achterblijven bij het referentiegemiddelde.

Het design is te karakteriseren als een combinatie van longitudinaal en quasi-experimenteel onderzoek. Longitudinaal, omdat er meerdere metingen worden uitgevoerd bij dezelfde leerlingen. Quasi-experimenteel omdat de prestatie-ontwikkeling wordt vergeleken van qua sociaal-etnische achtergrond vergelijkbare leerlingen op groepen van scholen die geen OVB-faciliteiten ontvangen, op scholen die deze faciliteiten wel krijgen en op scholen in onderwijsvoorrangsgebieden, die zowel de individuele als de gebiedsfaciliteiten ontvangen.

De vraag of er in 1992, zes jaar na de start van het OVB, al iets van de OVB-doelstelling is bereikt, is in deze publikatie op twee manieren onderzocht:

- Via een cross-sectionele vergelijking: presteren de doelgroep leerlingen die in 1992 in groep 4, 6 of 8 zaten beter dan de doelgroep leerlingen die in 1988 en 1990 in diezelfde jaargroepen zaten?
- Via een longitudinale vergelijking: hoe presteren de doelgroep leerlingen die in 1988 in groep 4 zaten, vier jaar later in groep 8? En hoe presteren de doelgroep leerlingen die in 1990 in groep 4 zaten, twee jaar later in groep 6?

De uitgevoerde analyses zijn te onderscheiden in beleidsgeoriënteerde en probleemgeoriënteerde analyses. In het eerste type staan de twee componenten van het OVB centraal: de formatie- en de gebiedscomponent. Deze analyses zijn gericht op de vraag of de prestaties van leerlingen met wegingsfactor 1.25 en 1.9 in 1992 beter zijn dan in 1988 en 1990, en of dat te maken heeft met de (gebieds)faciliteiten die scholen krijgen. In het tweede type staan de kenmerken op basis waarvan de wegingsfactor is samengesteld centraal, namelijk opleiding, beroep en herkomstland. De vraag waar het bij deze laatste analyses om gaat, is of de relaties tussen de sociaal-etnische achtergrond van leerlingen en hun schoolprestaties onder invloed van het OVB zwakker zijn geworden.

De resultaten van de cross-sectionele vergelijking wijzen uit dat de onderlinge verhoudingen tussen de wegingsfactoren, de schooltypen en de herkomstlanden de afgelopen jaren niet zijn veranderd. Ook in 1992 blijven de taal- en rekenscores van de allochtone doelgroepleerlingen (en dan met name die van de Marokkanen en Turken) ver achter bij die van de autochtone doelgroepleerlingen. De autochtone doelgroepleerlingen halen op hun beurt weer lagere scores dan de leerlingen die niet tot de OVB-doelgroepen worden gerekend. Bij alle drie de metingen presteren leerlingen, ongeacht hun wegingsfactor, op scholen zonder OVB-faciliteiten beter dan op de twee andere schooltypen. De belangrijkste oorzaak van de lagere prestaties op formatie- en gebiedsscholen is gelegen in de ongunstiger sociaal-etnische achtergrondkenmerken van de leerlingen.

Tussen 1988 en 1992 is er alleen op gebiedsscholen een verschuiving in de relatieve prestaties opgetreden. De taalprestaties van alle leerlingen in groep 6 en 8 en de rekenprestaties in groep 4 zijn op dat schooltype méér vooruit gegaan dan op de formatiescholen en de scholen zonder OVB-faciliteiten. Alleen de 1.25-leerlingen in groep 4 hebben in 1992 een iets grotere achterstand ten opzichte van dezelfde categorie leerlingen op de andere twee schooltypen dan in 1988. Binnen de gebiedsscholen is ook de onderlinge verhouding tussen de wegingsfactoren gewijzigd. De taalprestaties van de 1.0- en 1.9-leerlingen zijn zowel in groep 4 als in groep 6 en 8 iets verbeterd. De taalprestaties van de 1.25-leerlingen zijn daarbij achtergebleven. De 1.9- en 1.25-leerlingen zijn daardoor wat taal betreft wat dichter bij elkaar gekomen, de 1.0- en 1.25-leerlingen daarentegen wat verder uit elkaar gegroeid. Alles overziende kan worden geconcludeerd dat de prestaties van leerlingen op scholen in onderwijsvoorrangsgebieden sinds 1988 in het algemeen méér vooruit zijn gegaan dan de prestaties van leerlingen op scholen die alleen OVB-formatie krijgen of die niet in aanmerking komen voor extra middelen. Met name de 1.9-leerlingen op gebiedsscholen hebben hun achterstand iets ingelopen. Het gaat weliswaar om kleine verschillen, maar ze zijn te groot om op toeval te berusten.

Deze (geringe) prestatieverbetering kan niet zonder meer aan het OVB worden toegeschreven. De groep 1.9-leerlingen die in 1992 is getoetst, verschilt namelijk op één belangrijk punt van de groep die in 1988 aan het onderzoek heeft deelgenomen: ze verbleven in 1992 gemiddeld langer in Nederland en het percentage zij-instromers was beduidend kleiner. Dat was vooral bij de Turkse en Marokkaanse leerlingen het geval, en dat zijn de leerlingen die overwegend op gebiedsscholen zitten. Dat leerlingen beter presteren naarmate ze langer in Nederland wonen, is al diverse malen aangetoond. En ook nu blijkt uit de analyses dat de langere verblijfsduur in Neder-

land grotendeels verantwoordelijk is voor de verbeterde prestaties op de gebiedsscholen. In die extra jaren in Nederland kunnen leerlingen natuurlijk geprofitteerd hebben van binnen- of buitenschoolse OVB-activiteiten. Maar het is aannemelijk dat hun prestaties ook (of vooral) zijn beïnvloed door het feit dat ze langer in aanraking zijn geweest met de Nederlandse taal en cultuur. Via Nederlandse vriendjes, via de tv en gewoon op straat, in winkels e.d. doen ze automatisch kennis op die een positieve weerslag zal hebben op de toetsprestaties. Gezien het feit dat de toch al geringe prestatieverbetering zeker niet helemaal aan OVB toegeschreven mag worden, moeten we constateren dat de mogelijke OVB-bijdrage verwaarloosbaar klein is.

Resultaten longitudinale vergelijking

Voor het grootste deel van de leerlingen die in 1992 in het kader van de OVB-evaluatie zijn getoetst, was het de tweede of derde keer dat ze aan het onderzoek deelnamen. Het merendeel van de leerlingen in groep 6 had twee jaar daarvoor ook in groep 4 meegedaan, en veel leerlingen die in 1992 in groep 8 zaten, waren twee jaar daarvoor in groep 6 en vier jaar daarvoor in groep 4 getoetst. Op basis van deze longitudinale gegevens is vastgesteld, hoe de achterstand van de OVB-doelgroep leerlingen zich heeft ontwikkeld naarmate deze leerlingen verder in het onderwijs komen. Die ontwikkeling is gerelateerd aan de hoeveelheid en aard van de OVB-faciliteiten die de scholen hebben ontvangen.

De longitudinale gegevens laten zien dat de prestaties van de 1.25-leerlingen meer achterblijven bij die van de 1.0-leerlingen naarmate zij verder in het basisonderwijs komen. Dat geldt voor alle leerlingen, ongeacht of ze op een formatie- of een gebiedsschool zitten of op een school zonder OVB-faciliteiten. De constatering dat leerlingen uit de lagere sociale milieus steeds verder achterop raken, is al jaren geleden door onder andere Meijnen (1984) gedaan. Kennelijk heeft het OVB die ongelijkheid nog niet kunnen opheffen. Opvallend is dat de achterstand van de 1.9-leerlingen in de loop van het basisonderwijs niet verder toeneemt, maar constant blijft. Het gaat hierbij echter alleen om de 'betere' 1.9-leerlingen. Vergelijken met de 1.0- en 1.25-leerlingen is een relatief groot deel van de 1.9-leerlingen die in groep 4 zijn getoetst, blijven zitten of naar het speciaal onderwijs verwezen. Wanneer we het over de mate van onderwijsachterstand hebben, moet dat eigenlijk worden verdisconteerd.

Effect van herkomstland, beroep en opleiding op de prestaties

Uit de analyses blijkt dat op de formatie- en gebiedsscholen het negatieve effect van herkomstland op de prestaties is afgenomen en het effect van het opleidingsniveau van de ouders is toegenomen. De verschillen zijn echter nog te klein om er veel

waarde aan te hechten. Toch doet het feit dat zowel bij de cross-sectionele als de longitudinale vergelijking hetzelfde beeld naar voren komt wel vermoeden dat er een ontwikkeling is ingezet waarbij het prestatieniveau minder door het herkomstland en meer door het opleidingsniveau van de ouders wordt bepaald. Als deze trend zich bij de volgende metingen blijkt voort te zetten, verdient het aanbeveling te onderzoeken wat de oorzaak daarvan is. Komt dit door de langere verblijfsduur van de allochtonen in Nederland, door een hoger opleidingsniveau van de allochtone ouders of is het de invloed van het OVB?

Samengevat kunnen uit de onderzoeksresultaten de volgende conclusies worden getrokken:

1. De doelstellingen van het OVB zijn door de overheid vaag geformuleerd en bevatten tegenstrijdigheden. Een gedegen probleemanalyse ontbreekt.
2. De formatiecomponent van het beleid vormt een zeer zwak onderdeel. De veronderstelde werking van de OVB-formatie mist elke grond. Door de relatief geringe hoeveelheid middelen per school, en de totale afwezigheid van regels en (sociale) controle bestaat het OVB op de meeste scholen die alleen extra formatie krijgen slechts op papier.
3. De gebiedencomponent van het beleid is aanmerkelijk sterker dan de formatiecomponent. De veronderstellingen die aan het gebiedenbeleid ten grondslag liggen, zijn redelijk goed gefundeerd en worden (deels) ondersteund door sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De grotere hoeveelheid extra faciliteiten en de gezamenlijke en daardoor minder vrijblijvende aanpak hebben ertoe geleid dat zowel de formatie- als de gebiedencomponent van het beleid op gebiedsscholen veel beter van de grond is gekomen dan op formatiescholen.
4. Het OVB heeft in de periode 1988-1992 niet geleid tot een vermindering van de taal- en rekenachterstand van de doelgroep leerlingen, noch op scholen die alleen extra formatie krijgen, noch op scholen in onderwijsvoorrangsgebieden.

De vraag is nu welke relatie kan worden gelegd tussen de bevindingen ten aanzien van het beleid (1 t/m 3) en het uitblijven van concrete resultaten in de vorm van vermindering van de taal- en rekenachterstand van de doelgroep leerlingen (4). Alvorens daarop in te gaan, worden eerst enkele knelpunten van het onderzoek besproken, die de bevindingen tot op zekere hoogte relativeren.

8.2 Beperkingen van het onderzoek

8.2.1 Knelpunten in de onderzoeksopzet

Het ontbreken van gegevens over de 'uitvallers'

Geconcludeerd is dat het OVB in 1992 (nog) niet heeft geleid tot een vermindering van de taal- en rekenachterstand van de doelgroep leerlingen. Die conclusie komt enigszins op losse schroeven te staan door het feit dat gegevens over leerlingen die tussentijds zijn uitgevallen, ontbreken. Om budgettaire en praktische redenen is gekozen voor herhaalde metingen op schoolniveau in plaats van op leerlingniveau. Dat heeft tot gevolg dat een relatief grote groep leerlingen in de loop van het basisonderwijs is uitgevallen. Een kwart van de leerlingen die in groep 4 zijn getoetst, is in groep 8 niet meer aangetroffen. De belangrijkste oorzaken daarvan zijn zittenblijven, doorverwijzen naar speciaal onderwijs en verhuizingen. In het onderzoek is het maar ten dele gelukt om per leerling te achterhalen waarom hij/zij tussentijds is uitgevallen. Vooral het ruime tijdstip tussen het opvragen van de administratieve gegevens (april/mei) en de feitelijke toetsafnames (september/januari) was daar debet aan. In die tussentijd werden veel beslissingen genomen over zittenblijven en doorverwijzen, en veel ouders beschouwen het nieuwe schooljaar als het geschikte moment om van school te wisselen. Bij de toetsafnames ontbraken daardoor leerlingen, zonder dat de precieze reden bekend was. Daarnaast zaten er ook leerlingen in de groep die nog niet eerder waren getoetst en van wie niet bekend was of ze waren blijven zitten of dat ze van een andere school afkomstig waren. Het up-to-date houden van al deze gegevens zou een extra dataverzamelingsronde hebben gevergd, waarin niet was voorzien.

Het ontbreken van gegevens over de reden van uitval is een belangrijke handicap bij het evalueren van het beleid. Want welke conclusies kunnen nu worden verbonden aan de resultaten? Op basis van de longitudinale vergelijking is geconstateerd dat de 1.25-leerlingen verder achterop raken naarmate ze verder in het basisonderwijs komen. De achterstand van de 1.9-leerlingen blijft daarentegen gelijk. Die ogenschijnlijk gunstiger ontwikkeling bij de 1.9-leerlingen zou wel eens in het tegendeel kunnen veranderen als de mate van zittenblijven en doorverwijzen wordt verdisconteerd. Het percentage zittenblijvers en doorverwezen leerlingen onder de 1.9-leerlingen is namelijk veel hoger dan onder de 1.0- en 1.25-leerlingen.

Ook bij de cross-sectionele vergelijking zijn gegevens over de uitgevallen leerlingen van groot belang. Geconcludeerd is dat er ten opzichte van 1988 niets is veranderd. Maar wanneer de prestaties gelijk blijven, terwijl het percentage zittenblijvers onder

de doelgroep leerlingen is afgenomen, is er natuurlijk ook sprake van vermindering van achterstand. De vraag of, en zo ja in welke mate, de vastgestelde ontwikkeling in taal- en rekenprestaties gepaard zijn gegaan met een hoger of lager percentage zittenblijvers en/of doorverwijzingen, kan op basis van de beschikbare gegevens echter niet worden beantwoord. Het verdient daarom aanbeveling om bij de vervolgmetingen een extra dataverzamelingsronde op te nemen om deze onmisbare gegevens op te vragen.

8.2.2 Methodologische knelpunten

Het ontbreken van controlegroepen

Voor de start van de OVB-evaluatie is door Beem, Pijl & Scheerens (1986) het ontbreken van controlegroepen aangemerkt als het grootste manco van de evaluatie-opzet. Volgens hen is het effect van het beleid niet vast te stellen indien er geen vergelijking kan worden gemaakt tussen scholen die wèl en vergelijkbare scholen die níet van het beleid profiteren. Dat zij daar gelijk in hebben, is nooit ontkend. Maar in veel beleidsevaluaties is het, om wettelijke of ethische redenen, nu eenmaal niet mogelijk om personen of instanties op basis van toeval onder de werking van een beleidsinstrument te laten vallen (Ministerie van Financiën, 1989; Van de Graaf & Hoppe, 1992). Ook bij het toekennen van extra OVB-faciliteiten zou het als onrechtvaardig worden beschouwd als een deel van de scholen met een substantieel aantal doelgroep leerlingen niets zou ontvangen, louter om als controlegroep te kunnen fungeren. Met betrekking tot de gebiedsfaciliteiten is het niet eens mogelijk om een betrouwbare controlegroep samen te stellen, omdat bij de selectie van de voorrangsgebieden de 70 'zwaarste' achterstandsgebieden zijn aangewezen. Nummer 71 op de ranglijst verschilt per definitie van de 70 aangewezen gebieden wat betreft samenstelling van de leerlingpopulatie.

In het onderzoek zoals het nu wordt uitgevoerd, is de referentiesteekproef als criterium gebruikt om vast te kunnen stellen of het beleid effectief is. Wordt op formatie en/of op gebiedsscholen de achterstand van de doelgroep leerlingen ten opzichte van het referentiegemiddelde na verloop van tijd kleiner, dan wordt dat geïnterpreteerd als een OVB-effect. De assumptie is dat de beleidsmiddelen de oorzaak zijn van eventuele prestatieveranderingen. Om dat plausibel te maken worden zoveel mogelijk andere relevante factoren onder controle gehouden. Behalve dat een dergelijke werkwijze als nadeel heeft dat niet alles onder controle kan worden gehouden, waardoor de kans bestaat dat de oorzaak-gevolg relatie (prestatieverbetering als gevolg van OVB) onterecht wordt gelegd, kleven er nog twee andere bezwaren aan.

Ten eerste weten we nu niet hoe de taal- en rekenprestaties zich zouden hebben ontwikkeld als er géén OVB was geweest. Wellicht zou de achterstand van de doelgroep leerlingen dan groter zijn geworden, en is de nu vastgestelde stabiliteit de winst van het OVB. Het is nooit met zekerheid te zeggen dat het OVB géén effect heeft gehad. We kunnen alleen vaststellen of het doel, een vermindering van de achterstand, al of niet is bereikt.

Het tweede bezwaar van het ontbreken van controlegroepen is de onzekerheid of eventuele OVB-effecten op gebiedsscholen zijn toe te schrijven aan de gebiedsdeelname of aan de hoeveelheid formatie die ze krijgen. Voor een deel van de gebiedsscholen kunnen formatiescholen met gelijke hoeveelheid formatie als 'controlegroep' fungeren. Het al of niet behoren tot een onderwijsvoorrangsgebied is dan de variabele waarop de scholen verschillen. Maar voor gebiedsscholen met zeer hoge percentages doelgroep leerlingen, met name die in de grote steden, zijn vrijwel geen formatiescholen met vergelijkbare hoeveelheid formatie voorhanden. Die gebiedsscholen wijken dus op twee punten van formatiescholen af: ze nemen deel aan de gebiedssamenwerking en ze krijgen meer formatie. Wanneer er een prestatieverbetering optreedt bij leerlingen op gebiedsscholen, blijft het de vraag of dat te danken is aan de gebiedsdeelname of aan de grotere hoeveelheid formatie. Deze interpretatie-problemen zouden zich niet, of in ieder geval in mindere mate, voordoen als we in het onderzoek de beschikking hadden over goede controlegroepen.

Verschilcores versus covariantie-analyse

De vraag hoe longitudinale gegevens moeten worden geanalyseerd, duikt telkens opnieuw op. De gebruikelijke benadering is om de scores op de laatste meting via covariantie-analyse te 'corrigeren' voor de scores op eerdere metingen. De gecorrigeerde score wordt dan als 'winst' opgevat. Een alternatieve benadering is het gebruik van verschilcores, waarvoor in het hier beschreven onderzoek is gekozen. Daarbij gaat het om het verschil tussen de scores op twee meetmomenten. De belangrijkste bezwaren die tegen het gebruik van verschilcores worden opgevoerd, zijn hun intrinsieke onbetrouwbaarheid en het optreden van 'regressie naar het gemiddelde' (Bosker, 1991; Wolbers, 1993). De laatste tijd is de houding ten opzichte van verschilcores enigszins gewijzigd. Volgens Willett (1989) valt aan te tonen dat juist de betrouwbaarheid van de gecorrigeerde scores uit de covariantie-analyse lager is dan die van verschilcores. En ook Allison (1990) heeft laten zien dat de redenen tot verwerpen van verschilcores vaak ongegrond zijn.

De discussie over de voor- en nadelen van beide analyse-methoden heeft nog steeds niet tot een eenduidig antwoord geleid op de vraag welke methode de voorkeur

geniet (Bosker, 1991; Wolbers, 1993; Seltzer, Frank & Bryk, 1994; Kuyper & Veenstra, 1995). Allison (1990) stelt zelfs dat de keuze tussen covariantie-analyse en verschillcores zelden overduidelijk zal zijn. Voor de OVB-evaluatie is dat uiterst lastig. Beide analyse-methoden leiden namelijk tot wezenlijk andere resultaten, zoals in bijlage 13 is aangetoond. Het gebruik van covariantie-analyses leidt tot de conclusie dat de 1.9-leerlingen sinds 1988 een grotere achterstand hebben opgebouwd, het gebruik van verschillcores dat de achterstand van deze leerlingen even groot is gebleven. Waarom voor verschillcores is gekozen, wordt eveneens in bijlage 13 verantwoord. Voor de OVB-evaluatie wegen de nadelen van verschillcores niet op tegen die van covariantie-analyse. Maar het blijft natuurlijk onbevredigend dat het al of niet optreden van een OVB-effect voor een deel blijkt af te hangen van de gekozen analyse-methode.

Voor de hier gesignaleerde methodologische knelpunten is vooralsnog geen oplossing voorhanden. Ze vloeien voort uit eerder gemaakte keuzes in de evaluatie-opzet en uit het feit dat de discussie over de meest geschikte analyse-methode van longitudinale gegevens zich in een pat-stelling lijkt te bevinden. Maar hoewel deze knelpunten de interpretatie van gegevens uit de OVB-evaluatie bemoeilijken, tasten ze de eerder getrokken conclusie dat het OVB in de periode 1988-1992 niet heeft geleid tot een vermindering van de taal- en rekenachterstand van de doelgroepleerlingen, niet aan.

8.3 De relatie tussen de beleidswetenschappelijke en empirische bevindingen

Causale relatie versus voorwaardelijke relatie

De aanleiding voor de reconstructie van de beleidstheorie achter het OVB was de bevinding uit beleidswetenschappelijk onderzoek dat de effectiviteit van beleid onder andere afhankelijk is van de kwaliteit van de beleidstheorie (Hoogerwerf, 1984). Er wordt dus een directe relatie verondersteld tussen de kwaliteit van de beleidstheorie en het bereiken van de doelstelling. Deze relatie is niet noodzakelijkerwijs causaal. Het is niet zo dat als de beleidstheorie in orde is, de doelstelling vanzelf wordt bereikt. Ook kan men niet zeggen dat als de doelstelling niet is bereikt, dat aan een slechte beleidstheorie ligt. Er is slechts sprake van een *voorwaardelijke* relatie. De beleidstheorie moet kwalitatief goed zijn, om het beleid kans van slagen te geven. Of anders gezegd, een zwakke beleidstheorie maakt de kans dat het beleid slaagt, klein. Eenzelfde voorwaardelijke relatie bestaat er tussen de doorwerkingsfase van het beleid en het bereiken van de doelstelling. Beleid kan alleen maar tot het gewenste resultaat leiden, als de door de beleidsvoerders genomen beslissingen ook daadwer-

kelijk in de praktijk worden uitgevoerd. Maar als er geen resultaten worden geboekt, hoeft dat niet aan een slechte doorwerking te liggen.

Deze voorwaardelijke relatie beperkt in het onderhavige onderzoek de mogelijkheden om de link te leggen tussen de bevindingen ten aanzien van de beleidsaspecten en de resultaten uit het empirisch onderzoek. Het feit dat er na zes jaar OVB nog geen concrete aanwijzingen zijn dat de doelstelling (in meer of mindere mate) is gerealiseerd, kan niet zondermeer worden toegeschreven aan de zwakke beleidstheorie of een niet goed verlopen doorwerkingsfase. Er zijn namelijk nog andere factoren die ervoor kunnen zorgen dat de doelstelling niet is (wordt) bereikt, ook al staat deze helder omschreven, is er een grondig uitgewerkte probleemanalyse, worden de veronderstelde relaties door wetenschappelijk onderzoek ondersteund en is de doorwerkingsfase goed verlopen. Een van die relevante factoren is bijvoorbeeld de *hoeveelheid* middelen die beschikbaar wordt gesteld. Gebleken is dat het overgrote deel van de scholen die in aanmerking komen voor OVB-formatie het met een halve tot één formatieplaats extra moeten doen. En dan gaat het vaak om scholen met meer dan 50 procent doelgroep leerlingen. Is het wel realistisch om van deze geringe hoeveelheid extra formatie effecten te verwachten? Zo niet, dan maakt het verder niet uit hoe de beleidstheorie eruit ziet, of hoe de doorwerkingsfase is verlopen.

Ook het tijdsaspect speelt een rol: het verleden toont aan dat onderwijsachterstand een zeer hardnekkig probleem is. Wellicht heeft het beleid meer tijd nodig en kunnen we überhaupt pas over tien jaar tastbare resultaten verwachten, ook bij een goed doordachte beleidstheorie en goed verlopen doorwerkingsfase. Of misschien is de OVB-doelstelling zelfs helemaal niet haalbaar.

Een conclusie die met zekerheid kan worden getrokken, is dat er in het geval van het formatiebeleid aan de noodzakelijke voorwaarden om het beleid te doen slagen, een kwalitatief goede beleidstheorie en een geslaagde doorwerkingsfase, niet is voldaan. Van deze beleidscomponent zijn, bij ongewijzigd beleid, dan ook geen effecten te verwachten. Het gebiedenbeleid heeft duidelijk meer kansen gehad. Desondanks zijn er nog geen concrete resultaten geboekt, tenminste niet in de vorm van verbeterde prestaties.

Effectiviteitsonderzoek versus effectonderzoek

Of het OVB de afgelopen jaren iets heeft opgeleverd is in deze publikatie vastgesteld op basis van de ontwikkeling van de taal- en rekenprestaties van de doelgroep leerlingen. Het betrof een effectiviteitsonderzoek: onderzocht is in welke mate het beleid aan de doelbereiking heeft bijgedragen. Beleid kan echter ook gevolgen hebben die niet direct zijn af te lezen uit de mate van doelbereiking. Dan gaat het niet over beleidseffectiviteit, maar over beleidseffecten: *elk* gevolg dat beleid oproept. Uit

onderzoek van Van der Werf (1995) blijkt dat er op gebiedsscholen de afgelopen jaren steeds meer nadruk is komen te liggen op verbetering van het prestatieniveau van de doelgroep leerlingen. Bovendien hebben de resultaten van schooleffectiviteitsonderzoek in veel gebieden in toenemende mate aandacht gekregen in de planning van OVB-activiteiten. Verder kan sinds 1988 een lichte verbetering worden geconstateerd in de aandacht die allochtone leerlingen krijgen in de vorm van extra instructie, specifieke oefeningen en speciale methoden. Aangezien we de verbeterde werkwijze met name op gebiedsscholen aantreffen, is hier mogelijk sprake van een beleidseffect. Het is in ieder geval zo dat er in de gebieden steeds meer aandacht is gekomen voor de achterstandsproblematiek. Er is een heel circuit ontstaan waarbinnen onderzoek wordt gedaan, methoden en materialen worden ontwikkeld en ondersteuning wordt geboden, een gevolg van het OVB dat zeker niet onderschat moet worden. Wellicht dat bij volgende prestatiemetingen blijkt dat deze beleidseffecten op langere termijn leiden tot beleidseffectiviteit.

8.4 Conclusie

Het OVB is nog volop in beweging. In 1993, dus na de uitvoering van het onderhavige onderzoek, is de nieuwe Wet regeling onderwijsvoorrangsgebieden in de Eerste en Tweede Kamer aangenomen. In deze wet wordt ondermeer bepaald dat eens in de vier jaar een Landelijk Beleidskader wordt uitgebracht, een document waarin de gebiedsactiviteiten staan die voor financiering in aanmerking komen en die de basis vormen voor ministeriële beslissingen over verdeling van budgetten. In het Landelijk Beleidskader 1993-1997 (O&W/WVC, 1993) worden zes doelstellingen genoemd:

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

Deze doelstellingen weerspiegelen de richting van het beleid. Ze sluiten aan bij het beleid onderwijs voor iedereen te laten uitmonden in een startkwalificatie. Hiermee is duidelijk de keuze gemaakt voor arbeidsmarktgericht onderwijs met nadruk op de cognitieve vakken.

Voor de gebieden geldt dat ze verplicht zijn om in overeenstemming met deze doelen activiteiten te ondernemen. Ze dienen zich concrete doelen te stellen, voorzien van streefcijfers en ze dienen jaarlijks een verslag op te stellen over de behaalde resultaten. Instructies hiervoor zijn gegeven in het document 'De OVB-draad samen weer opgepakt' (O&W/WVC, 1992). De zwakke punten van het gebiedenbeleid in de periode 1986-1992 betroffen met name de vage doelstellingen en de tegenstrijdigheden daarin, en het ontbreken van operationalisaties. In de nieuwe opzet zijn juist deze punten aangepakt, waardoor het gebiedenbeleid duidelijk aan kracht wint.

Het formatiebeleid is eveneens veranderd, maar vooralsnog alleen in administratief opzicht. De criteria om in aanmerking te komen voor het 1.25-gewicht zijn sinds december 1993 voor Nederlandse leerlingen die op een school worden aangemeld, aangescherpt. Dit is op zich een goede ontwikkeling, omdat door de ruime definitie van de autochtone doelgroep van het OVB onterecht de indruk is ontstaan dat het met de achterstand van de 1.25-leerlingen wel meevalt. Behalve de aanscherping van de criteria verandert er vooralsnog niets in het formatiebeleid. De in OVB-notities, rapportages en beleidsstukken jaarlijks terugkerende voorgestelde verbeteringen, zoals een brede voorlichtingscampagne, oormerking van de OVB-formatie, specificatie van de bedoeling ervan, implementatie-voorbeelden, output-controle e.d. komen maar niet van de grond (o.a. Klopogge, 1987-1994).

Het is de vraag of het formatiebeleid wèl zou slagen als die voorgenomen plannen ten uitvoer zouden worden gebracht. Uit subsidie-onderzoek van de afgelopen jaren blijkt namelijk dat subsidies, wanneer ze worden verstrekt aan individuele instellingen, nogal eens een 'cadeau-effect' oproepen: de subsidie wordt wel binnengehaald, maar er wordt niets mee gedaan (o.a. Vermeulen, 1993; Van der Doelen, 1993). Onderzoek van De Bruijn (1990) toont echter aan dat subsidie van veel meer betekenis kan zijn wanneer deze wordt uitgezet ter bevordering van samenwerking. Zeker wanneer de samenwerking vervolgens leidt tot 'netwerkvorming' komen nieuwe ontwikkelingen tot stand die een uitstraling hebben naar andere deelnemers. Deze bevindingen weerspiegelen de verschillen tussen de subsidie-verstrekking aan formatiescholen en aan gebiedsscholen. Voor de formatiescholen, die de subsidie op individuele basis krijgen, is de extra formatie meestal niet meer dan een cadeautje en een welkome aanvulling op een krappe reguliere formatie. De gebiedsfaciliteiten daarentegen hebben het oogmerk de samenwerking te bevorderen. De resultaten in deze publikatie duiden erop dat deze manier van subsidie-verstrekking inderdaad een grotere impact heeft. Klopogge opperde enkele jaren geleden al dat de mogelijkheden tot aansluiting van 'individuele' scholen bij de onderwijsvoorrangsgebieden nader zouden moeten worden geëxploreerd (Klopogge, 1988). Hoewel hier organisatorisch gezien veel haken en ogen aan zitten, valt er in het licht van de hier besproken resultaten veel voor te zeggen.

In het onderwijsbeleid is recentelijk het voornemen ontstaan de rol van de gemeenten geleidelijk aan te versterken. In de nota 'Lokaal onderwijsbeleid' (Netelenbos, 1995), is beargumenteerd dat coördinatie op lokaal niveau van groot belang is om tot een effectieve aanpak van onderwijsachterstand te komen. De specifieke rol van de gemeente en van het onderwijs is verder uitgewerkt in het Wetsvoorstel gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (OC&W, 1995). Het is de bedoeling dat de wet op 1 augustus 1997 in werking treedt. Hoofdpunt van het wetsvoorstel is het decentraliseren van bevoegdheden en middelen naar de gemeenten. Op basis van een analyse van de onderwijsproblemen op lokaal niveau dient de gemeenteraad een onderwijsachterstandenplan op te stellen voor een periode van vier schooljaren. Over dit plan moet overleg zijn geweest met alle schoolbesturen. Niet alleen de budgetten van de onderwijsvoorrangsgebieden moeten worden besteed volgens het gemeentelijk plan, maar ook het geld uit de formatieregeling. Hoe het een en ander in de praktijk vorm gaat krijgen, is op dit moment nog onduidelijk. Maar wellicht biedt deze werkwijze de mogelijkheid om scholen die tot nu toe individueel hebben geopereerd bij een samenwerkingsverband te betrekken.

Summary

Since the seventies the government has been pursuing a specific policy aimed at improving the educational opportunities, and with that the social opportunities, of children from disadvantaged backgrounds. Since 1985 this policy has been pursued under the heading of the Educational Priority Policy (EPP). The most important characteristic of the EPP is that additional resources are made available to schools and welfare agencies to combat the educational disadvantage of the target groups of the EPP. These target groups are made up of indigenous pupils and immigrant pupils, with parents that have a low educational and occupational level.

The link between the staffing of primary schools and the social and ethnic background of pupils is the most important component of the EPP. This staffing component means that schools attended by pupils from the target groups are awarded additional staff. The higher the percentage of target group pupils at a school, the more staffing resources a school gets, in proportion. In order to be able to determine the staff numbers the pupils are 'weighted' on the basis of their country of origin and the occupational and educational level of their parents. The group of immigrant pupils are awarded a weighting factor of 1.9 and most of the indigenous target group pupils are awarded a weighting factor of 1.25. Pupils who do not belong to the target groups, which also includes immigrant pupils with parents that have a higher educational or occupational level, simply count as one pupil. They are referred to as 1.0-pupils.

In addition to the additional staff for schools there are also resources for educational priority areas. These are local or regional co-operative networks between schools and welfare agencies in areas where one can speak of an accumulation of disadvantage characteristics. These areas are awarded a sum of money each year for the co-ordination of priority activities and for the implementation of specific projects. It is not just the ordinary primary schools that take part in the priority areas, but also schools for special and secondary education. As far as the welfare agencies are concerned, the community centre, youth welfare and the library are the most important participants. The schools in the priority areas benefit from the staffing component as well as from the area component of the EPP.

Schools and areas have a great deal of freedom in how they use the resources. They are to a large extent free to adapt the way in which the EPP is given shape to their

own specific situation. As a result major differences exist between schools and areas as far as the way in which the additional staff and the area budget are used. The objective nevertheless always remains the same: to reduce the educational disadvantages of the EPP-target groups.

This publication focuses on the question as to whether or not, in the period 1988-1992, the EPP led to a reduction in the educational disadvantage of the target groups, in particular in relation to primary education. The question as to whether or not the EPP yielded the desired result, is preceded by the question as to whether or not, on the basis of the starting points, strategies and instruments used in the policy it is in fact realistic to expect any kind of effect at all.

The policy theory

First of all the policy theory on which the EPP is based, was reconstructed and evaluated. By policy theory we mean the causal (cause-effect), final (aim-means) and the normative suppositions that underlie the policy. Various policy documents were used to reconstruct the policy theory underlying the EPP. The final judgement is that the policy theory behind the EPP has a lot of weak points. The most important of these are the vague formulation of the objective and the contradictions contained therein, the lack of a sound analysis of the problem and the fact that the suppositions in the policy theory are in general not supported by social science research or theories. In particular within the staff establishment policy the supposed relationships are based on quicksand. The policy theory underlying the area policy is a stronger and more well-founded one.

The vagueness of the policy theory, and with this the non-committal nature of the policy, can for a large part be explained by the normative framework within which the policy came about. Within that framework two aspects are of crucial importance. In the first place, the ambiguity with regard to the objective. Since the Second World War the government has seen it as one of its task to contribute towards reducing social inequality. Initially this was founded on economic motives, later largely on ideological ones. From the moment the ideological motives got the upper hand, there has been a lack of clarity about the question as to what one really hopes to achieve with the policy. Does one hope to achieve a reduction of social inequality or achieve as high an educational level for *all* pupils as possible? Is one aiming for maximum individual development or for equal social opportunities? And connected to this: should education be labour market-oriented, with the emphasis on achievements and cognitive subjects or should it be child-oriented in which case non-cognitive and cognitive subjects have the same priority? Within the EPP these choices are not

made. The result of this is that it is only possible to speak in vague and general terms about what one hopes to achieve and how one wants to go about this.

The second aspect within the normative framework that is also partly responsible for the vagueness of the policy theory is the 'freedom of education'. This principle restricts the government in its possibilities to place demands on how the resources to combat disadvantage are to be used, because if it were to do so it would be interfering with the schools' freedom to determine the content of instruction. Statements about how to act in order to achieve certain policy goals are therefore only sporadically made in policy texts and when they are made they are not very concrete. This in particular applies in relation to the use of the additional staff, because in this case the government has to address itself directly to the individual schools. In the case of requirements and recommendations for the use of the area resources the government is less directly involved with the schools. This is probably also (one of) the reason(s) that the policy theory underlying the area policy is clearer and more concrete than the one underlying the staff establishment policy.

The instruments theory

According to the instruments theory the fact as to whether or not the policy instruments are used correctly in practice, is in the first place determined by the interactions between those implementing the policy (government officials) and the members of the target group. In the EPP the target group is made up of the individual schools and the priority areas. From the analysis of the implementation phase of the EPP it is possible to conclude that this in general went well. In so far that it is possible to check this, the policy instruments were used correctly from an administrative point of view. The interaction between the government officials on the one hand and the schools and areas on the other can be characterised as 'constructive co-operation'. As far as the staffing component is concerned, it has been established that this yields relatively few additional staffing places for most schools, including many schools with a high percentage of EPP-pupils.

Whether or not the policy instruments have an effect on the behaviour of the target group depends on the availability of behaviour alternatives and behaviour motives. It is possible to establish how the effectuation phase of the EPP went on the basis of data obtained from teachers and directors with regard to their familiarity with the EPP, their attitude in relation to that policy, the way in which the resources are used at their school, if applicable, their experiences with the area co-operation. From the answers it is possible to conclude that, after six years of EPP, the effect of the policy on the schools that are only receiving additional staff (staff establishment schools)

still has not really come about as yet. These schools lack the necessary knowledge about the policy, about the resources awarded to them and, possibly as a result of this, about how these resources are to be used. The schools within the educational priority areas (area schools) come out better on all of these points.

In order to be able to answer the question as to *why* the effect of the policy has been better in area schools than in staff establishment schools, the effect of the behaviour motives of the various school types was looked into. Three kinds of motives were distinguished: individual behaviour motives, social behaviour motives and behaviour motives pertaining to legal standards. *Individual* behaviour motives are related to someone personally weighing up the cost and effect of something. What kind of investment does one need to make in terms of time, money and effort, and what does one get in return? In short: what are the personal consequences of a behaviour alternative?

Social behaviour motives are derived from the importance that one attaches to belonging to a group or being appreciated by this group. Whether or not one opts for a behaviour alternative is in this case dictated by one's environment.

Behaviour motives pertaining to *legal standards* are related to consequences in terms of deviance and conformity. The target group is or is not expected to stick to the rules that have been laid down.

The conclusion is that in the case of the staff establishment schools the individual behaviour motives have a (strong) negative effect on the kind of behaviour the government would like to see and that the social behaviour motives and the behaviour motives pertaining to legal standards have a neutral effect. In the area schools the individual behaviour motives, the social behaviour motives as well as the motives pertaining to legal standards all have a positive influence. It is possible to conclude from this that the chances of the behaviour the government would like to see being chosen are very small at the staff establishment schools and very big at the area schools. The resources that are awarded to individual schools could therefore not be expected to have much of any effect from the outset. The limited amount of resources and the total lack of rules and (social) control are responsible for the fact that the policy merely exists on paper at most staff establishment schools. As a result of the greater amount of additional resources and the joint and consequently less non-committal approach, the staffing as well as the area component of the policy got off the ground far better at the area schools.

On the basis of the above findings it is expected that the chances of any part of the objective of the policy being achieved six years after the start of the EPP are bigger at schools within the priority areas than at schools outside these areas. In view of the

fact that the policy hardly got off the ground at schools that were only awarded additional staff, it was on the other hand not considered likely that any part of the objective would have been achieved at those schools as yet. This expectation was tested in the effectiveness study described in the empirical part of this publication.

The effectiveness study

In order to determine the effectiveness of the EPP in primary education, one opted for a bi-annual measurement of the language and arithmetic achievements of pupils in groups 4, 6 and 8. Data was furthermore collected on the social and ethnic background of the pupils, their intelligence and relevant school, class and parent characteristics. A 'reference sample survey' was used as a criteria for establishing the degree of disadvantage. This sample survey involved a randomly selected 3.5-percent sample of all Dutch primary schools. In order to be able to trace area effects the reference sample survey was supplemented with schools from half the educational priority areas. The scores of the pupils in the reference group acted as the norm against which the achievements of the EPP-target groups were measured. If the policy is effective, the achievements of the target group pupils will in time stay less far behind the reference mean.

The question as to whether in 1992, six years after the start of the EPP, any part of the EPP-objective had been achieved, is examined in this publication in two ways:

- By means of a cross-sectional comparison: are the target group pupils who were in groups 4, 6 or 8 in 1992 performing better than the target group pupils who were in the same group in 1988 and 1990?
- By means of a longitudinal comparison: how are the target group pupils who were in group 4 in 1988 performing in group 8, four years on? And how are the target group pupils who were in group 4 in 1990 performing in group 6, two years on?

From the cross-sectional comparison it appears that since 1988 the achievements of pupils at schools in educational priority areas have in general improved more than the achievements of pupils at schools that are only awarded the EPP-staff establishment or that are not entitled to additional resources. In particular the 1.9-pupils at area schools have caught up somewhat. The differences involved are only minor ones, but they are big enough for them not to just be coincidental.

This (limited) improvement in achievement can however not simply be attributed to the EPP. This is because the group of 1.9-pupils tested in 1992 differs from the group that took part in the study in 1988 on one important point: in 1992 the pupils had on average already been in the Netherlands for a longer period of time and the

percentage of older immigrant children entering the Dutch school system was considerably smaller. This was in particular the case for the Turkish and Moroccan pupils, the pupils who largely attend area schools. The fact that pupils perform better the longer they have been in the Netherlands has already been shown on several occasions. And this time too, it appears from the analyses that the longer period of stay in the Netherlands is largely responsible for the improved achievements at area schools.

The longitudinal comparison shows that the achievements of the 1.25-pupils get further behind those of the 1.0-pupils as they make their way through primary education. This applies for all pupils, regardless of whether they attend a non-EPP, a staff establishment or an area school. The fact that pupils from the lower social classes get more and more behind has already been established years ago. Striking is that the disadvantage of the 1.9-pupils does not get any worse in the course of their primary education, but remains constant. But here we are only talking about the 'better' 1.9-pupils. Compared with the two indigenous groups a relatively large proportion of the 1.9-pupils that were tested in group 4, repeated a year or were referred to special education.

In short, it is possible to draw the following conclusions from the research results:

1. The aims of the EPP were vaguely formulated by the government and contain a number of contradictions. There is no sound analysis of the problem.
2. The staffing component is a very weak part of the policy. The supposed effect of the EPP-staff establishment is totally unfounded. As a result of the relatively limited amount of resources per school, and the total lack of rules and (social) control the EPP only exists on paper at most of the schools that only get additional staff.
3. The area component of the policy is considerably stronger than the staffing component. The suppositions on which the area policy is based, are reasonably well founded and are (partly) supported by social science research. As a result of the larger amounts of additional resources and the joint, and consequently, less non-committal approach, the staffing as well as the area component of the policy got off the ground much better at area schools than at staff establishment schools.
4. In the period 1988-1992 the EPP did not lead to a reduction in the language and arithmetic delay of the target group pupils at schools only receiving additional staff and at schools in educational priority areas.

The question now is what is the relationship between the findings with respect to the policy (1 to 3) and the concrete results which failed to materialise in the shape of a reduction in the language and arithmetic delay of the target group pupils (4).

Causal relationship versus conditional relationship

The reason for reconstructing the policy theory underlying the EPP was that policy research shows that the effectiveness of a policy among other things depends on the quality of the policy theory (Hoogerwerf, 1984). This means that one supposes that there is a direct link between the quality of the policy theory and the objective being achieved. This relationship is not necessarily a causal one. It is not true to say that as long as the policy theory is all right, the objective will automatically be achieved. It is also not true to say that when the objective is not achieved, this is due to a bad policy theory. One can only speak of a conditional relationship. The policy theory has to be qualitatively sound, in order to give the policy any chance of success. In other words, a weak policy theory makes the chances of the policy being a success, rather small. The same conditional relationship exists between the effectuation phase of the policy and the objective being achieved. A policy can only lead to the desired results, when the decisions taken by those pursuing the policy are actually put into practice. But if no results are being achieved, this does not necessarily have to be caused by a poor effect.

This conditional relationship limits the possibilities of the research at hand to lay the link between the findings with respect to the policy aspects and the results of the empirical research. The fact that after six years of EPP there are still no concrete signs of the objective being achieved (to a greater or lesser extent), cannot just simply be attributed to the weak policy theory or an unsuccessful effectuation phase. There are after all other factors that can be responsible for the objective (not) being achieved, even when this has been clearly described, and there is a detailed analysis of the problem, and the supposed relationships are supported by scientific research and there was a successful effectuation phase. One of these relevant factors is, for example, the *amount* of resources that are made available. It has appeared that the majority of the schools that qualify for EPP-additional staffing have to make do with one or one half of one additional establishment place. Often more than fifty percent of the pupils attending these schools are target group pupils. Is it then realistic to expect any effects from this limited amount of additional staff? If it is not, than it does not make any difference what the policy theory looks like, or whether the effectuation phase went well or not.

The time aspect also plays a role: history shows that educational disadvantage is a very persistent problem. The policy possibly needs more time and perhaps we can only expect to see tangible results in ten years time, even in the case of a well-thought out policy theory and successful effectuation phase. Or perhaps the EPP-objective is not feasible at all.

One conclusion that can be drawn for sure is that in the case of the staff establishment policy the conditions needed to make the policy a success, i.e. a qualitatively sound policy theory and a successful effectuation phase, have not been met. One can therefore not expect to see any effects from this policy component if the policy remains unchanged. The area policy clearly had more chances of success. Despite this no real concrete results have been achieved, at least not in the form of improved achievements.

Effectiveness study versus effect study

Whether or not the EPP has led to anything over the past years has in this publication been established on the basis of the development of the language and arithmetic achievements of the target group pupils. This involved an effectiveness study: the degree to which the policy contributed to be objective being achieved was looked into. Policy can however also have effects that are not directly visible from the degree to which the objective has been achieved. In this case we are not talking about policy effectiveness, but about policy effects: *any* kind of effect of the policy. At area schools for instance, increasing emphasis has in recent years been placed on improving the achievement levels of the target group pupils. In addition the results of school effectiveness studies into many areas have started to receive more and more attention in the planning of EPP-activities. Furthermore it is possible to note a slight improvement, since 1988, in the attention that immigrant pupils receive in the form of extra tuition, specific exercises and special methods. In view of the fact that we in particular see these improved working methods at area schools, one could possibly speak in terms of a policy effect here. It is in any case true to say that the areas are paying more and more attention to the disadvantage issue. A complete network has been set up within which research is carried out, methods and materials are developed and support is offered, an effect of the EPP which should most certainly not be underestimated. The next achievement tests will probably show that these policy effects lead to policy effectiveness in the long term.

Conclusions

The EPP is still very much in a state of flux. In 1993, i.e. after the research at hand was completed, the new Act governing educational priority areas was accepted by the Upper and Lower Houses of Parliament. This act among other things states that a National Policy Framework will be issued once every four years. This is a document in which the area activities that qualify for funding are mentioned that form the basis for ministerial decisions with regard to the distribution of funds. The National Policy Framework 1993-1997 mentions six objectives:

- a. To improve the learning achievements in language and arithmetic at primary schools.
- b. To improve the proficiency level in Dutch of immigrant pupils as well as of Dutch pupils with another native language.
- c. A more proportional transfer to the various forms of secondary education in comparison with the non-target group pupils.
- d. To improve the initial reception of newcomers.
- e. To reduce absenteeism.
- f. To reduce the number of pupils leaving school without qualification in the first phase of secondary education.

These objectives reflect the direction of the policy. They link up with the policy designed to see to it that everyone leaves school with a basic vocational qualification. With this a clear choice has been made for labour market-oriented education with the emphasis on the cognitive subjects.

The areas are obliged to undertake activities in line with these objectives. They have to formulate concrete objectives, complete with target figures and they need to draw up a report every year on the results achieved. The weak points of the area policy in the period 1986-1992 in particular concerned the vague objectives and the contradictions contained therein, and the fact that things were not put into practice. In the new set-up it are precisely these points that are tackled, as a result of which the area policy is clearly gaining power.

The staff establishment policy has also been amended, but for the time being only from an administrative point of view. The criteria for qualifying for the 1.25 weighting have been sharpened up since 1993 for Dutch pupils enrolling at a school. This is, in itself, a good development, because as a result of the broad definition of the indigenous target group of the EPP one has incorrectly been given the impression that things are not too bad as far as the disadvantage of the 1.25-pupils is concerned. Apart from this sharpening up of the criteria no other changes have been made in the staff establishment policy for the time being. The proposed improvements that are mentioned in EPP-papers, reports and policy documents every year again, such as a broad public information campaign, ear-marking of the EPP-staff establishment, specification of the intention of this staff establishment, implementation examples, output-control, etc. still fail to get off the ground.

It still very much remains to be seen whether the staff establishment policy would in fact succeed if the proposed plans were actually implemented. Research into subsidies carried out in recent years shows that when subsidies are awarded to

individual institutions, they frequently have a 'gift-effect': i.e. the subsidy is collected but nothing is done with it. Subsidies can be far more effective when they are awarded to promote co-operation. In particular when that co-operation subsequently leads to 'networks' being formed within which new developments start to take place that have a positive effect on other participants. These findings reflect the differences in the way the subsidies are awarded to staff establishment schools and to area schools. To the staff establishment schools, which are awarded the subsidy on an individual basis, the additional staff is generally no more than a gift and a welcome supplement to their tight regular staff establishment. The aim of the area facilities on the other hand is to promote co-operation. The results in this publication indicate that this way of awarding subsidies does indeed have a greater impact. In light of the results discussed here there is also a great deal to be said for taking a closer look at the possibilities for 'individual' schools to link up with a co-operative network.

Within educational policy a plan has recently been developed to gradually increase the role of the municipality. On the basis of an analysis of the educational problems at local level the municipal council should draw up an educational disadvantages plan for a period of four school years. Consultation will need to have taken place about this with all the school boards and the details of the plan should fit in with the policy of the schools. Perhaps this will offer opportunities for schools who up until now have been operating individually to become involved in a co-operative network. Because co-operation appears to be the key word, also when it comes to combating educational disadvantage.

Literatuur

- Allison, P. (1990). Change scores as dependent variables in regression analysis. *Sociological Methodology*, 20, pp. 93-115.
- Batenburg, T., D. Koster & A. Ros (1988). Fijn zo'n klein klasje. Veel allochtonen en arbeiderskinderen in kleine groepen. *Didaktief*, 18, 9, pp. 18-19.
- Beem, A.L., Y.J. Pijl & J. Scheerens (1986). *Methodologische overwegingen bij de voorbereiding van het evaluatieprogramma Onderwijsvoorrangsbeleid*. Den Haag: SVO.
- Berg-Eldering, L. van den (1986). Onderwijs: beleid en praktijk. In: L. van den Berg-Eldering (red.). *Van gastarbeider tot immigrant. Marokkanen en Turken in Nederland 1965-1985* (pp. 173-196). Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bergen, J. van (1989). *Verantwoording constructie toetsen voor de evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid*. Arnhem: CITO.
- Bosker, R.J. (1991). De consistentie van schooleffecten in het basisonderwijs. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 16, pp. 206-218.
- Bressers, J.Th.A., P.-J. Klok, S.M.M. Kuks & K.R.D. Lulofs (1988). *Handleiding instrumententheorie*. Den Haag: Staatsuitgeverij/DOP.
- Bressers, J.Th.A. & A. Hoogerwerf (1991). *Beleidsevaluatie*. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bressers, J.Th.A. & P.-J. Klok (1991). Hoe valt effectiviteit van beleid te verklaren? Deel 2: instrumententheorie. In: J.Th.A. Bressers & A. Hoogerwerf (red.). *Beleidsevaluatie* (pp. 136-154). Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bressers, J.Th.A. (1993). Beleidsevaluatie en beleidseffecten. In: Hoogerwerf, A. (red.). *Overheidsbeleid* (pp. 161-179). Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Bruijn, J.A. de (1990). *Economische Zaken en economische subsidies: een instrumentele en organisatorische analyse van de toepassing van economische subsidies*. Den Haag.
- Calcar, C. van (1980). *Innovatieproject Amsterdam. Eindverslag: een opening*. Amsterdam: Van Gennep.
- Dekkers, H. (1993). Determinanten van seksespecifieke vakkenkeuze in HAVO en VWO. *Pedagogische Studiën*, 70, pp. 445-459.

- Doddema-Winsemius, H. & W.K.B. Hofstee (1985). *Operationalisering van de effecten van het OVB*. Groningen: RION.
- Doddema-Winsemius, H. & G. van der Werf (1989). *Selectie/constructie van toetsen voor sociale redzaamheid en intelligentie ten behoeve van de evaluatie van het OVB*. Groningen: RION.
- Doelen, F.C.J. van der (1993). De gereedschapskist van de overheid. Een inventarisatie. In: Bressers, J.Th.A., P. de Jong, P.-J. Klok & A.F.A. Korsten (red.). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (pp. 17-31). Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Driessen, G. (1990). *De onderwijspositie van allochtone leerlingen. De rol van sociaal-economische en etnisch-culturele factoren met speciale aandacht voor het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur*. Nijmegen: ITS.
- Driessen, G. (1995a). *Minority language and culture teaching in the Netherlands: Developments, evaluation and prospects*. Nijmegen: ITS.
- Driessen, G. (1995b). *The Educational Priority Policy in the Netherlands: contents, students' performance, issues*. Nijmegen: ITS.
- Driessen, G. & G. van der Werf (1992). *Het functioneren van het voortgezet onderwijs. De positie van leerlingen in het eerste leerjaar*. Nijmegen/Groningen: ITS/RION.
- Driessen, G. & G. van der Werf (1994). *Het functioneren van het voortgezet onderwijs. De schoolloopbanen van de leerlingen: stand na drie jaar*. Nijmegen/Groningen: ITS/GION.
- Dunn, W.N. (1992). *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs N.J.: Prentice Hall.
- Entzinger, H. (1986). Overheidsbeleid voor immigranten. In: L. van den Berg-Eldeering (red.). *Van gastarbeider tot immigrant. Marokkanen en Turken in Nederland 1965-1985* (pp. 47-61). Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Fase, W. (1994). *Ethnic divisions in Western European education*. Münster/New York: Waxmann.
- Fleurke, F. & F.D. Huizinga (1988). Methodische aspecten van de beleidstheorie. *Bestuurswetenschappen*, 42, pp. 467-486.
- Galle, M.M.A. (1988). Constructie van de beleidstheorie van direct nut voor de beleidspraktijk? *Beleid en maatschappij*, 15, 1, pp. 45-54.
- Graaf, H. van de (1988). Beleid en de beoordeling van beleidstheorieën. *Beleid en maatschappij*, 15, 1, pp. 7-20.
- Graaf, H. van de & R. Hoppe (1992). *Beleid en politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschap en de beleidskunde*. Muiderberg: Coutinho.

- Heek, F. van, et al. (1968). *Het verborgen talent: milieu, schoolkeuze en prestatie*. Meppel: Boom.
- Hofstee, W.K.B., K.B. Koster & G.W. Meijnen (1984). *Programmavoorstel voor evaluatie-onderzoek naar de effecten van het Onderwijsvoorrangsbeleid*. Groningen: Rijksuniversiteit.
- Hofstee W.K.B., J. Schaveling & K.B. Koster (1987). *Beleidsanalytische verkenningen. OVB op schoolniveau*. Groningen: Rijksuniversiteit.
- Hoogerwerf, A. (1983). *Succes en falen van overheidsbeleid*. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hoogerwerf, A. (1984). Beleid berust op veronderstellingen: de beleidstheorie. *Acta Politica*, 19, pp. 493-532.
- Hoogerwerf, A. (1989). De beleidstheorie uit de beleidspraktijk: een tussenbalans. *Beleidswetenschap*, 3, pp. 320-342.
- Hoogerwerf, A. (red.) (1993). *Overheidsbeleid*. Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Jöreskog, K. & D. Sörbom (1989). *Lisrel user's reference guide*. Mooresville: Scientific Software.
- Jungbluth, P., Th. Buis, G. Driessen & A. Mens (1985). *De evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid. Voorstellen voor onderzoek naar het gebruik van OVB-faciliteiten en naar de daarbij behorende effecten*. Nijmegen: ITS.
- Jungbluth, P. & G.W. Meijnen (1986). *Resumerend advies over de vormgeving van de evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid: implementatie-onderzoeken, effectmetingen, onderzoeksdesign*. Nijmegen/Groningen: ITS/Rijksuniversiteit Groningen.
- Jungbluth, P., C. Verhaak & G. Vrieze (1989). *Beleidsadvies formatieregeling en onderwijsvoorrang*. Nijmegen: ITS.
- Keuzenkamp, S. & A. Teunissen (1990). *Emancipatie ten halve geregeld. Continuïteit en inenging in het emancipatiebeleid*. Den Haag: VUGA-uitgeverij.
- Keuzenkamp, S. (1992). Emancipatiebeleid onderzocht via reconstructie en beoordeling van beleidstheorieën. *Beleidswetenschap*, 6, 1, pp. 15-31.
- Kloprogge, J. (1986). *Uitvoeringsplan evaluatie Onderwijsvoorrangsbeleid 1987-1990*. Den Haag: SVO.
- Kloprogge, J. (1988). *En toen was er OVB....? Notitie betreffende het Onderwijsvoorrangsbeleid 1987*. Den Haag: SVO.
- Kloprogge, J. (1989). *Voorrang voor de gebieden? Notitie over het Onderwijsvoorrangsbeleid in 1988*. Den Haag: SVO.
- Kloprogge, J. (1991). *Naar beter voorrangsonderwijs. Notitie over het Onderwijsvoorrangsbeleid in 1990*. Den Haag: SVO.

- Kloprogge, J. (1992). *Een kompas voor de toekomst. Notitie over het Onderwijsvoorrangsbeleid in 1991*. Den Haag: SVO.
- Kloprogge, J., m.m.v. G. van der Werf & P. Tesser (1990). *Naar beter voorrangsonderwijs. Notitie over het Onderwijsvoorrangsbeleid in 1989*. Den Haag: SVO.
- Kloprogge, J., L. Mulder & G. van der Werf (1993). *Stabiel en in beweging. Notitie over het Onderwijsvoorrangsbeleid in 1992*. Den Haag: SVO.
- Kloprogge, J. & G. Walraven (1994). *Vernieuwde kaders, veranderende structuur. Notitie over het Onderwijsvoorrangsbeleid in 1993*. Den Haag: SVO.
- Kloprogge, J., L. Mulder, G. Walraven & G. van der Werf (1995). *Verwachtingen en realiteit kruipen naar elkaar toe. Notitie over het Onderwijsvoorrangsbeleid in 1994*. Den Haag: SVO.
- Kuyper, H. & D.R. Veenstra (1995). *De effectiviteit van NT2-onderwijs aan gevorderde tweede taal-leerders in het Voortgezet Onderwijs*. Paper gepresenteerd op de ORD in Groningen.
- Leeuw, F.L. (1984). Reconstructie en doorlichting van beleidstheorieën als methode van beleidsonderzoek; achtergronden, werkwijze, toepassing en relevantie. *Beleidsanalyse*, 9, 3, pp. 26-32.
- Leeuw, F.L. & H. van de Graaf (1988). Onderzoek naar beleidstheorieën: uitgangspunten, methodische aspecten en praktische relevantie. *Beleid en maatschappij*, 15, 1, pp. 1-7.
- Leune, H. (1983). Tegenspraak binnen het sociaal-demokraties denken over onderwijsbeleid. *Comenius*, 3, pp. 547-572.
- Longford, N.T. (1988). *Variance component analysis: manual*. Princeton: Educational Testing Service.
- Lucassen, L. & A. Köbben (1992). *Het partiële gelijk. Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951-1991)*. Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Maarse, J.A.M. (1991). Hoe valt de effectiviteit van beleid te verklaren? Deel 1: Empirisch onderzoek. In: J.Th.A.Bressers & A. Hoogerwerf (red.). *Beleidsevaluatie* (pp. 122-135). Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Maarse, J.A.M. (1993). De uitvoering van overheidsbeleid. In: Hoogerwerf, A. (red.). *Overheidsbeleid* (pp.148-164). Alphen a/d Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Mazmanian, D.A. & P.A. Sabatier (1981). *Effective policy implementation*. Lexington: Heath and Co.
- Meijnen, G.W. (1984). *Van zes tot twaalf. Een longitudinaal onderzoek naar de milieu- en schooleffecten van loopbanen in het lager onderwijs*. Harlingen: Flevodruk.

- Meijnen, G.W. & F.S.J. Riemersma (1992). *Schoolcarrières: een klassenkwestie? De schoolloopbanen van leerlingen gezien in relatie tot de invloeden die maatschappelijke en binnenschoolse determinanten hierop hebben. Een literatuurstudie.* Amsterdam/ Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Mens, A. & C. van Calcar (1981). *Onderwijsstimulering op weg.* Nijmegen/Amsterdam: ITS/SCO.
- Ministerie van Financiën (1989). *Heeft beleid effect? Enkele benaderingen voor de evaluatie van bestaand beleid.* Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1974). *Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties. Maatregelen tot uitvoering van het Onderwijsstimuleringsbeleid.* Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1975). *Contouren van een toekomstig onderwijsbestel.* Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1981). *Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs.* Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1988). *De adviezen over het Onderwijsvoorrangsbeleid. Beknopte weergave en commentaar.* Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1993). *Naar meer schoolsucces voor allochtone en autochtone kinderen. Kabinetsreactie bij het advies 'Ceders in de tuin'.* Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995). *Wetsvoorstel gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.* Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen/Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1979). *Een vernieuwd stimuleringsbeleid in het kader van de emancipatie van groepen in achterstandssituaties en in het kader van het innovatieproces basisschool.* Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen/Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1981). *Naar een algemene regeling voor onderwijsstimulering* Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen/Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1982). *Onderwijsvoorrangsplan.* Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen/Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1984). *Onderwijsvoorrangswet; wetsontwerp.* Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen/Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1985). *Onderwijsvoorrangsplan 1985-1989.* Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen/Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1986). *Evaluatieprogramma OVB.* Den Haag: Staatsuitgeverij.

- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen/Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1992). *De OVB-draad samen weer opgepakt*. Den Haag: SDU.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen/Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1993). *Landelijk Beleidskader Onderwijsvoorrang 1993-1997*. Den Haag: SDU.
- Mulder, L. (1991). *De overgang van basis- naar voortgezet onderwijs van de OVB-doelgroepen. Advies, schoolkeuze en rapportcijfers in het eerste leerjaar*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L. (1993). *De tweede fase van de OVB-cohortonderzoeken in het basisonderwijs. Het leerlingenonderzoek in schooljaar 1990/1991*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L. (1994). *De derde fase van de OVB-cohortonderzoeken in het basisonderwijs. Het leerlingenonderzoek in schooljaar 1992/1993*. Nijmegen: ITS.
- Mulder, L. & B. Pijl (1992). *De onderwijspositie van leerlingen uit de OVB-doelgroepen na twee jaar voortgezet onderwijs*. Nijmegen/Groningen: ITS/GION.
- Nelissen, N., J. Geurts & H. de Wit (red.) (1986). *Het verkennen van beleidsproblemen*. Zeist: Kerckebosch.
- Netelenbos, T. (1995). *Lokaal onderwijsbeleid*. Den Haag: SDU.
- Peschar, J.L. (1989). Hoe vertellen we het meneer van Kemenade? *Socialisme en democratie*, 1, pp. 42-46.
- Peschar, J.L. & A. Wesselingsh (1995). *Onderwijssociologie*. Groningen: Wolters-Noordhof.
- Petersen, B. & M. de Keyzer (1991). *Het speciaal onderwijs en het Onderwijsvoorrangbeleid*. Nijmegen: ITS.
- Rodenhuis, W.K.F. (1987). *De kwaliteit van de beleidstheorie als succes- of faalfactor van beleid: tussentijds verslag*. Enschede: Faculteit der bestuurskunde, Universiteit Twente.
- Roelandt, Th. & J. Veenman (1987). *Minderheden in Nederland. Positie in het onderwijs*. Rotterdam: ISEO.
- Scheerens, J. (1987). *Enhancing educational opportunities for disadvantaged learners. A review of Dutch research on compensatory education and educational development policy*. Amsterdam/Oxford/New York: North-Holland Publishing Company.
- Seltzer, M.H., K.A. Frank & A.S. Bryk (1994). The metric matters: the sensitivity of conclusions about growth in student achievement to choice of metric. *Educational evaluation and policy analysis*, 16, 1, pp. 41-49.
- Simonis, J.B.D. (1983). *Uitvoering van beleid als probleem*. Amsterdam: Kobra.

- Slavenburg, J.H. & T.A. Peters (1989). *Het project Onderwijs en Sociaal Milieu: Een eindbalans*. Rotterdam: Rotterdamse School Advies Dienst.
- Tesser, P. & L. Mulder (1987). *Evaluatie Onderwijsvoorrangsbeleid. Notitie steekproefontwerp longitudinale onderzoeken*. Nijmegen: ITS.
- Tesser, P., G. van der Werf, L. Mulder & M. Weide (1989). *De beginfase van het voorrangsbeleid in het basisonderwijs. Verslag van het oriënterend onderzoek van de landelijke OVB-evaluatie*. Nijmegen/Groningen: ITS/RION.
- Tesser, P., L. Mulder & G. van der Werf (1991). *De eerste fase van de longitudinale OVB-onderzoeken. Het leerlingenonderzoek*. Nijmegen/Groningen: ITS/RION.
- Tesser, P. (1993). *Rapportage minderheden 1993*. Rijswijk/Den Haag: SCP/VUGA.
- Teunissen, F. (1986). *Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur*. In: E. de Moor (red.), *Arabisch en Turks op school. Discussies over eigen taal- en cultuuronderwijs* (pp. 1-20). Muiderberg: Couthino.
- Tilborg, I.A.J. van (1987). *De betekenis van het arbeidersgezin voor het leerniveau en de schoolloopbaan van het kind. Een voorlopige evaluatie van het project Onderwijs en Sociaal Milieu in de eerste drie jaren van de basisschool*. Den Haag: SVO.
- Uiterwijk, H. (1994). *De bruikbaarheid van de Eindtoets Basisonderwijs voor allochtone leerlingen*. Arnhem: CITO.
- Verhaak, C. & P. Tesser (1990). *Sociaal-emotionele doelen in de evaluatie Onderwijsvoorrangsbeleid*. Nijmegen: ITS.
- Verhaak, C. & H. Brandsma (1991). *Onderwijsvoorrangsgebieden op weg. Een beschrijving van de gebieden als organisatienetwerken en projectorganisaties*. Nijmegen/Groningen: ITS/RION.
- Verhaak, C. (1995). *De sociale positie van allochtone kinderen in de klas*. Nijmegen: ITS.
- Verkuuten, M. (1986). *Zelfwaardering van allochtone jongeren*. *Pedagogisch Tijdschrift*, 11, pp. 296-304.
- Vermeulen, H., A. Breemans, L. Mulder & P. Tesser (1988). *Onderzoek naar compensatieprogramma's in de Verenigde Staten en Groot-Brittannië. Een literatuurstudie ten behoeve van de evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid*. Nijmegen: ITS.
- Vermeulen, H. & M.P.C. van der Werf (1989). *De plannen van de onderwijsvoorrangsgebieden. Verslag van de analyse van de OVB-gebiedsplannen*. Groningen/Nijmegen: RION/ITS.

- Vermeulen, W.J.V. (1993). Niet alleen waar gesubsidieerd wordt, vallen spaanders. In: Bressers, J.Th.A., P. de Jong, P.-J. Klok & A.F.A. Korsten (red.). *Beleidsinstrumenten bestuurskundig beschouwd* (pp. 69-74). Assen/Maastricht: Van Gorcum.
- Walraven, G. (1991). *De kwaliteit van de beleidstheorie: visies uit de beleidspraktijk*. Enschede: Faculteit der bestuurskunde, Universiteit Twente.
- Wansink, H. (1992). *Een school om te kiezen. Naar een actuele onderwijspolitiek*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Weide, M.G. (1995). *Effectief basisonderwijs voor allochtone leerlingen*. Groningen: GION.
- Werf, G. van der (1995). *The educational priority policy in the Netherlands. Content, implementation and outcomes*. Den Haag: SVO.
- Werf, G. van der, M. Weide & P. Tesser (1991). *Het Onderwijsvoorrangsbeleid in de school en in de klas. De eerste meting in het basisonderwijs*. Groningen/Nijmegen: RION/ITS.
- Werf, G. van der & G. Driessen (1993). *Het functioneren van het voortgezet onderwijs. Kenmerken van scholen en docenten in het eerste leerjaar*. Groningen/Nijmegen: RION/ITS.
- Werf, G. van der & H. Guldemond (1994). *De tweede meting van de OVB evaluatie. School- en klaskenmerken in schooljaar 1990/1991*. Groningen/Nijmegen: GION/ITS.
- Werf, G. van der, A. van der Tuin & G. Driessen (1995). *Het functioneren van het voortgezet onderwijs. Kenmerken van scholen en docenten in het derde leerjaar*. Groningen/Nijmegen: GION/ITS.
- Wesselingh, A. (1985). *Onderwijs en reproductie van maatschappelijke ongelijkheid 1975-1985*. Nijmegen: ITS.
- Wiardi Beckman Stichting (1973). *Uitgangspunten voor onderwijsbeleid*. Deventer: Kluwer.
- Wijnstra, J.M. (1987). De samenstelling van de schoolbevolking in het basisonderwijs. *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 12, 3, pp. 99-103.
- Willett, J. (1989). Questions and answers in the measurement of change. In: E.Z. Rothkopf (Ed.). *Review of research in education* (pp. 345-422). Washington, DC: American Educational Research Association.
- Wolbers, M. (1993). *Schoolprestaties. De vergelijkbaarheid en het meten van verandering daarin*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen, sociologische faculteit.
- WRR (1979). *Etnische minderheden*. Den Haag: SDU.

Bijlagen

Bijlage 1

Hoeveelheid extra formatie bij een aantal combinaties van percentages 1.25- en 1.9-leerlingen

Schoolgrootte < 100 (percentage scholen 24)

% 1 25-lln	% 1 9-lln					
	0	1-10	11-25	26-50	51-75	76-100
0	-	-	*	*	*	1 48
1- 10	-	-	*	*	*	*
11- 25	-	02	24	62	1 19	*
26- 50	02	10	37	74	1 21	*
51- 75	11	20	43	87	*	*
76 100	16	31	*	*	*	*

Schoolgrootte 100-200 (percentage scholen 43)

% 1 25-lln	% 1 9-lln					
	0	1-10	11-25	26-50	51-75	76-100
0	-	-	*	*	*	3 85
1- 10	-	-	*	*	*	3 76
11- 25	-	04	47	1 37	2 71	3 70
26- 50	05	19	74	1 49	2 48	*
51- 75	26	43	97	1 81	*	*
76-100	50	65	1 03	*	*	*

Schoolgrootte 200-300 (percentage scholen 24)

% 1 25-lln	% 1 9-lln					
	0	1-10	11-25	26-50	51-75	76-100
0	-	-	*	*	*	*
1- 10	-	-	*	*	*	6 79
11- 25	-	08	94	2 31	5 03	5 93
26 50	14	40	1 32	2 87	4 54	*
51- 75	54	83	1 80	3 03	*	*
76-100	93	*	*	*	*	*

- = geen extra formatie

* = minder dan 10 scholen

Vervolg bijlage 1

Schoolgroote >300 (percentage scholen: 9)

% 1.25-1ln	% 1.9-1ln					
	0	1-10	11-25	26-50	51-75	76-100
0	-	*	*	*	*	*
1- 10	-	-	*	*	*	9.42
11- 25	-	.16	1.57	*	7.46	*
26- 50	.23	.64	2.07	4.40	*	*
51- 75	.78	1.24	2.78	*	*	*
76-100	*	*	*	*	*	*

- = geen extra formatie

* = minder dan 10 scholen

*Bijlage 2***Samenstelling cohorten 1988, 1990 en 1992 naar wegingsfactor; percentages (referentiesteekproef)**

	1.0	1.25	1.9
4-88	52.3	38.8	8.9
4-90	51.6	38.7	9.8
4-92	51.8	37.6	10.6
6-88	52.2	38.9	8.9
6-90	52.3	39.1	8.7
6-92	53.1	37.1	9.7
8-88	51.8	39.7	8.4
8-90	51.0	40.3	8.6
8-92	52.5	38.8	8.7

*Bijlage 3***Samenstelling cohorten 1988, 1990 en 1992 naar herkomstland; percentages (referentiesteekproef)**

	Ned.	Sur.	Ant.	Mol.	Turk.	Mar.	overig
4-88	83.9	2.1	.5	.4	2.5	2.5	8.1
4-90	82.9	2.2	.4	.4	2.7	2.3	9.0
4-92	82.6	2.3	.4	.3	3.1	3.1	8.1
6-88	84.3	2.0	.6	.3	2.0	2.3	8.4
6-90	85.5	2.0	.4	.4	2.3	2.1	7.3
6-92	82.8	2.1	.4	.2	3.0	2.6	8.8
8-88	86.0	2.2	.5	.3	1.9	1.9	7.3
8-90	85.6	1.8	.6	.6	2.0	2.2	7.3
8-92	84.9	1.9	.5	.5	2.6	2.3	7.2

Bijlage 4**Verblijfsduur in Nederland per herkomstland, groep 4, 6 en 8 (percentages)**

		1-2 jr.	3 jr. of meer	hier geboren
<i>groep 4</i>				
Suriname	1988	6.5	14.3	79.2
	1990	3.9	13.2	82.9
	1992	7.3	18.4	74.2
Turkije	1988	6.3	13.4	80.3
	1990	4.6	15.2	80.2
	1992	7.7	14.4	77.4
Marokko	1988	5.4	22.2	72.4
	1990	8.1	24.1	67.7
	1992	6.3	23.3	70.4
overig	1988	6.1	12.5	81.4
	1990	5.6	15.0	79.4
	1992	8.9	13.1	78.0
<hr/>				
<i>groep 6</i>				
Suriname	1988	8.5	28.5	63.0
	1990	2.1	18.3	79.7
	1992	6.5	17.1	76.4
Turkije	1988	4.5	24.0	71.5
	1990	3.9	20.5	75.6
	1992	3.0	16.1	80.9
Marokko	1988	6.5	34.5	58.9
	1990	2.8	28.0	69.2
	1992	2.7	26.5	70.8
overig	1988	3.9	16.3	79.8
	1990	3.7	17.5	78.8
	1992	9.7	19.4	70.8

Vervolg bijlage 4

		1-2 jr.	3-4 jr.	5 jr. of meer	hier geboren
<i>groep 8</i>					
Suriname	1988	6.1	4.6	24.6	64.6
	1990	3.8	3.4	23.2	69.6
	1992	5.5	2.7	14.9	77.0
Turkije	1988	4.7	3.6	28.5	63.2
	1990	3.2	5.4	21.7	69.6
	1992	3.9	6.7	13.9	75.5
Marokko	1988	6.6	8.4	34.7	50.3
	1990	3.8	7.2	30.3	56.6
	1992	2.4	4.8	25.9	66.9
overig	1988	3.6	3.3	15.9	77.1
	1990	3.2	5.9	14.3	76.6
	1992	4.8	4.0	15.7	75.5

*Bijlage 5***Wegingsgetallen in 1988, 1990 en 1992 voor de weging van de totale steekproef ter verkrijging van een representatieve steekproef**

	1988	1990	1992
1.0-leerlingen op niet-OVB-scholen	12.09	10.90	13.01
1.25-leerlingen op niet-OVB-scholen	12.04	10.80	10.01
1.9-leerlingen op niet-OVB-scholen	12.55	11.10	13.17
1.0-leerlingen op formatiescholen	8.03	7.60	9.32
1.25-leerlingen op formatiescholen	7.65	7.20	8.55
1.9-leerlingen op formatiescholen	4.75	4.60	4.29
1.0-leerlingen op gebiedsscholen	.91	.68	.64
1.25-leerlingen op gebiedsscholen	.61	.52	.72
1.9-leerlingen op gebiedsscholen	1.00	1.00	1.00

*Bijlage 6A***Toetsprestaties in 1988 naar wegingsfactor en schooltype; groep 4, 6 en 8 (gemiddelden)**

	taal			rekenen		
	1 0	1 25	1 9	1 0	1 25	1 9
groep 4	51 8	48 5	41 4	51 3	48 6	44 1
niet-OVB	51 9	49 8	43 0	51 6	49 7	47 0
formatie	51 7	47 8	42 9	50 7	47 9	44 1
gebied	50 4	45 9	39 7	50 1	46 7	43 2
groep 6	52 4	48 0	41 7	52 2	48 1	43 4
niet-OVB	52 7	48 5	44 8	52 7	49 2	46 6
formatie	51 8	47 9	42 3	51 0	47 4	43 4
gebied	51 0	46 0	40 3	50 6	46 2	42 4
groep 8	52 4	48 3	40 2	52 2	47 9	43 0
niet-OVB	52 7	49 7	43 1	52 6	49 5	47 6
formatie	51 8	47 5	40 5	51 3	46 9	42 8
gebied	50 6	45 3	39 0	50 6	45 7	41 9

*Bijlage 6B***Toetsprestaties in 1990 naar wegingsfactor en schooltype; groep 4, 6 en 8 (gemiddelden)**

	taal			rekenen		
	1 0	1 25	1 9	1 0	1 25	1 9
groep 4	52 2	48 6	41 3	51 6	48 6	44 3
niet-OVB	52 3	49 1	45 0	52 1	49 6	46 6
formatie	51 9	48 5	41 4	50 6	47 9	44 7
gebied	51 1	46 5	40 2	50 5	47 0	43 4
groep 6	52 4	48 4	42 0	51 8	48 5	44 4
niet-OVB	52 8	49 4	45 5	52 3	49 2	47 8
formatie	51 3	47 7	42 7	50 4	48 0	44 5
gebied	50 3	45 6	40 3	50 4	46 4	43 2
groep 8	52 8	48 5	40 8	52 6	48 2	43 3
niet-OVB	53 2	50 0	42 8	53 0	49 4	46 3
formatie	51 8	47 5	41 8	51 6	47 2	43 3
gebied	51 1	45 7	39 4	50 7	45 9	42 4

*Bijlage 7A***Toetsprestaties van de 1.9-leerlingen in 1988, 1990 en 1992 naar herkomstland;
groep 4, 6 en 8 (gemiddelden)**

<i>taal</i>						
groep 4	Marokko	Turkije	Suriname	Antillen	Molukken	overig
1988	40.2	38.3	44.7	39.5	45.1	43.5
1990	39.3	37.6	45.8	43.9	41.2	43.8
1992	39.8	37.2	44.6	41.1	44.2	43.7
groep 6						
1988	40.1	37.5	44.1	43.9	44.1	44.8
1990	40.0	38.7	45.9	44.9	40.7	44.1
1992	40.8	38.1	44.9	42.6	44.6	43.8
groep 8						
1988	37.6	37.2	43.3	41.1	42.6	42.0
1990	38.4	37.7	43.0	43.8	46.9	43.2
1992	39.5	37.5	43.4	41.0	40.0	42.9
<i>rekenen</i>						
groep 4						
1988	43.2	43.0	44.2	41.5	43.1	46.5
1990	43.0	43.0	45.2	46.7	43.5	47.0
1992	44.5	44.5	44.5	40.8	41.8	46.7
groep 6						
1988	41.8	41.5	42.9	41.5	45.4	46.9
1990	42.5	43.3	44.8	42.0	43.6	47.2
1992	42.6	43.2	43.8	42.4	42.1	46.6
groep 8						
1988	40.1	42.0	43.2	42.8	43.4	46.4
1990	41.6	41.7	42.3	43.8	44.9	46.6
1992	41.7	42.4	42.1	39.8	44.9	45.8

*Bijlage 7B***Toetsprestaties van de allochtone leerlingen in 1988, 1990 en 1992 naar herkomstland; groep 4, 6 en 8 (gemiddelden)**

<i>taal</i>						
groep 4	Marokko	Turkije	Suriname	Antillen	Molukken	overig
1988	40.8	38.4	46.4	42.6	49.2	48.2
1990	39.7	38.2	47.2	46.0	46.3	48.8
1992	40.3	37.7	46.4	45.4	44.9	48.0
groep 6						
1988	40.3	37.7	45.1	46.6	46.6	49.2
1990	40.4	39.0	46.9	47.8	47.2	48.4
1992	41.0	38.3	46.0	45.0	49.2	48.1
groep 8						
1988	37.9	37.4	45.2	46.9	50.7	48.4
1990	38.4	37.8	44.7	46.5	48.6	48.8
1992	39.8	37.5	44.9	44.8	46.5	48.5
<i>rekenen</i>						
groep 4						
1988	43.1	42.9	45.3	42.7	45.2	48.4
1990	43.0	43.2	45.7	46.6	46.4	49.1
1992	44.6	44.5	45.7	44.7	44.1	48.8
groep 6						
1988	41.9	41.5	44.1	44.0	49.0	49.6
1990	42.7	43.5	46.2	45.7	47.3	49.6
1992	42.9	43.2	44.8	43.3	49.5	49.3
groep 8						
1988	40.7	42.1	44.9	48.4	47.2	49.7
1990	41.8	41.8	43.7	46.8	49.9	49.6
1992	41.8	42.5	43.3	43.0	50.1	49.1

Bijlage 8**Toetsprestaties van de 1.25-leerlingen in 1988, 1990 en 1992 naar opleidingsniveau van de ouders; groep 4, 6 en 8 (gemiddelden)**

	taal max. lbo	hoger dan lbo	rekenen max. lbo	hoger dan lbo
groep 4				
1988	46.2	48.9	46.5	49.4
1990	46.3	49.2	46.7	49.5
1992	46.7	48.8	47.0	49.3
groep 6				
1988	46.2	49.3	46.6	49.2
1990	45.4	49.4	46.1	49.5
1992	46.5	49.6	46.6	50.1
groep 8				
1988	45.9	48.7	46.0	49.0
1990	45.6	49.5	45.9	49.5
1992	45.9	49.8	45.6	49.7

*Bijlage 9A***Ongestandaardiseerde regressie-coëfficiënten van school- en leerlingkenmerken op de taal- en rekenprestaties, groep 4**

		taal	rekenen
<i>hoofdeffecten:</i>			
wegingsfactor:	1.25	-2.29	-1.56
	1.9	-7.69	-3.41
non-verbaal IQ		.29	.41
schooltype:	formatie	-1.38	-1.12
	gebied	-2.38	-2.61
meting		.19	-.22
<i>interactie-effecten:</i>			
	1.25*meting	n.s.*	n.s.
	1.90*meting	n.s.	n.s.
	formatie*meting	n.s.	n.s.
	gebied*meting	n.s.	.61
	1.25*formatie*meting	n.s.	n.s.
	1.25*gebied*meting	-.28	n.s.
	1.90*formatie*meting	n.s.	n.s.
	1.90*gebied*meting	n.s.	n.s.
Grand Mean		37.02	30.52

* n.s. (p > .05)

*Bijlage 9B***Ongestandaardiseerde regressie-coëfficiënten van school- en leerlingkenmerken op de taal- en rekenprestaties, groep 6**

		taal	rekenen
<i>hoofdeffecten</i>			
wegingsfactor	1 25	3 05	-2 41
	1 90	-7 54	-4 57
non-verbaal IQ		31	43
schooltype	formatie	- 86	-1 03
	gebied	-2 36	-1 45
meting		n s *	n s
<i>interactie effecten</i>			
	1 25*meting	n s	n s
	1 90*meting	n s	n s
	formatie*meting	n s	n s
	gebied*meting	24	n s
	1 25*formatie*meting	n s	n s
	1 25*gebied*meting	- 21	n s
	1 90*formatie*meting	n s	n s
	1 90*gebied*meting	n s	n s
Grand Mean		36 58	30 15

* n s (p > .05)

*Bijlage 10***Relaties tussen achtergrondkenmerken en taal- en rekenprestaties onder constanthouding van non-verbale intelligentie; vergelijking 1988 en 1992, groep 4 (gestandaardiseerde en ongestandaardiseerde regressiecoëfficiënten)**

	taal				rekenen			
	gest.		ongest.		gest.		ongest.	
	'88	'92	'88	'92	'88	'92	'88	'92
<i>niet-OVB-scholen</i>								
land	-.11	-.10	-2.48	-2.08	-.10	-.08	-2.21	-1.74
opleiding	.11	.25	.64	1.50	.13	.19	.81	1.17
beroep	.01*	.05*	.04*	.24*	.03*	.02*	.14*	.10*
Chi-kwadraat, 3 df		9.59				9.02		
p		.022				.029		
<i>formatie-scholen</i>								
land	-.17	-.23	-1.73	-2.34	-.14	-.10	-1.42	-1.00
opleiding	.23	.19	1.38	1.17	.17	.16	1.04	.98
beroep	.01*	.08	.07*	.40	.04*	.04*	.18*	.21*
Chi-kwadraat, 3 df		2.42				12.62		
p		.489				.006		
<i>gebiedsscholen</i>								
land	-.28	-.28	-2.08	-2.11	-.16	-.13	-1.20	-.97
opleiding	.22	.18	1.35	1.11	.18	.14	1.16	.88
beroep	.04	.11	.19	.54	.06	.07	.28	.34
Chi-kwadraat, 3 df		6.37				5.61		
p		.095				.132		

* n.s. ($p > .01$)

Bijlage 11A

Toetsprestaties naar wegingsfactor en schooltype van de leerlingen die in 1990 in groep 4 zaten en in 1992 in groep 6 (gemiddelden)

	taal			rekenen		
	1 0	1 25	1 9	1 0	1 25	1 9
totaal						
90-4L	52 0	48 9	40 9	51 3	49 0	44 0
92-6L	52 3	48 2	42 0	52 0	48 4	44 0
niet-OVB						
90-4L	52 2	49 6	44 8	51 8	50 2	45 7
92-6L	52 5	49 0	44 1	52 2	49 0	44 4
formatie						
90-4L	51 7	48 5	40 4	49 9	48 0	44 1
92-6L	51 9	47 5	42 1	51 5	47 9	43 6
gebied						
90-4L	50 9	46 7	39 9	50 0	47 3	43 4
92-6L	52 1	46 7	41 2	51 5	47 3	44 1

Bijlage 11B

Toetsprestaties naar wegingsfactor en schooltype van de leerlingen die in 1988 in groep 4 zaten, in 1990 in groep 6 en in 1992 in groep 8 (gemiddelden)

	taal			rekenen		
	1 0	1 25	1 9	1 0	1 25	1 9
totaal						
88-4L	51 6	49 0	41 7	51 3	48 9	44 1
90-6L	52 5	48 2	41 8	51 6	48 6	44 2
92-8L	52 5	48 3	41 3	52 0	47 9	44 0
niet-OVB						
88-4L	51 6	50 0	44 3	51 6	49 5	46 4
90-6L	52 9	49 2	45 6	52 2	49 4	47 6
92-8L	52 8	49 4	43 7	52 8	49 1	47 7
formatie						
88-4L	51 8	48 3	42 7	50 7	48 6	44 5
90-6L	51 4	47 7	41 8	50 1	48 0	44 3
92-8L	51 8	47 5	41 7	50 0	46 9	43 3
gebied						
88-4L	50 1	46 5	40 0	49 8	47 0	43 1
90-6L	50 3	45 7	40 3	50 4	46 4	42 9
92-8L	51 1	45 6	40 1	50 8	45 6	43 0

*Bijlage 12A***Toetsprestaties van de allochtone leerlingen die in 1990 in groep 4 zaten en in 1992 in groep 6, naar herkomstland (gemiddelden)**

	Marokko	Turkije	Suriname	Antillen	Molukken	overig
<hr/>						
<i>taal</i>						
90-4	40 2	37 2	47 1	46 0	45 7	48 5
92-6	41 7	38 2	46 2	46 2	49 0	48 7
<i>rekenen</i>						
90-4	42 5	42 7	46 0	43 0	50 4	49 1
92-6	42 2	43 4	44 6	45 0	52 2	49 4

*Bijlage 12B***Toetsprestaties van de allochtone leerlingen die in 1988 in groep 4 zaten, in 1990 in groep 6 en in 1992 in groep 8, naar herkomstland (gemiddelden)**

	Marokko	Turkije	Suriname	Antillen	Molukken	overig
<hr/>						
<i>taal</i>						
88-4	40 4	38 4	46 2	44 3	46 4	49 0
90-6	40 3	38 7	47 0	45 0	45 0	48 6
92-8	39 7	38 6	45 3	41 0	45 5	48 5
<i>rekenen</i>						
88-4	43 7	42 1	45 8	44 6	47 7	49 5
90-6	42 7	43 3	45 7	40 5	48 7	49 6
92-8	42 7	42 7	43 3	37 6	49 7	49 1

Covariantie-analyse of analyse van verschillscores?

Om te achterhalen of er tussen de meting in 1988 en die in 1990 enige systematiek in de verschillen zit, worden de verschillen statistisch getoetst. Dit kan op verschillende manieren. Een op het eerste gezicht voor de hand liggende methode is covariantie-analyse met de meting in 1988 als afhankelijke variabele en de meting in 1990 als covariaat. Dit kan echter tot misleidende resultaten leiden. Covariantie-analyse gaat voor de correctie op een eerdere meting namelijk uit van de gemiddelde binnengroeps regressie-coëfficiënt. Zolang er tussen groepen geen verschillen bestaan op de beginmeting, bijvoorbeeld door matching, heeft dat geen consequenties. Maar als er wel verschillen zijn, zoals in de OVB-evaluatie, leidt dat tot het zogenaamde regressie-effect. Dit houdt in dat binnen groepen extreme scores op de beginmeting een grotere kans hebben om naar het gemiddelde toe te veranderen dan minder extreme scores. Dit effect zorgt ervoor dat in deze situatie de regressie-coëfficiënt binnen groepen altijd kleiner is dan één.

Volgens de theorie van de groeicurve-analyse hoort bij een correctie van de eindscore met een coëfficiënt kleiner dan één een groeimodel dat zodanig is, dat voor groepen die op de beginmeting boven het algemeen gemiddelde liggen een daling van de gemiddelde score op de nameting wordt verwacht. Voor groepen die op de beginmeting onder het gemiddelde liggen wordt een stijging verwacht.

De berekende 'gecorrigeerde eindscore' is nu de *relatieve* verandering van de groepen ten opzichte van deze verwachte verandering. Dit betekent dat een covariantie-correctie in een begin-nameting-situatie waarbij de groepen gemiddeld niet veranderen, tot de conclusie zal leiden dat de op de beginmeting lage groepen het slecht doen (gelijk gebleven bij een verwachte stijging) en de hoge groepen het goed doen (gelijk gebleven bij een verwachte daling).

Deze conclusie is een *artefact* van het op groepsniveau gebruiken van een bepaald groeimodel, bij covariantie-analyse het zogenaamde fan-close model.

Meestal is het echter niet aannemelijk dat groepen met een relatief hoge beginwaarde zich anders zouden ontwikkelen dan groepen met een relatief lage beginwaarde. Het meest 'veilige' groeimodel is dan ook het aannemen van een parallelle verwachte groei. De gevonden veranderingen worden dan ten opzichte van deze parallelle groei geïnterpreteerd.

In feite wordt in dit groeimodel een correctie-coëfficiënt van één gebruikt, wat op individueel niveau neerkomt op het gebruik van verschillscores tussen na- en beginmeting. Door het gebruik van verschillscores wordt ook automatisch rekening gehouden met het feit dat het gerelateerde metingen betreft, waarvoor bij toetsing een aan-

gepaste errorterm moet worden gebruikt. Voor een gedetailleerde studie over het analyseren van verschillen ten opzichte van covariantie-analyse verwijzen we naar Allison (1990).

Om bovenstaande redenen hebben we steeds verschillen geanalyseerd en geen correctie toegepast voor verschillen op de beginmeting via covariantie analyse. Het nogal eens genoemde nadeel van verschillen, namelijk dat deze minder betrouwbaar zijn (d.w.z. iets minder snel significant) wordt door Willett (1989) weerlegd.

Voorbeeld misleidende resultaten van covariantie-analyse voor het toetsen van verschillen tussen de prestaties in 1988 en 1990.

1. Eerst zijn de gemiddelde toetsprestaties naar wegingsfactor berekend van de leerlingen die in 1988 in groep 6 zaten en in 1990 in groep 8. Die gemiddelden zijn:

	1.9	1.25	1.0
groep 6 (88)	41.3	48.1	52.4
groep 8 (90)	41.6	48.4	52.8

De gemiddelden laten zien dat de verschillen tussen de wegingsfactoren in groep 6 even groot zijn als in groep 8.

2. Vervolgens is covariantie-analyse uitgevoerd met de score in groep 8 als afhankelijke en met als onafhankelijken:
 - * de score in groep 6;
 - * dummy's voor 1.9- en 1.25-leerlingen (referentie: 1.0-leerlingen);
 - * interactietermen (niet significant).
3. Het resultaat:
 - De score in groep 6 heeft een B van .59;
 - De dummy's voor de 1.9- en 1.25-leerlingen hebben B's van resp. -5.2 en -2.4.

Conclusie: volgens de covariantie-analyse doen de 1.9-leerlingen het in groep 8 in vergelijking met groep 6 veel slechter dan de 1.0-leerlingen en doen de 1.25-leerlingen het iets slechter. Dit strookt absoluut niet met het ontbreken van verschillen in de gemiddelden in 1988 en 1990, zoals gepresenteerd onder punt 1.

Curriculum Vitae

Lia Mulder werd geboren op 16 december 1955 te Nijmegen. Na het eindexamen Gymnasium A studeerde zij psychologie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen. Tijdens haar studie liep zij stage op de afdeling leerplichtzaken van de gemeente Nijmegen, waar zij een onderzoek uitvoerde naar de achtergrond van voortijdig schoolverlaten. Na diverse studentassistentschappen te hebben vervuld, legde zij in 1985 het doctoraalexamen af, met als hoofdrichting ontwikkelingspsychologie. Sinds 1986 is zij werkzaam bij het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) te Nijmegen. Zij is vanaf het begin betrokken geweest bij de Landelijke Evaluatie van het Onderwijsvoorrangsbeleid in het basis- en in het voortgezet onderwijs.

ISBN 90 73345 64 2
NUGI 651, 722