



Inspectie van het Onderwijs
*Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap*

**THEMAONDERZOEK 'DOELBEREIK
LOKALE EDUCATIEVE AGENDA'**

Utrecht, november 2019

Voorwoord

Kansenongelijkheid is de afgelopen jaren een belangrijk thema in de discussie over onderwijs geworden. Terecht, want het is niet alleen voor de toekomst van individuele leerlingen belangrijk dat het beste uit hen gehaald wordt. Ook de samenleving vaart er wel bij als er geen talent verloren gaat. De kansenongelijkheid is in de loop van de jaren opgelopen, al zag de inspectie in 2018, in de Staat van het Onderwijs, een voorzichtige kentering.

Het tegengaan van kansenongelijkheid en segregatie is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van onderwijsbestuurders, houders van kinderopvangorganisaties en gemeenten. Daarom hebben zij ook de wettelijke opdracht om jaarlijks overleg te voeren over het bevorderen van integratie en het voorkomen van segregatie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en de inschrijving/toelating. Dit vindt vaak plaats in het overleg over de Lokale Educatieve Agenda. De inspectie heeft onderzocht hoe die gesprekken gevoerd worden, wat voor een afspraken er gemaakt worden en welke doelen behaald worden. Het resultaat is te lezen in dit rapport.

Er komt een gemengd beeld uit het onderzoek naar voren.

Daar zit volgens mij ook de crux. Het gaat om het hebben van een open oog voor de lokale situatie. Om het belangrijk vinden dat de kansenongelijkheid terugloopt. Daarom is het ook belangrijk de cijfers te kennen: wat speelt er in de gemeente en welke gezamenlijke opgave hebben partijen *dús* om te realiseren? Dan is het een logische stap om daar gezamenlijk de schouders onder te zetten, zonder naar elkaar te wijzen.

Uit dit onderzoek komt ook naar voren dat samenwerken in vertrouwen en vanuit verbinding belangrijk is om complexe, maar relevante thema's voor leerlingen op te pakken en resultaten te boeken. Ik geloof ook dat dit de basis moet zijn van overleg. Een 'verplicht' gesprek kan pas *dán* het verschil maken voor de toekomst van kinderen.

Monique Vogelzang
Inspecteur-Generaal Inspectie van het Onderwijs

INHOUD

	Voorwoord	2
	Samenvatting	4
	Inleiding	6
1	Opzet van het onderzoek	7
1.1	Opzet onderzoek	7
1.2	Vragenlijsten	8
1.3	Selectie gemeenten	8
2	Wetgeving rond het verplichte overleg	10
2.1	Verhouding gemeente en schoolbesturen	10
2.2	Doel en inhoud overleg onderwijsachterstanden	10
2.3	LEA-overleggen andere (verplichte) overleggen	11
2.4	Programma Gelijke Kansen	14
3	Kenmerken van het LEA-overleg	15
3.1	Inhoud overleg	15
3.2	Betrokken partijen	16
3.3	Overlegniveaus	17
3.4	Verhoudingen partijen LEA-overleg	17
3.5	Financiële kaders overleg	18
3.6	Geen overeenstemming	18
4	Resultaten van het overleg	20
4.1	Segregatie	20
4.2	Integratie	25
4.3	Onderwijsachterstanden	29
4.4	Inschrijving en toelating	33
5	Knelpunten en succesfactoren	37
5.1	Knelpunten	37
5.2	Succesfactoren	40
6	Aanbeveling	42
7	Geraadpleegde bronnen	43
Bijlage I	Wetteksten overleg	45
Bijlage II	Vragenlijst 2018, onderdeel Vragenlijst VVE	46
Bijlage III	Selectie gemeenten	47
Bijlage IV	Indeling antwoordcategorieën	48
	Colofon	49

Samenvatting

Dit rapport beschrijft hoe gemeenten uitvoering geven aan de wettelijke eis dat er jaarlijks overleg moet zijn met schoolbesturen en kinderopvangorganisaties over het bevorderen van **integratie**, het voorkomen van **segregatie**, het bestrijden van **onderwijsachterstanden** en de **inschrijving en toelating**. Dit overleg staat in de praktijk bekend als het overleg over de Lokale Educatieve Agenda ofwel LEA-overleg. Door het ingestelde verplichte overleg hoopte de wetgever op een kwaliteitsdialoog tussen schoolbesturen, kinderopvang en gemeenten, waarbij zij de agenda samen en op basis van gelijkwaardigheid opstellen.

Op basis van vragenlijsten haalden we informatie op bij gemeenten over de gemaakte afspraken en de bereikte doelen. We interviewden beleidsmedewerkers om 'het verhaal achter de cijfers' op te halen. Ook vergeleken we de bevindingen met andere publicaties.

De betrokken partijen (gemeente, schoolbesturen en kinderopvangorganisaties) geven deels gevolg aan de wettelijke bepalingen met betrekking tot het overleg. De conclusie is dat de gehoopte kwaliteitsdialoog met bijbehorende afspraken en meetbare doelen moeizaam tot stand komt. Er zijn namelijk enkele knelpunten.

Ten eerste zien we dat van de vier vereiste thema's het onderwerp onderwijsachterstanden naar voren komt als thema waar het vaakst over wordt overlegd. Daarna volgen segregatie en integratie. Het thema inschrijving en toelating staat het minst vaak op de agenda.

Dit lijkt een logisch gevolg van de verdeling van middelen. Er is namelijk een splitsing van onderwijsachterstandsmiddelen: het deel voor kinderen van nul tot vier jaar gaat naar de gemeente en komt terecht bij kinderopvangorganisaties. Het deel voor leerlingen van vier tot twaalf jaar (en ouder) gaat naar de schoolbesturen. Door de splitsing kan de gemeente zelf geen financiële prikkel bieden aan schoolbesturen om gezamenlijk te sturen op het voorkomen van onderwijsachterstanden (vve), voorkomen van segregatie, etc. Bij het schoolbestuur zitten middelen in de lumpsumtoekenning.

Verder liggen er, sinds de invoering van de Jeugdwet en de Wet passend onderwijs, meer taken en verantwoordelijkheden bij de gemeenten, waaronder financiële middelen en verplichtingen. Sommige gemeenten bundelen de thema's en behandelen deze samen met meerdere gemeenten tijdens een Regionaal Educatieve Agenda. De LEA-thema's raken daardoor wat ondergesneeuwd, zo geven gemeenten aan.

In bepaalde gebieden is sprake van concurrentie tussen schoolbesturen, bijvoorbeeld in krimpgebieden. Daardoor stagneert de samenwerking in het LEA-overleg. En soms willen juist de schoolbesturen stappen zetten, maar ervaren zij bij de gemeente weinig knowhow en veel wisselingen van beleidsmedewerkers. Daardoor ontbreekt het wederzijds draagvlak en vertrouwen om afspraken te maken en deze na te komen.

Overigens heeft de meerderheid van de schoolbesturen in gemiddeld vijf gemeenten een LEA-verplichting, nog los van de andere verplichte overleggen met elk van deze gemeenten. Verder is het opvallend dat het (verplichte) huisvestingsoverleg en het (verplichte) LEA-overleg met elkaar lijken samen te hangen. Het huisvestingsoverleg

wordt vaak genoemd als (informeel) drukmiddel voor de LEA-thema's, omdat een gemeente hier financieel wat te bieden heeft.

De eis om zoveel mogelijk meetbare doelen te stellen en goed te evalueren, blijkt voor veel gemeenten lastig. Ten eerste formuleren gemeenten vaak doelen die niet goed meetbaar zijn. Maar gemeenten vinden in een samenwerking met zoveel verschillende partijen en wisselende belangen het proces belangrijk en daarbij ook de stappen die de deelnemers in dat proces zetten. Successen die beleidsambtenaren hierbij ervaren, zijn in concrete cijfers vaak lastig meetbaar.

Volgens gemeenten zijn er overigens ook meerdere succesfactoren die bijdragen aan het maken van afspraken en het realiseren van doelen.

Een goede vertrouwensrelatie tussen de betrokken partijen is erg belangrijk. Gemeenten vinden het zinvol tijd en energie te besteden aan een goede relatie tussen gemeente, besturen en kinderopvang. Door te bouwen aan onderling vertrouwen en elkaar te vinden in het maatschappelijk en gezamenlijk belang, zetten zij eerder stappen en boeken zij resultaten. Daarbij zetten zij ook in op het faciliteren van vergaderingen, inspireren met lezingen of organiseren van conferenties.

Een heldere overlegstructuur helpt ook om tot een doelmatig overleg te komen. Het is belangrijk dat partijen elkaar ook weten te vinden op de werkvloer. De wet vraagt om minimaal een jaarlijks overleg, maar in de praktijk is meer nodig. Zo zijn er vaak bestuurlijke en uitvoerende LEA-overleggen die elkaar onderling versterken.

Volgens sommigen ligt het in deze tijd voor de hand om op een andere manier meer op regionaal of lokaal niveau op te pakken. Denk hierbij aan een nieuwe manier van organiseren, bijvoorbeeld door te werken in effectieve netwerken. Niet alle bestuurlijke deelnemers voeren altijd het bestuurlijk overleg over een thema, maar effectieve coalities pakken een thema op. Als de gemeente vooral partijen verbindt en niet te veel stuurt, geeft dat partners meer speelruimte. Die ruimte lijkt nodig om in een complex speelveld doelen te bereiken.

Inleiding

Jaarlijks moet er overleg plaatsvinden tussen burgemeester en wethouders en de bevoegde gezagsorganen van onderwijsinstellingen en de kinderopvang. Het overleg moet gaan over de volgende thema's: het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures. Betrokken partijen moeten gezamenlijk tot afspraken komen en deze zoveel mogelijk vertalen naar (meetbare) doelen. Maar vinden deze overleggen plaats? Wat levert dit overleg op? En verloopt het overleg zoals de wetgever destijds heeft beoogd? Dit zijn vragen die zijn meegenomen in dit themaonderzoek.

Aanleiding

De inspectie stuurt jaarlijks vragenlijsten naar de gemeenten die onderwijsachterstandsgelden ontvangen in het kader van voor- en vroegschoolse educatie. Hiermee wordt toezicht gehouden op de afspraken die hierover worden gemaakt met betrokken partijen.

In maart 2018 is een motie ingediend door het kamerlid Van Dijk (SP) waarin hij vraagt de inspectie toezicht te laten houden op de naleving van artikel 167a van de Wet op het primair onderwijs en de Kamer daarover te informeren.

In dit onderzoek gaan we dieper in op het overleg dat hierin is benoemd, het doelbereik en de redenen waarom het wel of niet lukt doelen te bereiken.

Jaarlijks overleg

Het themaonderzoek gaat specifiek over de opbrengst van het jaarlijks overleg zoals benoemd in artikel 167a Wet op het primair onderwijs, artikel 1.50a Wet kinderopvang, artikel 118a Wet op het voortgezet onderwijs. Dit jaarlijks overleg staat bekend als het LEA-overleg: overleg over de Lokale Educatieve Agenda. Als met het overleg het overleg uit deze wetsartikelen bedoeld wordt, wordt in publicaties altijd verwezen naar deze term. Daarom wordt het in dit themaonderzoek ook zo benoemd. In de gemeentelijke praktijk zijn er inmiddels ook andere namen waarmee naar dit overleg wordt verwezen.

Leeswijzer

In dit rapport wordt in hoofdstuk 1 eerst de opzet en het doel van het onderzoek toegelicht. In hoofdstuk 2 volgt informatie over de (wettelijke) context van de Lokale Educatieve Agenda. We nemen daarbij ook de – in de loop van de tijd - veranderde verhoudingen tussen gemeente en schoolbesturen mee.

In hoofdstuk 3 bespreken we de kenmerken van het overleg: wie zitten er aan tafel en wat wordt er besproken? In hoofdstuk 4 gaan we nader in op de gegevens die zijn opgehaald bij gemeenten via vragenlijsten. We doen dit voor elk van de vier verplichte thema's apart. We komen hier ook terug op het doelbereik. Ten slotte beschrijven we in hoofdstuk 5 welke knelpunten en succesfactoren we hebben kunnen vaststellen om doelen te bereiken in het LEA-overleg.

1 Opzet van het onderzoek

Dit hoofdstuk beschrijft de opzet en het doel van het onderzoek. In hoofdstuk 2 gaan we in op de (wettelijke) context van de Lokale Educatieve Agenda (LEA) en in hoofdstuk 3 beschrijven we de uitkomsten, waar het gaat om de kenmerken van het overleg. In hoofdstuk 4 schetsen we wat het overleg concreet oplevert en ten slotte benoemen we in hoofdstuk 5 knelpunten en succesfactoren.

Het themaonderzoek is uitgevoerd in het kader van de naleving van het wettelijk verplichte overleg dat gemeenten en scholen/kinderopvang ten minste jaarlijks moeten voeren over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures.

Het doel van het themaonderzoek is:

- In welke mate geven partijen gevolg aan de wettelijke bepalingen met betrekking tot het (minimaal) jaarlijkse overleg tussen gemeente, schoolbesturen en houders van kinderopvangorganisaties?
- Welke resultaten worden behaald?
- Wat zijn achterliggende redenen voor het wel of niet behalen van resultaten?

1.1 Opzet onderzoek

Jaarlijks worden door de inspectie vragenlijsten verstuurd aan gemeenten in het kader van het toezicht op de voor- en vroegschoolse educatie (vve). Deze vragenlijsten gaan naar gemeenten die onderwijsachterstandenbudget ontvangen. Op basis van deze vragenlijsten wordt een risicoanalyse gedaan in het kader van het gemeentelijk toezicht op vve. Bij gemeenten met ernstig risico's worden vervolgstappen gezet.

Om de toezichtlast te beperken zijn aan de jaarlijkse vragenlijst in voorjaar 2018 meer uitgebreide vragen toegevoegd over het verplichte jaarlijks overleg¹ (zie bijlage II). Concreet zijn er vier setjes vragen toegevoegd die horen bij de vier thema's die genoemd worden in de wet, namelijk segregatie, integratie, onderwijsachterstanden en inschrijving en toelating. Per thema is bevraagd of LEA-overleg plaatsvindt over dit onderwerp en zo ja, of dan afspraken worden gemaakt en waar die afspraken over gaan. Vervolgens is gevraagd of ook doelen zijn gekoppeld aan de afspraken en of de doelen worden behaald. De antwoorden zijn vervolgens per thema geanalyseerd.

Omdat de LEA-vragen waren gekoppeld aan de vve-vragenlijst, zien we aan de antwoorden dat de nadruk bij de invullers lag op artikel 167a uit de Wet op het primair onderwijs (WPO) en niet op artikel 118a (Wet op het voortgezet onderwijs, WVO). Dit accent is om die reden terug te lezen in de bevindingen in dit rapport, want er wordt in de antwoorden meer gerapporteerd over primair onderwijs dan over voortgezet onderwijs. Verder hebben we de term LEA-overleg gebruikt om de vragen compact te houden. Maar in de praktijk worden diverse termen gebruikt, zo bleek uit dit onderzoek: het bestuurlijk overleg, vve-overleg en Regionaal Educatieve Agenda.

¹ Overigens is het overleg ook verplicht voor gemeenten die geen onderwijsachterstandenbudget ontvangen.

Soms wordt de inhoud van de wet verspreid over meerdere overleggen. Dit zijn belangrijke mitsen en maren voor de duiding van de verzamelde gegevens.

1.2

Vragenlijsten

Alle ingevulde vragenlijsten van 333² gemeenten hebben we geanalyseerd. We hebben dit gedaan per thema: integratie (in analyses: IN), segregatie (SE), onderwijsachterstanden (OA) en inschrijving en toelating (IT).

Per thema zijn de volgende zaken in kaart gebracht:

- Wordt er overleg gevoerd over dit thema?
- Worden er afspraken gemaakt over dit thema?
- Waarover worden afspraken gemaakt?
- Worden er doelen aan gekoppeld?
- Worden de doelen behaald?

In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van de vragenlijsten per thema achtereenvolgens beschreven.

1.3

Selectie gemeenten

Op basis van de ingevulde vragenlijsten is een indeling gemaakt van gemeenten op basis van de gegeven antwoorden. Het doel was om op deze manier meer context en duiding te krijgen bij de ingevulde antwoorden.

We hebben in eerste instantie een selectie gemaakt op basis van de gegeven antwoorden in de vragenlijst. We noemen de invulling van de wet hieronder LEA-overleg, omdat deze term in de praktijk veel gebruikt wordt en bekend is. De selectie bestond uit gemeenten met de volgende kenmerken, ingedeeld in drie typen:

- geen overleg in het kader van de Lokale Educatieve Agenda;
- wel overleg in het kader van de Lokale Educatieve Agenda, maar geen afspraken of doelen vastgelegd;
- wel overleg in het kader van de Lokale Educatieve Agenda en ook afspraken en/of doelen vastgelegd.

Per type gemeente hadden we een gespreksleidraad ontwikkeld, met als doel te achterhalen hoe het LEA-overleg verloopt, welke afspraken worden gemaakt en welke doelen worden bereikt, en zicht te krijgen op bevorderende en belemmerende factoren.

De indeling die gemaakt was, bleek echter niet houdbaar. Tijdens het maken van de afspraken of tijdens de uitvoering (interviews) bleek dat de meeste gemeenten die aangaven geen LEA te hebben, tóch een LEA-overleg hielden³. Daardoor konden we de oorspronkelijke indeling niet aanhouden. De redenen waren heel verschillend: het overleg was bijvoorbeeld net weer gestart. Of er waren (inmiddels) wel afspraken en doelen omdat een nieuwe beleidsperiode was ingegaan. Of er was een nieuwe beleidsmedewerker die alleen iets over de huidige stand van zaken kon zeggen. Daarnaast bleek er verwarring rond de naamgeving van het overleg, waardoor de interpretatie van de vragen niet altijd juist was. Het bleek daardoor niet relevant en niet mogelijk om van de oorspronkelijke indeling uit te gaan. Hieruit volgt tegelijkertijd dat het moeilijk lijkt voor gemeenten om aan te geven wat ze wel of niet onder LEA verstaan of hoe ze gevolg geven aan de wet.

² In 2017 waren er 388 gemeenten. De vragenlijsten zijn alleen verstuurd naar gemeenten die oab-gelden ontvangen: dat waren er 333.

³ NB De vragenlijst die in 2018 is uitgezet, ging over het jaar 2017. Dit onderzoek vond plaats begin 2019.

In eerste instantie zijn er 30 gemeenten gekozen, maar er zijn van deze selectie ook weer gemeenten vervallen, bijvoorbeeld vanwege afspraken die voortdurend verzet werden of omdat gemeenten midden in een herindeling zaten.

Er is een selectie overgebleven van 26 gemeenten en we zijn nagegaan in hoeverre deze representatief was qua grootte en regio (zie bijlage III). De gemeenten die we gesproken hebben, is uiteindelijk een groep die regionaal gespreid is. Het betreft kleinere, middelgrote en grotere gemeenten. Er zitten gemeenten tussen die al vaker bevraagd zijn in onderzoeken over soortgelijke thema's, en gemeenten waarbij dit niet het geval is. Dit onderzoek schept een aardig beeld over waar gemeenten tegenaan lopen.

1.3.1 *Interviews*

We hebben met 26 gemeenten contact gehad. We hebben telefonische interviews afgenomen en/of een gesprek bij de gemeente gevoerd. Het doel was om meer context te krijgen bij de ingevulde gegevens. En aanvullend om knelpunten te horen en succesfactoren te achterhalen. Niet zelden was de invuller van de vragenlijst niet meer werkzaam bij de gemeente. Als dat het geval was, hebben we de nieuwe beleidsmedewerker(s) gesproken.

1.3.2 *Duiding gegevens*

De selectie van 26 gemeenten die in dit onderzoek is gebruikt, is - zoals eerder benoemd - beperkt en niet helemaal representatief. Toch zien we na analyses van de vragenlijsten en interviews een rode draad, die we ook kunnen leggen naast andere publicaties over onderwijsbeleid, onderwijskansen en LEA. We hebben deze overeenkomsten tussen onze analyses en overige publicaties in dit themaonderzoek uitgelicht. Het doel daarbij was om een stand van zaken te beschrijven en daarbij ook knelpunten te agenderen die mogelijk voor beleidsmakers interessant zijn. En succesfactoren te benoemen die gemeenten kunnen inspireren.

2 Wetgeving rond het verplichte overleg

In dit hoofdstuk geven we in paragraaf 2.1 een toelichting op de historische context van de wetgeving rond het gemeentelijk overleg over onderwijsachterstanden. Daarna beschrijven we de inhoud van de huidige wetgeving. Het is belangrijk om de historische context te kennen om zicht te krijgen op de soms complexe verhouding tussen gemeente en schoolbesturen. In paragraaf 2.2 geven we informatie over wat de wetgever heeft beoogd met de wet. In paragraaf 2.3 gaan we in op de (toenemende aantallen) andere verplichte overleggen voor de gemeente over onderwijs. In de praktijk zien we namelijk vaak dat de verplichte thema's van deze overleggen worden samengevoegd in één overleg. Paragraaf 2.4 stipt een recent initiatief van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aan over gelijke kansen.

2.1 Verhouding gemeente en schoolbesturen

Vóór 2006 hadden de gemeenten veel zeggenschap over het onderwijsachterstandenbeleid. De gemeente had de financiële middelen, de regie en doorzettingsmacht. Ze had schoolbesturen, welzijnsinstellingen en peuterspeelzalen nodig als overlegpartners, maar de financiële middelen maakten dat de gemeente ook druk kon uitoefenen. Met het nieuwe wetsvoorstel voor onderwijsachterstanden werden de gemeentelijke verplichtingen tot het voeren van een Op overeenstemming gericht overleg (OOGO) over onderwijsachterstand en het opstellen van een onderwijsachterstandenplan geschrapt. Hiervoor in de plaats werd het verplichte overleg tussen gemeenten en schoolbesturen over onderwijsachterstandenbeleid ingevoerd.

Per 1 augustus 2006, dus na dit nieuwe wetsvoorstel onderwijsachterstanden, kregen schoolbesturen rechtstreeks financiële middelen van het Rijk voor onderwijsachterstanden. Sindsdien hebben besturen meer vrijheid om hun eigen onderwijsachterstandenbeleid op te zetten. De gemeenten kregen minder taken en ook minder financiële sturingsmiddelen. De verhouding tussen gemeente en schoolbestuur binnen het lokale onderwijsbeleid werd hierdoor dus gewijzigd. In het wetsvoorstel werd uitgegaan van gelijkwaardigheid en wederkerigheid in de bestuurlijke verhoudingen. De gedachte was dat partijen evenveel inbreng zouden hebben. Met de invoering van het verplichte overleg werd gehoopt op een doorstart van het lokale onderwijs(achterstanden)beleid. De Lokale Educatieve Agenda (LEA) is hiervoor toen als instrument ingevoerd. Er is geen wettelijke verplichting om een LEA op te zetten (een jaarlijks overleg is wél verplicht).

2.2 Doel en inhoud overleg onderwijsachterstanden

Op dit moment zijn er twee wetsartikelen die gaan over het verplichte overleg dat de gemeente moet voeren met de schoolbesturen (en de kinderopvang). Het gaat om artikel 167a in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 118a in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). De wetsartikelen (zie bijlage I) overlappen grotendeels, enkel de actoren verschillen zoals te zien is in het overzicht. In de praktijk is te zien dat de overleggen vaak worden gecombineerd in grotere gemeenten, waardoor kinderopvang tot mbo (en in grotere gemeenten soms ook het hbo) aan tafel zitten. Maar soms wordt ook bewust apart overlegd. Kinderopvang staat genoemd in artikel 167a WPO, dit artikel vormt de basis voor dit rapport.

Overigens is in de Wet kinderopvang (WKO) de verplichting voor houders van een kindercentrum tot overleg met de gemeente en schoolbesturen verankerd.⁴

In de Memorie van toelichting van artikel 167a WPO en artikel 118a WVO staat beschreven wat het doel en de verwachtingen zijn van de introductie van de wetsartikelen: "...Het overleg heeft betrekking op zowel het primair als het voortgezet onderwijs en heeft als doel het maken van afspraken over het bevorderen van integratie en het voorkomen van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, waaronder voor het primair onderwijs de doorlopende leerlijn van voorschoolse educatie naar basisonderwijs." Verder moeten gemeente en schoolbesturen afstemming vinden over inschrijving en toelating. Met het overleg wordt onder andere voor het basisonderwijs beoogd om een betere spreiding van achterstandsleerlingen over de scholen in een gemeente te realiseren. Maar ook staat in de Memorie van toelichting de suggestie om afspraken te maken over bijvoorbeeld het uitwisselen van leraren en leerlingen en het gezamenlijk organiseren van activiteiten om de integratie tussen allochtone en autochtone leerlingen te bevorderen.

De verwachting is dat het overleg zal bijdragen aan het terugdringen van de achterstandsproblematiek in een gemeente, zo valt te lezen in de Memorie van toelichting.

De wet beoogt⁵ dat de agenda voor dit overleg in gezamenlijkheid en op basis van gelijkwaardigheid wordt opgesteld met inachtneming van de wettelijke verantwoordelijkheden van schoolbesturen en kinderopvang enerzijds en die van gemeenten anderzijds. Op deze wijze kan een kwaliteitsdialoog tussen schoolbesturen, kinderopvang en gemeenten ontstaan. Daarnaast kan het overleg ook benut worden om afspraken te maken over de aanwending van de gemeentelijke middelen ten behoeve van het bestrijden van onderwijsachterstanden. Om de gemeentelijke activiteiten goed te kunnen afstemmen op de activiteiten van de schoolbesturen, ligt het voor de hand dat de schoolbesturen aangeven welke activiteiten worden ondernomen ter bestrijding van onderwijsachterstanden en welke middelen daartoe worden ingezet. Onderwerp van overleg op het terrein van het voortgezet onderwijs en de agrarische opleidingscentra zijn in ieder geval de doorlopende leerlijn van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs en van het voortgezet onderwijs naar de beroeps- en volwasseneneducatie en het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten. Het streven is dus – kort gezegd – een kwaliteitsdialoog tussen gemeente, schoolbesturen en kinderopvang, waarbij de schoolbesturen transparant zijn naar de gemeente over de inzet van de onderwijsachterstandsmiddelen. Bij de beschouwing in hoofdstuk 5 zien we dat transparantie over inzet van middelen niet vanzelfsprekend is, bijvoorbeeld als er sprake is van concurrentie in het onderwijs. Ook het voeren van een kwaliteitsdialoog klinkt eenvoudiger dan het lijkt te zijn.

2.3 LEA-overleggen andere (verplichte) overleggen

Toen het LEA-overleg in 2006 wettelijk werd verankerd, was het speelveld van gemeenten nog niet zo complex als nu. Dit overleg is nu een van de vele verplichte overleggen die gemeenten moeten voeren met schoolbesturen en kinderopvang (en overige relevante instanties).

⁴ Artikel 1.50a WKO: De houder van een kindercentrum neemt deel aan het overleg tussen het college en de bevoegde gezagsorganen van scholen over het onderwijsachterstandenbeleid, bedoeld in de artikelen 167 en 167a van de WPO, en werkt mee aan de totstandkoming van de afspraken en de nakoming ervan.

⁵ Zie Memorie van toelichting, 30 313, Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid, nr. 3.

Zowel gemeenten als onderwijsinstellingen hebben de afgelopen jaren bijvoorbeeld een grotere rol gekregen bij de opvoeding en ontwikkeling van kinderen en jongeren. Voor de gemeente geldt daarbij dat zij formeel nog steeds een beperkte rol in het onderwijs heeft. En dat als deze rol er wél is, het dan vooral gaat om een aantal wettelijke taken die zij moet uitvoeren, zoals het initiëren van overleg. Hieronder hebben we de overlegtaken van de gemeenten in een schema gezet.

De figuur geeft de overleggen weer die gemeenten in lokale en regionale netwerken om scholen heen (verplicht) (vier)jaarlijks voeren.

Tabel 2.3a LEA (artikel 167a WPO/artikel 118a WVO) en de andere overleggen tussen gemeenten en schoolbesturen.

Inhoud	Gemeente voert (jaarlijks) overleg met:	Wetsartikel
Afspraken voor- en vroegschoolse educatie	Schoolbesturen primair onderwijs, kinderopvangorganisaties	Artikel 167 WPO artikel 1.50a WKO
Onderwijsachterstandenbeleid	Schoolbesturen primair onderwijs, schoolbesturen voortgezet onderwijs, kinderopvangorganisaties	Artikel 167a WPO, artikel 118a WVO artikel 1.50a WKO
Plan voor nieuwe scholen	Schoolbesturen primair onderwijs	Artikel 74 WPO
Voldoende aanbod openbaar onderwijs	Schoolbesturen primair onderwijs	Artikel 75 WPO
Overleg in kader regionaal plan onderwijsvoorzieningen	Schoolbesturen voortgezet onderwijs	Artikel 72, lid 2, onder a, WVO
Regionale Educatieve Agenda (REA)	<i>Regionale tak LEA, niet verplicht</i>	-
Overleg ondersteuningsplan samenwerkingsverband passend onderwijs (OOGO Jeugd)	Samenwerkingsverband passend onderwijs (= een vertegenwoordiging van schoolbesturen)	Artikel 18a, lid 9, WPO artikel 17a, lid 9, WVO
Programma huisvestingsvoorzieningen	Schoolbesturen primair onderwijs, schoolbesturen voortgezet onderwijs	Artikel 95 WPO artikel 176f WVO
Bestrijding voortijdig schoolverlaten door gemeente (Regionale meld- en coördinatiefunctie)	Schoolbesturen voortgezet onderwijs	Artikel 118h WVO
Overleg over treffen individuele voorziening	Schoolbesturen primair onderwijs, schoolbesturen voortgezet onderwijs	Artikel 2.7, lid 1, Jeugdwet
Overleg over leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte	Schoolbesturen primair onderwijs, schoolbesturen voortgezet onderwijs	Artikel 8, lid 4, onder a, WPO artikel 17b, lid 1, onder a, WVO

Noot: mogelijk is deze opsomming nog onvolledig. Ook ontbreken de verplichtingen die volgen uit de WEC (Wet op de Expertisecentra).

In dit overzicht is te zien dat op diverse terreinen overleg is tussen schoolbesturen, kinderopvangorganisaties en gemeenten. En dat de thema's van de LEA inhoudelijk logisch aansluiten bij andere (verplichte) thema's. Maar ook krijgt de veelheid aan overleg over onderwijsgerelateerde thema's een gezicht. Het is een omvangrijk geheel. We lichten de meest relevante hieronder toe.

Regionale Educatieve Agenda

Onder invloed van de regionalisering kreeg de Lokale Educatieve Agenda ook een regionale tak: de Regionale Educatieve Agenda. Deze REA komt niet overal voor en is niet verplicht. In 2010 is het ontwikkelen van een REA gestimuleerd door het ministerie van OCW ⁶. De REA was bedoeld om een totale educatieve agenda te ontwikkelen voor leerlingen van 0 tot 23 jaar en om hierbij de doorgaande lijnen en verbanden te borgen. Het gaat in de praktijk vaak om thema's als verbeterde aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt en/of van achterstandenbeleid naar kansen – ontwikkeling.

Waar met een Regionale Educatieve Agenda gewerkt wordt, is deze soms een vervanging van de lokale agenda en soms een aanvulling. Waar de REA een vervanging vormt van de LEA, horen we van gemeenten dat de oorspronkelijke LEA-thema's wat ondergesneeuwd raken. Maar je zou ook kunnen concluderen dat de thema's nu juist in een brede context worden opgepakt. Het is niet bekend waar en hoeveel REA's er zijn; er is geen wettelijke verplichting voor een REA.

Passend onderwijs en jeugdzorg

Om elk kind een passende onderwijsplek te bieden, werken scholen in het primair en voortgezet onderwijs samen in samenwerkingsverbanden passend onderwijs. Hierin maken zij samen afspraken over begeleiding. De regionale samenwerkingsverbanden stemmen het ondersteuningsplan voor hun scholen af met betrokken gemeenten. De gemeente is daarnaast verantwoordelijk voor het afstemmen van het jeugdplan met het samenwerkingsverband. Dit gebeurt in het verplichte OOGO.

We zien dat het LEA-overleg in diverse gemeenten gecombineerd wordt met dit OOGO. Het gaat immers over dezelfde kinderen, zo is de gedachte.

We zien dat bij gemeenten die de overleggen combineren, meer het accent komt te liggen op jeugdhulp, zorg en passend onderwijs. Mogelijk draagt dit ook bij aan het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie of het bestrijden van onderwijsachterstanden, maar deze link wordt niet zo expliciet gelegd.

Huisvesting

Burgemeester en wethouders en bevoegde gezagen hebben verplicht jaarlijks overleg over het Programma huisvestingsvoorzieningen (artikel 95, WPO). Dit overleg over onderwijshuisvesting blijkt relevant voor de uitkomsten van het overleg over onderwijsachterstanden, zo komt naar voren uit de interviews. In de praktijk komt er vaak uitruil voor op deze beide dossiers, zo blijkt uit de interviews met gemeenten. Ook blijkt dat het herkenbaar dat deze overleggen elkaar zowel positief als negatief beïnvloeden. Als de gemeente weinig toeschietelijk is als het gaat om huisvesting, zijn schoolbesturen minder genegen om tot afspraken te komen binnen de LEA.

Als het huisvestingsoverleg prettig en goed verloopt, kan er ook beter zaken gedaan worden over onderwijsachterstanden, segregatie, integratie en inschrijving en toelating. Het huisvestingsoverleg fungeert soms als (informeel) drukmiddel.

⁶ <https://www.oberon.eu/data/upload/Portfolio/files/regionaleverkenningen.pdf>

2.4

Programma Gelijke Kansen

Het ministerie van OCW is gestart met het programma Gelijke Kansen en de Gelijke Kansen Alliantie (GKA). Zij stelt dat kansenongelijkheid niet één duidelijke oorzaak heeft, maar meerdere problemen heeft. Segregatie (een van de LEA-thema's) is hier bijvoorbeeld ook een onderdeel van. Er zijn verschillende aangrijpingspunten in het beleid om kansenongelijkheid te verminderen. Dertig gemeenten hebben daarom een GKA-agenda opgesteld. In deze agenda's zijn de gezamenlijke doelen en werkafspraken tussen het ministerie van OCW en de gemeente vastgelegd voor de periode 2019-2021. Met de GKA-agenda wordt ingezet op het verbinden van leefwerelden - school, thuis en omgeving - ter bevordering van een veilige en stimulerende omgeving voor alle kinderen en jongeren. De GKA-agenda van gemeenten maakt vaak deel uit van de Lokale Educatieve Agenda.

3 Kenmerken van het LEA-overleg

In de volgende hoofdstukken gaan we in op de gegevens uit de vragenlijst en interviews bij de geselecteerde gemeenten. Dit hoofdstuk beschrijft welke partijen aan tafel zitten, welke onderwerpen op de agenda staan en welke relevante kaders het overleg kent.

3.1 Inhoud overleg

In de wet staat dat gemeenten ten minste jaarlijks overleg moeten voeren over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures. Wat zien we hiervan terug in de praktijk?

De vragenlijst voor de gemeenten, was zo opgebouwd dat per thema aan de gemeente is bevestigd of er overlegd werd. Op deze wijze zijn de vier thema's zoals in de wet benoemd, stuk voor stuk in kaart gebracht. Uit de antwoorden blijkt dat over onderwijsachterstanden het meest overlegd wordt, het gaat dan in ieder geval om voor- en vroegschoolse educatie (vve). Over inschrijving en toelating wordt het minst overlegd, zo blijkt uit de cijfers. Het is duidelijk te zien dat segregatie en integratie vergelijkbaar zijn qua uitkomsten. Ongeveer evenveel gemeenten geven aan hier overleg over te voeren. Uit de gegeven antwoorden van de vragenlijsten blijkt ook dat deze thema's vaak gekoppeld worden. Gemeenten verwijzen bij integratie bijvoorbeeld naar segregatie of andersom.

Tabel 3.1a Verplichte thema's LEA-overleg

Burgemeester en wethouders in onze gemeente voeren met de schoolbesturen en houders van kinderopvang overleg over ...	
Segregatie	59,0% (196 gemeenten)
Integratie	58,6% (194 gemeenten)
Onderwijsachterstanden	86,0% (289 gemeenten)
Inschrijving/toelating	44,6% (146 gemeenten)

Bron: Analyse vragenlijsten, n=333

In de wet worden expliciet deze vier thema's genoemd waarover de gemeente overleg moet voeren met betrokken partijen. Vanuit de analyse van de vragenlijsten zien we dus dat de verplichte thema's niet overal structureel in het overleg worden besproken. Ook bespreken gemeenten ze niet allemaal: sommige gemeenten bespreken bijvoorbeeld twee van de drie thema's en de andere niet. Gemeenten geven daarbij bijvoorbeeld aan dat een thema niet speelt. Maar we zien aan de antwoorden op de vragenlijsten ook dat thema's in de praktijk overlappen en niet goed uit elkaar te trekken zijn, zoals in de wet en in de vragenlijst gedaan is. Het spreiden van vve-leerlingen over verschillende locaties wordt bijvoorbeeld genoemd bij segregatie, integratie, onderwijskansen én inschrijving en toelating. Het werken aan een doorgaande lijn of de ontwikkeling van Integrale Kindcentra (IKC) komt ook naar voren bij zowel segregatie, integratie als onderwijsachterstanden. De genoemde onderwerpen uit de wet zijn ook niet direct terug te lezen in de beleidsstukken. De vierjarige beleidsstukken, die de basis vormen voor de Lokale Educatieve Agenda, hebben vaak andere titels meegekregen. Het woordgebruik is anders: integratie, etnische segregatie en onderwijsachterstanden zien we minder terug, maar in plaats daarvan gaat het meer over gelijke kansen, toekomstgericht onderwijs, doorgaande leerlijnen, IKC, et cetera.

Als we een willekeurige steekproef nemen van beleidsstukken van diverse gemeenten, zien we meteen de veelzijdigheid ervan en ook de verschillende accenten die binnen gemeenten worden gelegd. Sommige gemeenten zetten vooral in op voor- en vroegschoolse educatie. Andere verbinden het jeugddomein met de doelen uit artikel 167a WPO. Soms is er een koppeling met het voortgezet onderwijs (vo), beroepsonderwijs of zelfs de arbeidsmarkt (artikel 118a WVO), soms is dit juist gescheiden.

De Onderwijsraad (2017) constateert dat niet-verplichte overlegthema's de LEA-agenda doorgaans domineren. Regelmatig klinkt er ook een onderwijsvisie in door, zoals een nadruk op talentontwikkeling, 21^e-eeuwse vaardigheden of gepersonaliseerd leren. De Gelijke Kansen Alliantie, een programma van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), ziet sinds 2018 in de meeste gemeentelijke beleidsprogramma thema's terug die te maken hebben met het creëren van gelijke kansen. In hoofdstuk 4 zien we dat de LEA-thema's inderdaad breed ingevuld worden. En ook dat verplichte thema's als segregatie of integratie vaak niet een-op-een terug te herkennen zijn in beleid, maar vaak in breder verband opgepakt worden.

Tabel 3.1b Voorbeelden van overkoepelende termen meerjarenbeleid onderwijsachterstanden

"Meedoen naar vermogen"
"Allemaal opvoeders: een solide basis voor jeugd"
"Opvoeden met z'n allen"
"Het gebeurt in de klas!"
"Onderwijs als troefkaart"
"Samenwerken aan goed onderwijs"
"Verdiepen en verbreden"
"De jeugd klaar voor de toekomst"
"Samen voor een goede basis en succesvolle toekomst"
"Een goede start"

Bron: gemeentelijke beleidsplannen, selectie 26 gemeenten en breder

3.2

Betrokken partijen

Het LEA-overleg blijft inmiddels niet beperkt tot gemeente, onderwijsinstellingen en kinderopvang, zo maken we op uit de interviews. In veel gemeenten zitten ook het bedrijfsleven, welzijnswerk, ggz/jeugdzorg, GGD, maatschappelijk werk en andere partijen aan tafel. Hierbij hangt het er ook van af of gemeenten overleggen combineren of niet (tabel 2.3a).

De meeste schoolbesturen hebben leerlingen uit veel verschillende gemeenten. Dit betekent dat zij bij veel LEA-overleggen moeten aansluiten. In sommige gemeenten blijft het niet bij één jaarlijks overleg, maar zijn er meerdere of op verschillende niveaus (paragraaf 3.3). Als het om grote besturen gaat, doet dit minder een beroep op de capaciteit dan als het om een kleiner schoolbestuur gaat. Maar ook voor een groter schoolbestuur is het soms bijna ondoenlijk om met alle gemeenten overleg te voeren. Dit wordt soms opgelost doordat schoolbesturen werken met een vertegenwoordiging in bestuurlijk overleg.

Overigens worden in verschillende gemeenten vaak ook verschillende gemeentelijke afspraken gemaakt met scholen van hetzelfde bestuur of houder kinderopvang. Binnen de ene gemeente wordt bijvoorbeeld met een gemeentelijk overdrachtsinstrument voor vve gewerkt, in de andere gemeenten heeft men dit niet of werkt men met een ander instrument.

Gemeentelijke herindelingen blijken ook te zorgen voor een ingewikkelde nieuwe start van de LEA. Beleidsmedewerkers vertrekken of zoeken naar een nieuwe rol, er schuiven nieuwe schoolbesturen aan. De overlegtafels worden daardoor vaak groter en er schuiven nieuwe mensen aan, terwijl er met de oude net een relatie was ontstaan. De visie van de oude overlegpartners kan verschillen met die van de nieuwe. Het kost tijd om hier weer een modus in te vinden.

Voor de kinderopvangorganisaties is het niet vanzelfsprekend dat zij allemaal aansluiten bij het LEA-overleg. Er zijn gemeenten waar alleen de grootste kinderopvangorganisatie aansluit (mag aansluiten) en de kleine(re) niet. Soms zijn het alleen de vve-kinderopvangorganisaties en de andere niet. Het is vaak meer vanzelfsprekend dat alle schoolbesturen worden betrokken bij het LEA-overleg, dan dat alle kinderopvangorganisaties worden uitgenodigd. Daarbij is de kinderopvangsector een commerciële sector, waar (overleg)tijd geld kost als deze niet bekostigd is. Overigens staat in artikel 1.50a Wet kinderopvang (WKO) dat een houder deelneemt aan het overleg en dit artikel moet door de GGD (namens de gemeente) gecontroleerd worden.

In (grote) gemeenten is de afstand tussen partijen uit de kinderopvang en het voortgezet onderwijs (vo)/mbo eigenlijk te groot om in één overleg tot afspraken te komen (als het LEA-overleg primair onderwijs (po)-vo-breed wordt aangepakt). Er moet dan ook gezorgd worden voor een doorgaande lijn tussen de verschillende LEA-overleggen, wat niet eenvoudig is, zo komt ook naar voren uit gesprekken met (grotere) gemeenten.

3.3 Overlegniveaus

Het LEA-overleg is een keer per jaar verplicht, maar uit de interviews komt naar voren dat in veel gemeenten vaker wordt overlegd (in 17 van de 26 gemeenten). Daarbij zien we verschillende varianten. Wat we opmaken uit de interviews, is dat er vaak op verschillende niveaus overleg wordt. Er zijn verschillende werkwijzen: er wordt alleen bestuurlijk overlegd tussen schoolbesturen en wethouder of tussen schoolbesturen, kinderopvang, (wethouder) en beleidsmedewerker. Soms wordt het overleg op twee niveaus gevoerd: bestuurlijk en ambtelijk. Bij deze laatste variant zien we een vorm waarbij het ambtelijk overleg verder concretiseert wat in het bestuurlijk overleg is afgesproken. We zien ook varianten waarbij het ambtelijk overleg een voorzet doet voor het bestuurlijk overleg. Er zijn ook gemeenten waar onder het LEA-overleg een paraplu van werk- en projectgroepen hangt. Verder valt op dat vve soms nog een apart overleg vormt, aanvullend op het LEA-overleg. En soms vult vve juist alléén of vooral het LEA-overleg.

3.4 Verhoudingen partijen LEA-overleg

Sinds het ontstaan van de Lokale Educatieve Agenda vormt het wettelijke overleg de aanzet om elkaar te spreken. De LEA is een plek of een moment waarbij tussen gemeente, schoolbesturen en andere betrokken partijen onderwijsbeleid tot stand komt en uitgevoerd wordt. De Onderwijsraad (2017) geeft aan dat de verhoudingen tussen deze partijen vrijwel overal nog in ontwikkeling zijn, terwijl de wet al dateert uit 2006. De fase waarin dat proces zich bevindt en de manier waarop het zich voltrekt, verschillen per gemeente.

Sinds 2006, de invoering van de LEA, is de complexiteit in de verhoudingen echter alleen maar groter geworden. Er is een toegenomen verantwoordelijkheid van gemeenten als het gaat om jeugd (en onderwijs). Tegelijkertijd heeft de gemeente een beperkte formele (wettelijke) rol. De Onderwijsraad (2017) ziet hierdoor een toename van spanningen op gebieden waar onderwijs, jeugdhulp en arbeidsmarkt elkaar raken. Zo zien schoolbesturen zich geconfronteerd met een (in hun beleving) opdringerige gemeente of juist met een gemeente die niet thuis geeft als ondersteuning of bemiddeling nodig is. Van hun kant ervaren sommige gemeenten weinig bereidheid bij scholen om te helpen bij het realiseren van lokale ambities. De Raad constateert daardoor dat kinderen of jongeren niet altijd de best mogelijke zorg of begeleiding wordt geboden.

Verder is bij gemeenten, sinds het proces van verzelfstandiging van het openbaar onderwijs, op ambtelijk niveau bij gemeenten ook iets veranderd. Door dit proces zijn gemeenten meer op afstand komen te staan van de scholen. In veel gemeenten ging dat gepaard met een teruggang in ambtelijke capaciteit en expertise op onderwijsgebied.

Vanuit de interviews komt naar voren dat de verhoudingen inderdaad relevant, maar ook in ontwikkeling zijn, zoals de Onderwijsraad (2017) stelt. En dat deze verhoudingen door veel gemeenten ook genoemd worden als een bevorderende ofwel belemmerende factor om tot afspraken te komen. Daarnaast noemen gemeenten zelf ook de expertise en continuïteit van beleidsmedewerkers bij de gemeente als belangrijke factor. Bij diverse gemeenten wisselen beleidsmedewerkers regelmatig, zo merkten we bijvoorbeeld toen we contact opnamen naar aanleiding van de vragenlijsten.

3.5 Financiële kaders overleg

Van de vier thema's waar het overleg betrekking op moet hebben, komt onderwijsachterstanden naar voren als thema waar het vaakst over overlegd wordt (zie paragraaf 3.1).

De volgorde met onderwijsachterstanden op de eerste plaats is ook een logisch gevolg van de financiële middelen die de gemeente ontvangt om onderwijsachterstand tegen te gaan. Deze middelen kunnen door de gemeente ingezet worden voor vve, schakelklassen of zomerscholen. Dit zijn interventies die in eerste instantie passen bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. Maar deze interventies zijn beperkt ten opzichte van de opdracht die er vanuit de wet ligt, die gaat namelijk óók over bijvoorbeeld het tegengaan van segregatie.

Wat betreft de andere thema's is de gemeente meer afhankelijk van de goodwill of de maatschappelijke visie van schoolbesturen. Tenzij de gemeente eigen middelen in zet. Schoolbesturen hebben geen geormerkt budget voor het tegengaan van segregatie, het verbeteren van integratie, het bestrijden van onderwijsachterstand of het vanuit maatschappelijk oogpunt verbeteren van inschrijving en toelating. De middelen uit de lumpsumuitkering zijn vrij inzetbaar door de besturen en hier hoeft ook geen afzonderlijke verantwoording over te worden afgelegd. Ook inhoudelijk worden schoolbesturen hier niet concreet op bevestigd.

Voor het bestrijden van onderwijsachterstanden heeft de gemeente budget dat veelal besteed wordt aan de leeftijd nul tot vier jaar (vve). Verder kan de gemeente dit budget uitgeven aan schakelklassen en zomerscholen en dan wordt het budget dus besteed binnen de scholen. Op dat moment is sprake van financiële middelen én een gemeenschappelijk belang voor leerlingen in de leeftijd van vier tot twaalf jaar. Voor de andere thema's, namelijk segregatie, integratie en inschrijving en toelating, geldt dat er geen geormerkte middelen beschikbaar zijn bij de gemeente. En bij het schoolbestuur zitten er dus wél middelen in de lumpsum, maar er ligt geen specifieke (wettelijke) opdracht. Voor de leeftijd vier tot twaalf jaar (en ouder) is er weinig druk vanuit wetgeving of financiën om aan de maatschappelijke opdracht te werken om (onder meer) segregatie tegen te gaan. Vanuit het toezicht op vve zien we dan ook dat kinderen met een onderwijsachterstand (voormalig vve-leerlingen) vaak uit zicht raken als zij eenmaal in groep 3 zitten (soms al in groep 1 of 2).

3.6 Geen overeenstemming

Er zijn in de wet twee zaken vastgelegd als gemeenten en partijen moeite hebben om er samen uit te komen.

Burgemeester en wethouders hebben wettelijk gezien de mogelijkheid om de uitkomsten van het verplichte overleg (artikel 167a Wet op het primair onderwijs (WPO)/118a Wet op het voortgezet onderwijs) om te zetten in bindende afspraken die vooraf aan alle partijen worden voorgelegd.

Indien het overleg niet tot overeenstemming leidt, schrijven burgemeester en wethouders een nieuw overleg uit, waarbij zij initiatieven nemen tot het bereiken van een zo groot mogelijke consensus.

Als er nog steeds geen overeenstemming is, kunnen burgemeester en wethouders of een van de bevoegde gezagsorganen aan een geschillencommissie vragen om een bindend advies. Deze geschillencommissie wordt ingesteld door de minister van OCW en bestaat uit een voorzitter en vier leden, die allen door de minister worden benoemd op voordracht van de gezamenlijke besturenorganisaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De geschillencommissie is destijds benoemd in de wet, maar tot nu toe nog niet ingesteld.

Voor de afspraken zoals benoemd in artikel 167 WPO is er de optie van doorzettingsmacht voor gemeenten. Indien niet binnen een redelijke termijn met alle partijen afspraken zijn gemaakt, kunnen burgemeester en wethouders de werkingssfeer van de gemaakte afspraken, voor zover noodzakelijk voor een samenhangend onderwijsachterstandenbeleid, uitbreiden naar de partijen waarmee geen afspraken zijn gemaakt.

Omdat partijen elkaar nodig hebben op diverse dossiers, wordt van deze opties niet snel gebruik gemaakt, zo komt naar voren uit de gesprekken met gemeenten. Er lijkt dan ook weinig behoefte om geschillen aan de externe commissie voor te leggen.

4 Resultaten van het overleg

In dit hoofdstuk gaan we na wat de resultaten zijn van het overleg Lokale Educatieve Agenda (LEA-overleg). We bespreken per paragraaf een thema: segregatie, integratie, onderwijsachterstanden en ten slotte inschrijving en toelating. Er wordt meer informatie gegeven over het doelbereik. We zien dat in de praktijk deze vier thema's niet zo onderscheiden worden en soms zelfs volledig door elkaar heen lopen. In hoofdstuk 5 gaan we in op knelpunten en succesfactoren om de doelen te bereiken.

4.1 Segregatie

Deze paragraaf gaat over segregatie, waarbij we eerst ingaan op de betekenis en context van dit begrip. Daarna bekijken we welke thema's gemeenten zoal koppelen aan dit begrip. Verder gaan we na welke doelen gemeenten bijvoorbeeld afspreken om segregatie te voorkomen. Ook zoeken we uit wat we kunnen zeggen over gemeenten die geen afspraken maken omdat volgens hen segregatie geen issue is. Tenslotte rapporteren we over het doelbereik.

4.1.1 *Duiding segregatie*

Ponds (2015) geeft aan dat segregatie de ruimtelijke uitwerking is van verschillen of ongelijkheid in de samenleving. Segregatie is te definiëren als de oververtegenwoordiging van specifieke groepen in scholen, straten, buurten of wijken in vergelijking met het gemiddelde van een stad (of een andere ruimtelijke eenheid van een hoger schaalniveau).

Vroeger ging segregatie in het onderwijs vooral over verschillende etnische achtergronden van leerlingen. In 2007 verscheen bijvoorbeeld het rapport 'Gemeenten in actie tegen segregatie in het basisonderwijs' bij Forum. In dit rapport werd segregatie gekoppeld aan zwarte en witte scholen. Dit rapport kwam uit vlak na de invoering van de wet met betrekking tot onderwijsachterstandenbeleid (waar bijvoorbeeld artikel 167a van de Wet op het primair onderwijs (WPO) deel van uitmaakt).

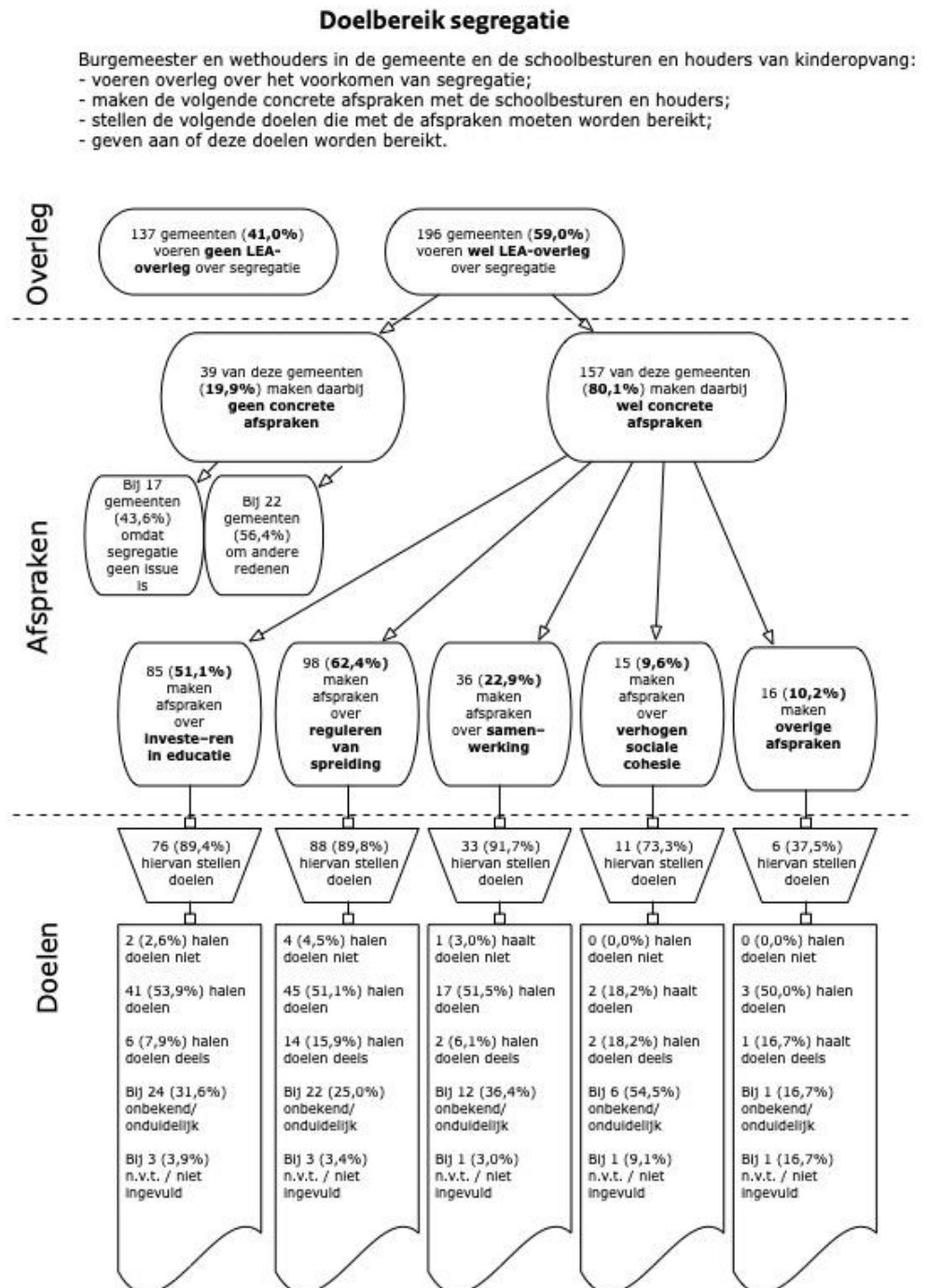
Tegenwoordig wordt het begrip steeds meer gekoppeld aan opleidingsniveau en/of sociaal-economische achtergrond. De Inspectie van het Onderwijs concludeerde in de 'Staat van het Onderwijs' bijvoorbeeld dat leerlingen met een vergelijkbare sociaal-economische achtergrond steeds vaker samen clusteren op dezelfde scholen en dat dit niet wenselijk is, omdat dit gelijke onderwijskansen in de weg staat (Inspectie van het Onderwijs, 2017). En ook de Onderwijsraad sluit hierbij aan (2018, 'Hoofdlijnen van Stand van educatief Nederland').

Het tegengaan van segregatie moet dus ook een onderdeel zijn van het verplichte overleg tussen gemeenten, schoolbesturen en kinderopvang. We zien dat dit bij 59 procent (196) van de gemeenten wél gebeurt en bij 41 procent (137) niet. Het aantal gemeenten waar geen overleg wordt gevoerd is hoog, terwijl het om een wettelijke taak gaat. In hoofdstuk 5 schetsen we een aantal knelpunten dat meer context geeft aan de cijfers.

4.1.2 Uitkomsten vragenlijsten segregatie

Hieronder zijn de uitkomsten te zien van de antwoorden van gemeenten op de vragen over segregatie.

Figuur 4.1.2a Doelbereik segregatie



4.1.3

Afspraken segregatie

Van de 196 gemeenten waar het thema segregatie op de agenda staat, maakt 80 procent ook daadwerkelijk afspraken over het voorkomen van segregatie. De meeste afspraken (62,4 procent) gaan over het reguleren van spreiding van leerlingen, zoals spreiding van leerlingen die deelnemen aan voor- en vroegschoolse educatie (vve) over verschillende locaties binnen de gemeente. Daarna worden er afspraken gemaakt over het bieden van (extra) educatie om achterstanden te voorkomen, zoals de inzet van schakelklassen. Over het verhogen van de sociale cohesie worden slechts bij 15 gemeenten afspraken gemaakt.

In onderstaande tabel is te zien wat gemeenten zoal aangeven over de afspraken die zij maken met betrokken partijen om segregatie te voorkomen.

Tabel 4.1.3a Voorbeelden van onderwerpen, door gemeenten genoemd, waarover afspraken worden gemaakt om segregatie te voorkomen.

<i>Investeren in educatie (51,1%)</i>
Extra taalonderwijs bieden
Schakelklassen
Toegankelijkheid peutervoorzieningen
<i>Reguleren spreiding (62,4%)</i>
Spreiding achterstandsleerlingen
Spreiden statushouders
Zwarte/witte scholen
Vve-/niet-vve-kinderen mengen
Verdelen nieuwkomerskinderen
<i>Samenwerking (22,9%)</i>
Integrale Kindcentra (IKC)
Sociale cohesie (9,6%)
Inzet methode Vreedzame School in de wijk
<i>Overige afspraken</i>
Goede schoolkeuze voorlichting ouders
Huiswerkondersteuning

Bron: Ingevulde vragenlijsten (n = 333)

De Onderwijsraad (2019) waarschuwt ervoor dat "jongeren uit verschillende sociale groepen elkaar niet meer vanzelfsprekend tegenkomen in het onderwijs". We zien, als we nader inzoomen op de thema's die gemeenten kiezen, eerder keuzes die te maken hebben met etnische segregatie en opleiding dan met segregatie naar sociaal-economische achtergrond. Terwijl er ook noodzaak lijkt te zijn om in te steken op dit laatste thema.

4.1.4

Doelen segregatie

De afspraken die gemaakt worden, gaan over een brede waaier aan onderwerpen. Wat voor doelen stellen gemeenten en de betrokken partijen vervolgens met elkaar op? En zijn die doelen dan concreet en meetbaar, zoals de wet vraagt? In onderstaand overzicht staan voorbeelden van doelen die gemeenten stellen op het gebied van segregatie.

Tabel 4.1.4a Antwoorden op de vraag "Welke doelen moeten met de afspraken over het voorkomen van segregatie worden bereikt?"

Er zijn geen harde doelen vast te stellen.
Acceptatie van, waardering en respect voor diversiteit en verscheidenheid.
Versterk de rol van ouders en leraar.
We hebben meerdere maatschappelijke doelen waar het voorkomen van segregatie binnen meerdere doelen een rol speelt.
Zorg voor kwalitatief goed onderwijs op scholen die hoge druk op hun kwaliteit ervaren.
Er kunnen geen harde resultaatafspraken gemaakt worden, omdat prijzen van woningen per wijk variëren en ouders vrije schoolkeuze hebben.
Wij staan voor een samenhangend aanbod van onderwijs, opvang, ondersteuning in kindcentra van nul tot twaalf jaar waarin kinderen optimale kansen krijgen.
Wij zitten wat dit betreft in een spagaat. We willen het liefst vve- en niet-vve-peuters mengen. Maar uit het pre-COOL-onderzoek komt naar voren dat de effectiviteit in homogene groepen hoger is.
Alle peuters gaan naar de voorschool en krijgen voorschoolse educatie.
Blijven investeren in het jonge kind via vve.
De voorschool moet (financieel) toegankelijk zijn voor iedere peuter.
Wij implementeren De Vreedzame School en Wijk voor kinderen op kinderdagverblijven en scholen. Met dit programma worden burgerschapsvaardigheden ontwikkeld en wordt een veilig leefklimaat bewerkstelligd, waarmee segregatie wordt voorkomen.

Bron: Ingevulde vragenlijsten van de geselecteerde gemeenten (n = 26)

Volgens de wet moeten de afspraken "zoveel mogelijk het karakter van meetbare doelen hebben". We zien in bovenstaande voorbeelden dat de doelen vaak algemeen zijn en in veel gevallen niet goed meetbaar. Soms zijn de doelen niet goed te plaatsen of weinig concreet zoals 'versterk de rol van ouders en leraren' of 'blijven investeren in het jonge kind'. Er zijn overigens ook gemeenten die aangeven dat de doelen voor thema's als segregatie lastig te meten zijn omdat het langdurige processen zijn. Als het gaat om het doelbereik, dat we via de vragenlijst hebben bevraagd, dan zien we dat grofweg de helft van de gestelde doelen zijn bereikt (figuur 4.1.2a).

Herweijer (2007) stelt dat sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw in verschillende gemeenten pogingen zijn gedaan om de segregatie te beteugelen. Via spreidingsafspraken tussen scholen of dubbele wachtlijsten is geprobeerd een evenwichtige samenstelling van scholen te bevorderen. Ook is er een aantal voorbeelden van succesvolle ouderinitiatieven. Afgaand op de cijfers is er over de volle breedte van het onderwijs echter nog niet zoveel bereikt. Een probleem is, zo stelt hij, dat segregatie in het algemeen weliswaar onwenselijk wordt gevonden, maar dat de verschillende partijen moeite hebben om concessies te doen en beperkingen te aanvaarden.

Oberon (2012) constateert dat het bestrijden van segregatie en bevorderen van integratie een verplicht thema op de LEA is, dat weinig weerklank vindt in de praktijk. Het kabinet (van toen, redactie) geeft geen prioriteit aan dit onderwerp, maar heeft de verplichting om erover te overleggen op de LEA niet opgeheven.

Van de gemeenten geeft 59 procent aan afspraken te maken over segregatie en dezelfde cijfers zien we terug bij integratie. De afspraken zijn, als je inzoomt, ook te koppelen aan onderwijsachterstanden of een van de andere thema's. Dat het voorkomen van segregatie en gericht beleid hierop dus echt veel weerklank vindt in de praktijk, zien wij ook niet terug.

4.1.5

Segregatie geen issue

Opvallend in deze categorie segregatie, is dat meerdere gemeenten aangeven geen afspraken bij de LEA te maken omdat segregatie geen issue is volgens deze gemeenten zelf.

We zijn bij de gemeenten die dit aangeven in de vragenlijst nagegaan of er inderdaad weinig aanleiding bestond om afspraken te maken over segregatie. We geven hieronder de bevindingen weer.

In dit overzicht staat overigens informatie over de segregatie op gemeenteniveau en geen informatie over de mate van segregatie op de scholen binnen de gemeenten.

We geven hier ook nog wat kanttekeningen over de maat van segregatie die we hier noemen. Mogelijk is dit ook relevant voor gemeenten: waar hebben we het eigenlijk over als we een bepaalde mate van segregatie willen bepalen?

Ponds (2015) beschrijft dat segregatie wordt gemeten aan de hand van een indicator die uitdrukt in hoeverre de ruimtelijke spreiding van een groep mensen op een bepaalde dimensie afwijkt van een situatie met een gelijke verdeling over de ruimte. Dat kan gaan om kenmerken van groepen als niet-westerse allochtonen, maar ook om lage inkomens. In dit rapport staat interessante informatie over segregatie in gemeenten en verschillende manieren om dit in kaart te brengen.

De meest gebruikte indicator in zowel wetenschappelijk als toegepast onderzoek is de zogenaamde segregatie-index (Ponds, 2015). Daarom nemen we die hier ook als basis in onderstaand overzicht. Het gaat hierbij om het percentage personen met niet-westerse migratieachtergrond dat zou moeten verhuizen om gelijkmatige spreiding over de gemeente te krijgen. In de rechterkolom geven we op basis hiervan een globale risico-inschatting, die mogelijk ook voor toezicht benut kan worden. We zien in de tabel dat sommige gemeenten het redelijk goed inschatten. Maar ook dat in sommige van deze gemeenten de segregatie-index vrij hoog is en/of dat het percentage personen met een migratieachtergrond behoorlijk is, terwijl deze gemeente aangeven dat segregatie geen issue is.

Tabel 4.1.5a Achtergrondkenmerken van gemeenten die geen afspraken maken over segregatie omdat dit volgens hen geen issue is.

Gemeentegrootte	Provincie	% personen met migratieachtergrond ^a	Segregatie-index ^b
< 25.000	OV	3,1%	0
< 25.000	GL	2,9%	2
25.000 – 50.000	ZH	5,9%	6
< 25.000	GL	2,4%	12
25.000 – 50.000	GL	3,2%	13
< 25.000	FR	2,3%	15
25.000 – 50.000	NB	8,6%	15
< 25.000	NB	1,9%	16
100.000- 150.000	ZH	5,8%	17
< 25.000	UT	10,1%	19
< 25.000	FR	1,9%	20
25.000 – 50.000	ZH	4,4%	20
25.000 – 50.000	OV	2,6%	22
150.000 – 200.000	OV	16,2%	23
50.000 – 100.000	NB	10,5%	26
< 25.000	FR	2,3%	29
25.000 – 50.000	NB	7,6%	32

^a Gemiddeld aantal personen in Nederland met een niet-westerse migratieachtergrond in een gemeente: 12,7 procent.

^b Segregatie-index: percentage personen met niet-westerse migratieachtergrond dat zou moeten verhuizen om gelijkmatige spreiding over de gemeente te krijgen. De index kan dus variëren van 0 (bij volledig gelijkmatige spreiding) tot 100 (bij volledige segregatie). In

Nederland is 41 hoog. *Bron:* <http://www.buurtintegratie.nl/dashboard/Demografie/>, ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, cijfers 2017

4.2 **Integratie**

Deze paragraaf over integratie sluit nauw aan en komt deels overeen met het vorige thema segregatie. We proberen eerst te duiden hoe we integratie moeten zien in het licht van het LEA-overleg. Vervolgens gaan we na welke type afspraken aansluiten bij dit thema. Daarna schetsen we enkele voorbeelden van doelen. Ten slotte laten we het doelbereik zien.

4.2.1 *Duiding integratie*

Integratie is sociologisch gezien het socialisatieproces waarbij leden van een niet-dominante groep zich mengen met de dominante groep, maar daarnaast contact onderhouden met de andere leden van de eigen groep. Er is sprake van zowel cultuurbehoud en participatie met de eigen groep, als van participatie met en aanpassing aan de andere groep. Beide groepen erkennen het recht dat elke groep leeft volgens zijn eigen cultuur. De niet-dominante groep moet daartoe de basiswaarden van de dominante groep accepteren.

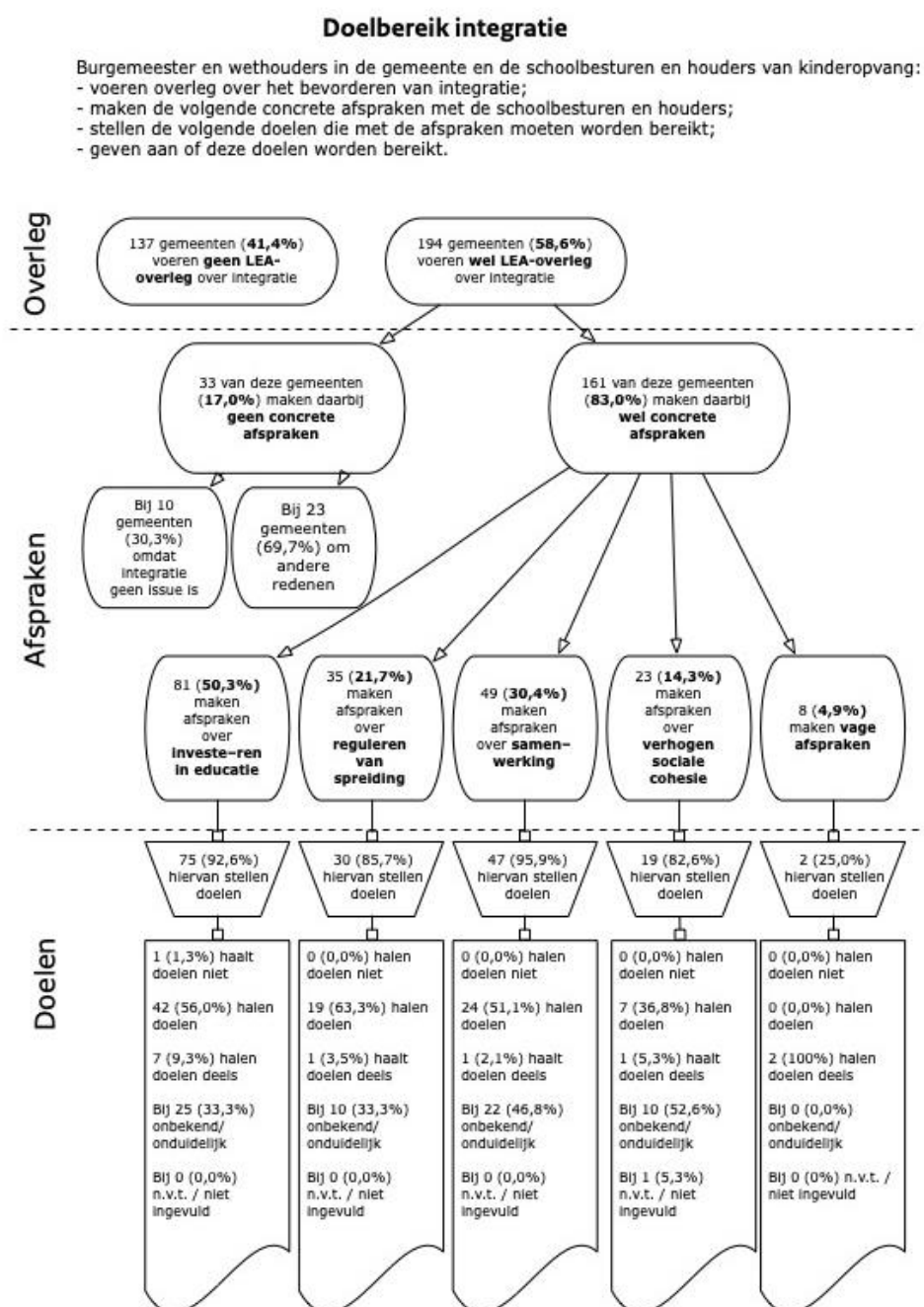
De regering geeft in haar communicatie aan dat integratie van essentieel belang is voor zowel mensen zelf als voor de Nederlandse samenleving. Succesvolle integratie vereist zowel het nemen van eigen verantwoordelijkheid, als een samenleving die iedereen de kans biedt zijn talenten te ontplooien. Het kabinet investeert in het vergroten van kansen. Het aanbod van voor- en voerschoolse educatie wordt vergroot naar vier dagdelen om achterstanden te voorkomen of weg te nemen. Ook wordt stevig geïnvesteerd in het onderwijsachterstandenbeleid, in het primair onderwijs (po), in effectieve inburgering door gemeenten en de bestrijding van laaggeletterdheid (regerakkoord 'Vertrouwen in de toekomst', 2017).

We maken hieruit op dat de wet 2 thema's apart benoemt, die feitelijk over hetzelfde gaan. Het tegengaan van segregatie komt neer op het bevorderen van integratie. De analyse van deze categorieën apart is in dit rapport daarom niet helemaal zuiver. Sommige gemeenten geven bij segregatie antwoorden die ook bij integratie passen en andersom. We zien dit ook terug in de percentages. Over segregatie voert 59 procent (196 van de 333 gemeenten) overleg. Het thema integratie staat bij 58,6 procent op de agenda (194 van de 333 gemeenten). Daarbij maakt 80,1 procent afspraken over segregatie en doet 83 procent dat voor integratie.

Uitkomsten vragenlijst

Hieronder zijn de uitkomsten te zien van de antwoorden van gemeenten op de vragen over integratie.

Figuur 4.2.2a Doelbereik integratie



4.2.2

Afspraken integratie

Hieronder volgt een overzicht van thema's die naar voren komen als we gemeenten bevragen op de aanpak van het bevorderen van integratie.

Tabel 4.2.3a Voorbeelden van onderwerpen, door gemeenten genoemd, waarover afspraken worden gemaakt om integratie te bevorderen.

<i>Investeren in educatie (50,3%)</i>
Integratie statushouders
Ouderbetrokkenheid
Schakelklas
Taalklas
<i>Reguleren van spreiding (21,7%)</i>
Evenwichtige verhouding vve- en niet-vve-peuters
Spreiding kinderen statushouders
<i>Samenwerking (30,4%)</i>
IKC
Doorlopende leerlijn
Brede School
Overdracht kinderdagverblijf-basisschool
<i>Sociale cohesie (14,3%)</i>
Leren samenleven op school en in de maatschappij
Project Aangenaam kennismaken voor kinderen van nieuwkomers
<i>Overig</i>
Integraal jeugdbeleid

Bron: Ingevulde vragenlijsten (n = 333)

Als we inzoomen op de data zien we dat de meeste afspraken gaan over investering in educatie (50,3 procent, 81 van de 161 gemeenten die afspraken maken), daarna volgt samenwerking (30,4 procent, 49 van de 161 gemeenten), vervolgens komt reguleren van spreiding (21,7 procent, 35 van de 161 gemeenten), 14,3 procent (23 van de 161 gemeenten) gaat over het verhogen van sociale cohesie en 4,9 procent (8 van de 161 gemeenten) maakt afspraken over andere thema's of geeft onduidelijk antwoord. Net als bij segregatie zien we dat het accent hier ook ligt op het bestrijden van onderwijsachterstanden en bijvoorbeeld minder op het bevorderen van cohesie in de wijk.

4.2.3

Doelen integratie

Hieronder is een schets te zien van de doelen die gemeenten noemen bij integratie.

Tabel 4.2.4a Voorbeelden van doelen die gemeenten noemen op het gebied van integratie.

- Scholen en maatschappelijke partners stimuleren ontmoetingen tussen leerlingen met diverse achtergronden.
- Scholen en (inter)nationale instellingen worden aangemoedigd en uitgedaagd om met een opzet voor burgerschapslessen te komen waarin de gemeenschappelijke waarden van de democratische rechtstaat centraal staan en waarbij de aanwezigheid van internationale instellingen in onze stad optimaal wordt benut.
- Wij staan voor een samenhangend aanbod van onderwijs, opvang, ondersteuning in kindcentra van nul tot twaalf jaar waarin alle kinderen optimale kansen krijgen in een doorlopende ontwikkellijn.
- Wij willen dat de regio aantrekkelijk is voor jonge ouders met kinderen door een hoge kwaliteit van kindcentra en met een aanbod aan arrangementen, waardoor ouders ondersteund worden in de combinatie van zorg en arbeid.
- Wij willen aantrekkelijke, frisse, toekomstgerichte gebouwen die een rijke speelleeromgeving voor kinderen vormen.

- Wij nemen met deze notitie een voorschot op de gemeentelijke herindeling door samen een gemeentelijke visie en beleid vorm te geven op beleidsthema's in relatie tot kindcentra.
- Wij stemmen ons beleid ten aanzien van harmonisatie peuterspeelzaalwerk en kinderopvang af in de regio. Dit draagt bij aan duidelijkheid voor ouders en betrokken organisaties.
- Wij werken vanuit onze verantwoordelijkheden in het kader van de Jeugdwet aan vormgeven van een goede afstemming tussen deze wet en passend onderwijs met als doel om een preventief en integraal aanbod te creëren rondom kinderen, zoveel mogelijk inclusief.

Alle kinderen kunnen volwaardig deelnemen aan de samenleving.

Alle kinderen groeien op tot zelfredzame en participerende burgers.

De gemeente wil gelijke kansen voor ieder kind. Daarom wordt op verschillende manieren ingezet op een gelijke aanpak in de gehele gemeente. De gemeente gelooft dat een gelijke aanpak ervoor zorgt dat meer kinderen kunnen meedoen.

Voor sommige kinderen is echter meer nodig om mee te kunnen. Om ook deze kinderen alle kansen op een succesvolle onderwijsloopbaan te geven, wordt onder andere ingezet op plusbegeleiding tijdens de voorschoolse periode, aandacht voor taalontwikkeling en lezen, voorschoolse educatie in kleinere groepen en een inclusieve wijkaanpak.

Op school krijgen kinderen kwalitatief goed onderwijs, waarbij kennisoverdracht en sociale vaardigheden centraal staan. Onderwijs stimuleert kinderen en volwassenen in hun ontwikkeling en ontplooiing en bevordert de sociale contacten en integratie.

Zo snel mogelijk opnemen van asielzoekerskinderen in de samenleving. Tegengaan van tweedeling.

Afgelopen jaar is door middel van een projectaanvraag aandacht gevraagd voor de toename van het aantal doelgroepkinderen in eenzelfde wijk. Er is ondersteuning gevraagd om deze kinderen het aanbod en de aandacht te bieden die zij nodig hebben. Daarnaast is aandacht gevraagd voor de gezamenlijke ambitie segregatie te voorkomen (Lokale Educatieve Agenda). Daarvoor is een integrale en gezamenlijke aanpak nodig. Doel is het voorkomen en inlopen van ontwikkelingsachterstanden, op maat ingezet. Dit ter overbrugging van de periode waarin met de convenantpartners vve gezocht wordt naar een integrale en structurele oplossing van het probleem.

Verschillende groepen mensen ontmoeten elkaar. Sociale cohesie in de stad.

Dat alle kinderen gelijke kansen krijgen op het gebied van taalontwikkeling. Daarnaast dat alle kinderen door middel van het programma Vreedzame School en Wijk gelijk kansen krijgen binnen het onderwijs.

Doelen:

Integratie van gemeente- en belastingplekken moet leiden tot:

- * geen terugval (taal en wennen) in lange zomervakantie;
- * veilige plek in geval van risicogezin (onveilig thuis of trauma vluchtelingengezin);
- * uitwisselbaarheid van financiering, dus niet onnodig veranderen van stamgroep ten gevolge van wisseling werk/geen werk. Met name laagopgeleide ouders hebben onzekere werksituaties, flexwerk of op oproepbasis.

Voor deze kinderen willen we stressvolle wijzigingen (wel/geen toeslag) voorkomen;

* meer contact tussen kansrijke ouders met recht op toeslag en ouders zonder;

* meer contact tussen kansrijke kinderen met recht op toeslag en kinderen zonder.

Bron: Ingevulde vragenlijsten van de geïnterviewde gemeenten (n = 26)

Worden de doelen die gemeenten stellen ook behaald? Bij investeren in educatie haalt ongeveer 65 procent van de gemeenten de doelen (deels), voor reguleren van spreiding komt dit ongeveer op hetzelfde neer (66,6 procent). Bij het verhogen van de sociale cohesie is het doelbereik niet goed vast te stellen, ook niet door gemeenten zelf: 8 van de 23 gemeenten halen de doelen (deels) en bij 10 van de 23 is het niet bekend of onduidelijk.

4.3 Onderwijsachterstanden

In deze paragraaf gaan we nader in op het thema onderwijsachterstanden. Wat wordt ermee bedoeld in de context van het LEA-overleg? Waar maken gemeenten en schoolbesturen zoal afspraken over en leiden deze tot doelen? We laten ook zien wat het doelbereik is op dit thema.

4.3.1 *Duiding onderwijsachterstanden*

De wetgever heeft, naast artikel 167a WPO, ook een artikel 167 opgenomen in de WPO. Dit wetsartikel gaat over vve. Hieronder is beschreven wat er in dit wetsartikel staat.

Artikel 167, WPO, afspraken voor- en vroegschoolse educatie

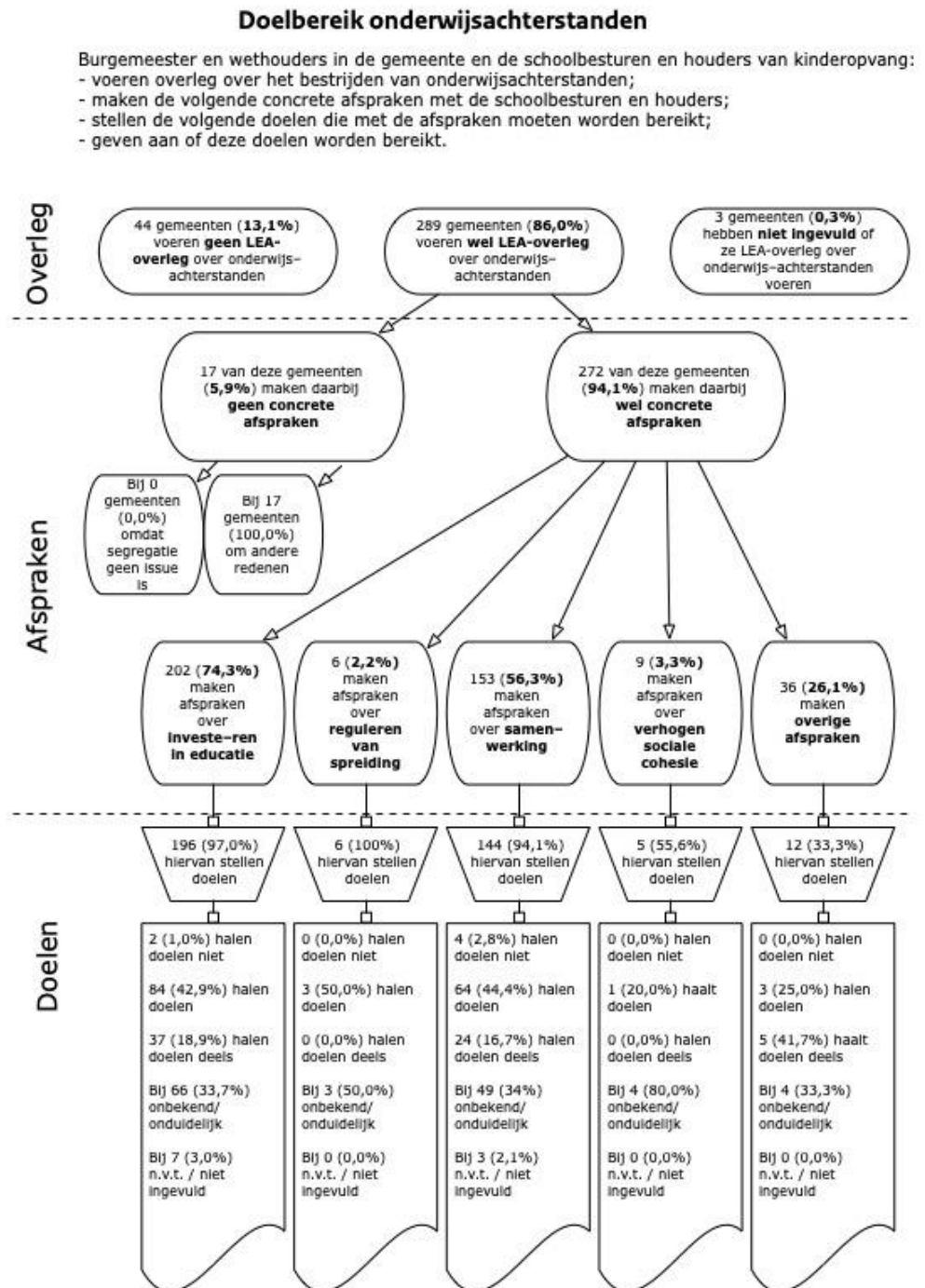
1. Burgemeester en wethouders voeren ten minste jaarlijks overleg en dragen zorg voor het maken van afspraken over:
 - a. met het oog op een zo groot mogelijke deelname van het aantal kinderen aan voorschoolse educatie:
 - 1°. het vaststellen welke kinderen met een risico op een achterstand in de Nederlandse taal in aanmerking komen voor voorschoolse educatie,
 - 2°. de wijze waarop die kinderen worden toegeleid naar voorschoolse en vroegschoolse educatie, en
 - 3°. de organisatie van een doorlopende leerlijn van voorschoolse naar vroegschoolse educatie, en
 - b. resultaten van vroegschoolse educatie.
2. Burgemeester en wethouders voeren overleg en maken de afspraken, bedoeld in het eerste lid, met de volgende partijen:
 - a. voor het eerste lid, onderdeel a: met de bevoegde gezagsorganen van scholen en de houders van kindercentra of peuterspeelzalen als bedoeld in de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen in de gemeente,
 - b. voor het eerste lid, onderdeel b: met de bevoegde gezagsorganen van scholen.Alle partijen werken mee aan de totstandkoming van de afspraken.

We zien hier dat er ook een verplicht overleg is en dat dit overleg te maken heeft met het voorkomen van onderwijsachterstanden. In de praktijk nemen gemeenten, schoolbesturen en kinderopvangorganisaties dit vaak mee in het LEA-overleg. Gemeenten krijgen budget voor het organiseren van voor- en vroegschoolse educatie: dit is dus een thema waar de gemeente regie op moet voeren en ook budget beschikbaar voor heeft (in tegenstelling tot de andere thema's uit de LEA). En ook bij schoolbesturen is vroegschoolse educatie (dat plaatsvindt in groep 1 en 2) iets dat goed op het netvlies staat, omdat de wetgever hier helder is in de opdracht die zij aan partijen geeft: maak onder andere afspraken over toeleiding en de doorgaande lijn. Daarnaast is er toezicht op voor- en vroegschoolse educatie door zowel de GGD als de Inspectie van het Onderwijs. Betrokken partijen worden dus aangesproken op (de ontwikkeling van) de kwaliteit.

4.3.2 Uitkomsten vragenlijst

Hieronder zijn de uitkomsten te zien van de antwoorden van gemeenten op de vragen over onderwijsachterstanden.

Figuur 4.3.2a Doelbereik onderwijsachterstanden



4.3.3 *Afspraken onderwijsachterstanden*

Uit de analyses van de vragenlijsten zien we dat 86 procent (289 van de 333 gemeenten) overleg voert over onderwijsachterstanden. Daarvan maakt 94,1 procent (272 gemeenten) afspraken. De resultaten op dit thema zijn het hoogst van de 4 LEA-thema's. Daarbij maakt 74 procent afspraken die gaan over investeren in educatie en 97 procent vertaalt deze afspraken ook in doelen. Verder maakt 56,3 procent (153 gemeenten) afspraken die te maken hebben met samenwerking (bijvoorbeeld over IKC-vorming, jeugdzorg). Daarvan hebben 144 gemeenten ook doelen gesteld (94,1 procent).

Hieronder staan voorbeelden van onderwerpen van afspraken over onderwijsachterstanden, om het thema meer concreet te maken. Wat opvalt is dat veel afspraken te maken hebben met vve. Deze afspraken passen bij de wettelijke opdracht die voortvloeit uit artikel 167 WPO (paragraaf 4.3.1).

Tabel 4.3.3a Voorbeelden van onderwerpen, door gemeenten genoemd, waarover afspraken worden gemaakt om onderwijsachterstanden te bestrijden.

<i>Investeren in educatie (74,3%)</i>
Vve-kindvolgsysteem
Vve-ouderbeleid
Vve-doelgroepbepaling
Vve-doorgaande lijn
Vve-voldoende kinderopvang
Vve-aanbod
Vve-scholing
Taalklassen nieuwkomers
Leesstimulering
<i>Reguleren van spreiding (2,2%)</i>
Spreiding vve-peuters
<i>Samenwerking (56,3%)</i>
Werkafspraken gemaakt over de indicatie en toeleiding
Evaluatie activiteiten GGD/consultatiebureau
<i>Verhogen sociale cohesie (3,3%)</i>
Zorgen voor veilige woonomgeving
<i>Overig</i>
Preventie jeugdzorg/passend onderwijs
Jeugdcoach

Bron: Ingevulde vragenlijsten (n = 333)

4.3.4 *Doelen onderwijsachterstanden*

Het is de bedoeling dat de afspraken over het voorkomen van onderwijsachterstanden worden vertaald naar (meetbare) doelen. Welke doelen worden gesteld om onderwijsachterstanden in de gemeente zoveel mogelijk te voorkomen?

Tabel 4.3.4a Voorbeelden van doelen die gemeenten noemen op het gebied van onderwijsachterstanden.

<ul style="list-style-type: none">- Zoveel mogelijk kinderen bereiken.- Zo goed mogelijk aanbod bieden.- De kwaliteit van de voorzieningen omhoog brengen.
<ul style="list-style-type: none">• Het vergroten van de woordenschat en het verbeteren van de prestaties op het gebied van begrijpend lezen.• De bibliotheek op school stimuleert het lezen en het bezoeken van de bibliotheek, dit gaat taalachterstand tegen en zorgt voor ouderparticipatie.• De specialisten van het team Educatie ontwikkelen producten en komen jaarlijks met een nieuw aanbod, afgestemd op de vraag van leerlingen uit basisscholen. Ouderparticipatie is hier een vast onderdeel bij.• Lezen en taal worden centraal gesteld en aan alle kinderen wordt de mogelijkheid geboden kennis te maken met de bibliotheek. Naast lezen ontwikkelt de bibliotheek lesprogramma's op het gebied van digitale educatie.• Voorkomen van opvoedproblemen en ontwikkelingsachterstanden en waar nodig vroegtijdig (en dichtbij huis) oplossen.• Een succesvolle overgang naar de middelbare school voor ieder kind.
<p>Er zijn afspraken voor kinderen van 9 maanden tot 23 jaar vastgelegd om onze missie, 'Geen kind tussen wal en schip en elk kind krijgt zoveel mogelijk kansen op te groeien tot een onafhankelijke, gelukkig volwassene', te kunnen bereiken.</p>
<p>Afspraken over inzet en training personeel;</p> <ol style="list-style-type: none">1. Wij zetten op de voorscholen ter ondersteuning van de pedagogisch medewerkers, hbo-geschoolde professionals in om de in dit convenant genoemde doelen te kunnen realiseren. Een en ander onder voorwaarde dat hiervoor door het Rijk subsidie ter beschikking wordt gesteld.2. De ondersteuning door deze professionals (de voorschoolcoaches) bestaat uit (persoonlijke) coaching on the job en het vervullen van een voorbeeldfunctie voor de pedagogisch medewerkers.3. De pedagogisch medewerkers, voorschoolcoaches en leerkrachten die wij inzetten, worden of zijn geschoold in het opbrengstgericht werken. Daardoor zijn we in staat op de juiste manier aan te sluiten op de ontwikkeling van het kind.5. De pedagogisch medewerkers die wij inzetten, beschikken over taalniveau 3F.6. Op basis van het kindvolgsysteem en gegevens uit observaties wordt samen met de ondersteunende professional zoals genoemd onder 2, groepsplannen en handelingsplannen opgesteld. In dit uitgeschreven plan is zichtbaar dat de activiteiten beredeneerd en gedifferentieerd zijn aangeboden.7. De gemeente zal tenminste een keer per jaar op basis van de resultaten van de voor- en vroegschoolse educatie een monitor uitbrengen.
<p>Afspraken over de doorgaande leer, taal en zorglijn;</p> <ol style="list-style-type: none">1. Wij maken voor de overdracht naar de basisschool gebruik van een warme overdacht (face to face) van alle kinderen.2. De pedagogisch medewerkers, voorschoolcoaches en leerkrachten werken met een integrale aanpak van peuters en kleuters, waarbij het stimuleren van de executieve functies en spel centraal staan.3. De in clusters georganiseerde voor- en vroegscholen maken onderling afspraken over gezamenlijke scholing, het ouderbeleid, de organisatie van zorg en begeleiding en het pedagogisch en educatief handelen.4. Om de kwaliteit en afspraken van de doorgaande lijn kracht bij te zetten, wordt een ambassadeur doorgaande lijn ingezet.
<p>Dat kinderen zonder achterstand instromen in groep 3!</p>

Bron: Ingevulde vragenlijsten van de geselecteerde gemeenten (n = 26)

We zien in bovenstaand overzicht zeer verschillende antwoorden. Ook zien we dat de opvattingen over het bestrijden van onderwijsachterstanden soms smal en soms breed worden opgevat.

Uit de analyses van de vragenlijsten zien we dat de meeste gemeenten afspraken maken over investeren in educatie en samenwerking en hier ook doelen aan koppelen. Vervolgens zien we dat op deze thema's ongeveer 60 procent van de doelen (deels) behaald wordt. Voor 40 procent is dus niet het geval.

In het project Herijken toezicht voor- en voerschoolse educatie en kinderopvang bij de Inspectie van het Onderwijs is door middel van een pilot onderzoek gedaan naar mogelijkheden om het toezicht op gemeenten opnieuw in te richten. In het najaar wordt het rapport 'Samenwerken aan kwaliteit en kansen voor kinderen' verwacht. In dit project is ervaren dat er bij voor- en voerschoolse educatie (hier vallend onder onderwijsachterstanden) voor kinderen van nul tot vier jaar regie van de gemeente (en van de toezichthouder) is op de ontwikkeling en de kwaliteit van instrumenten om onderwijsachterstanden te voorkomen. Maar zodra de leerlingen vier jaar en ouder zijn, verdwijnen ze uit het zicht, zeker bij de gemeente.

4.4 Inschrijving en toelating

Het laatste thema inschrijving en toelating wordt in deze paragraaf nader verkend. Wat heeft de wetgever bedoeld met dit thema? Wat zien we in de praktijk aan afspraken? We gaan na welke doelen gemeenten zoal afspreken en ten slotte gaan we in op het doelbereik.

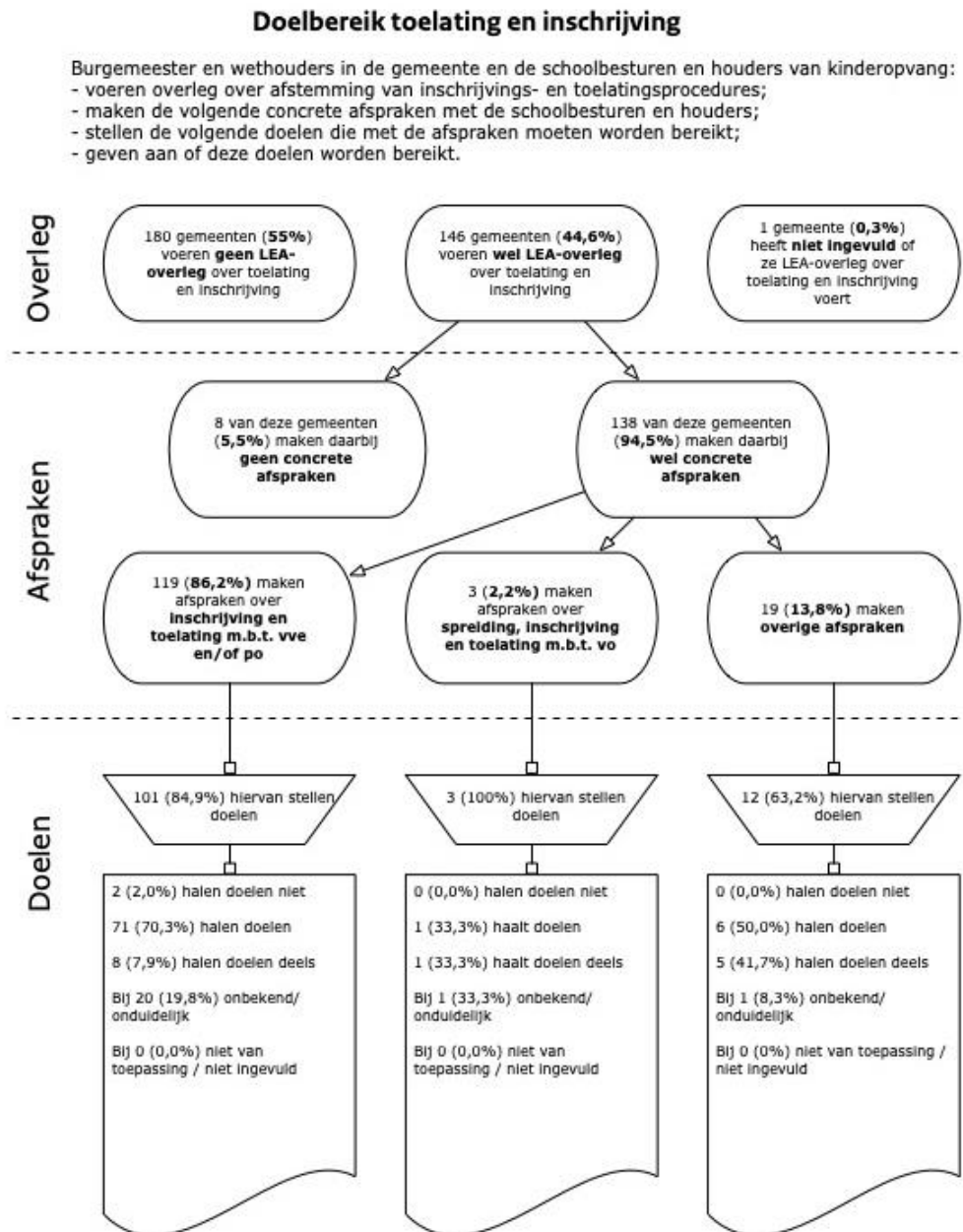
4.4.1 Duiding inschrijving en toelating

In de Memorie van toelichting bij onder andere artikel 167a uit de WPO lezen we dat "bij de «Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004» (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VIII, nr.70) is aangekondigd dat zal worden bevorderd dat niet-vrijblijvende afspraken worden gemaakt tussen gemeenten en schoolbesturen over een evenwichtige verdeling van achterstandsleerlingen over scholen. In de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan de Tweede Kamer over onderwijs, integratie en burgerschap (Kamerstukken II 2003/04, 29 536, nr.1) is hierop nader ingegaan." We lezen hierin dat inschrijving en toelating bedoeld is om tot een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen te komen binnen een gemeente en dat het de bedoeling is dat de gemeente convenanten sluit met de scholen over de concrete uitwerking. Bij de afspraken die nu gemaakt worden (paragraaf 4.4.2), zien we dat inschrijving en toelating veel breder wordt opgevat.

4.4.2 *Uitkomsten vragenlijst*

Hieronder zijn de uitkomsten te zien van de antwoorden van gemeenten op de vragen over inschrijving en toelating.

Figuur 4.4.2a Doelbereik Inschrijving en toelating



4.4.3 Afspraken inschrijving en toelating

In de tabel hieronder zien we dat inschrijving en toelating ook breed wordt opgevat. De thema's waarover afspraken worden gemaakt, lopen uiteen van spreiding van nieuwkomers, vve-bereik en toeleiding tot problemen met betrekking tot leerlingaantallen en huisvesting.

Tabel 4.4.3a Voorbeelden van afspraken (thema's) die gemeenten noemen als zij inschrijving en toelating bespreken in het overleg.

Inschrijving en toelating vve/po (86,2%)

Vorrangsregels bij plaatsing (ve)-kinderen in het po.

Overdrachtsprotocol voorschoolse opvang – basisonderwijs.

Spreiding nieuwkomers.

Vve-indicering.

Vroegsignalering.

Verdeling vve- en niet-vve-peuters binnen groepen.

Verscherpt toelatingsbeleid vanwege ruimtegebrek binnen gemeente (alleen kinderen uit de directe omgeving mogen worden toegelaten).

Afspraken over statushouders.

Vve-coördinator helpt ouders bij schoolkeuze basisonderwijs.

Centrale aanmelding basisonderwijs.

Geen peuters weigeren, iedereen toelaten.

Resultaatafspraken vve.

Vve-bereik en toeleiding.

Warme overdracht.

Inschrijving en toelating vo (2,2%)

Werken met leerlingplafond/voorrangsregels.

Overig/vaag (13,8%)

Geen nieuwe schoollokalen bouwen voor kinderen uit een andere gemeente.

Toewerken naar een gemeentebreed, uniform beleid.

Informatie voor ouders over open dagen en inschrijfprocedures.

Afspraken over wachtlijsten.

Ontwikkeling IKC's (sterke doorgaande lijn).

Faciliteren vervoer naar speciale voorzieningen.

Inschrijving en toelating is een bevoegdheid van de schoolbesturen. Daar willen we hen in respecteren, temeer daar we geen reden hebben om in te grijpen.

Geen onderscheid maken tussen autochtonen en nieuwkomers in de procedures.

Bron: Ingevulde vragenlijsten (n = 333)

4.4.4 Doelen inschrijving en toelating

Bij een aantal gemeenten hebben we gekeken naar de doelen die zij stellen rond het thema inschrijving en toelating: zijn die meetbaar en concreet? Dat lijkt goed mogelijk op dit onderwerp. We zien dat de wet vraagt om (zoveel mogelijk) meetbare doelen. Bij dit thema lijkt dat een haalbare zaak: je kunt de spreiding van leerlingen cijfermatig in kaart brengen en zo ook het effect van maatregelen. In de praktijk zien we toch ook hier veel algemene doelen, zoals alle kinderen krijgen toegang met passend onderwijs of zoveel mogelijk de doorgaande lijn waarborgen. In de praktijk worden dus veel doelen gesteld die niet goed meetbaar zijn.

Tabel 4.4.4a Voorbeelden van doelen die gemeenten noemen op het gebied van inschrijving en toelating.

Dat het proces van de overgang van de voorschool naar het basisonderwijs vloeiend verloopt en dat kinderen terecht komen waar ze horen.
Alle kinderen zijn toelaatbaar tot de vve, anders willen we het als gemeente weten. Wij voeren hierover overleg met het peuterspeelzaalwerk.
De aanmeldprocedure is gericht op het creëren van een gelijke uitgangspositie voor ouders en kinderen. Hiermee draagt het bij aan gelijke kansen voor leerlingen en ouders.
Een passend aanbod voor kinderopvang en onderwijs thuisnabij.
Doel is om zoveel mogelijk de doorgaande lijn te waarborgen.
Alle kinderen krijgen toegang met passend onderwijs.
Zo hoog mogelijk bereik doelgroepkinderen en goede doorgaande lijn met resultaat.
Voor stichting X ligt de doelstelling op 95 procent. Voor het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) zelf zijn bij de gemeente geen cijfers bekend. Het totaal bereik is nog niet naar wens.
Het doelgroepbereik van peuters met een vve-geïndiceerde ondersteuningsbehoefte wordt vergroot.
2021: Het gebruik van het voorschoolse aanbod door doelgroepkinderen is toegenomen door de outreachende toeleiding van het CJG.
100 procent doelgroep bereiken met voor- en vroegschoolse educatie.
- Geen lange wachtlijsten bij kinderopvang.
- Ouders kunnen hun kind naar een voorziening of school naar keuze brengen.
Dat er eenduidigheid is/komt in het toelatingsbeleid.

Bron: Ingevulde vragenlijsten geïnterviewde gemeenten (n =26)

5 Knelpunten en succesfactoren

In de vorige hoofdstukken schetsten we de geschiedenis en context (hoofdstuk 2 en 3) en vervolgens brachten we het doelbereik van de vier thema's uit de Lokale Educatieve Agenda (LEA) in kaart (hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk geven we een beeld van de knelpunten en succesfactoren die we ophaalden tijdens de interviews en ijkten aan relevante publicaties. Door deze informatie kunnen we verklaren waarom de cijfers over de gemaakte afspraken en het doelbereik niet overal optimaal zijn, maar kunnen we ook meer context en verhaal geven aan deze cijfers.

5.1 Knelpunten

Financieel

De gemeente moet verplicht overleg voeren over het voorkomen van segregatie en het bevorderen van integratie, maar krijgt hier geen specifiek budget voor. Er is wel budget voor onderwijsachterstanden. In de Nota van toelichting (Staatsblad 2018, 315) staat dat gemeenten een belangrijke rol spelen om onderwijsachterstanden te voorkomen en te bestrijden. Dit gebeurt bijvoorbeeld door een aanbod van voorschoolse educatie tot stand te brengen en zomerscholen en schakelklassen in te richten.

De schoolbesturen ontvangen ook geld voor onderwijsachterstanden, maar hebben formeel geen (specifieke) opdracht om segregatie tegen te gaan. In de wet staat (enkel) dat ze overleg moeten voeren en dat het overleg "gericht moet zijn op het maken van afspraken". Het budget voor onderwijsachterstanden voor leerlingen in de basisschoolleeftijd wordt toegekend in de vorm van een lumpsumbedrag en is zodoende niet geormerkt.

Beide partijen, gemeente en schoolbesturen (en ook kinderopvangorganisaties) hebben dus niet direct een financiële motivatie om dit thema aan te pakken. Dat komt ook naar voren in de interviews: er moet echt een motivatie vanuit het bewustzijn van een maatschappelijke opdracht zijn, zowel bij gemeente als bij de andere organisaties.

Daarbij worden de onderwijsachterstandsmiddelen opgesplitst. Het deel voor kinderen van nul tot vier jaar gaat naar de gemeente en komt terecht bij kinderopvangorganisaties. Het deel voor leerlingen van vier tot twaalf jaar (en ouder) gaat naar de schoolbesturen. De gemeente kan zelf door de splitsing schoolbesturen geen financiële prikkel bieden.

Wanneer de gemeente ook eigen middelen inzet, komen schoolbesturen vaak makkelijker aan tafel, zo geven enkele gemeenten aan. Het schort daarbij nogal eens aan een degelijke verantwoording over de inzet van deze middelen.

Gemeenten geven aan dat zij een goede samenwerking belangrijk vinden. Daarom nemen zij minder snel risico's, bijvoorbeeld door stevige taal te gebruiken waardoor zij de relatie op het spel zetten. Gemeenten vinden schoolbesturen over het algemeen niet erg open over de verantwoording van de inzet van de middelen om onderwijsachterstanden te bestrijden.

Ten slotte geven beleidsambtenaren aan dat het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid vanuit het Rijk lange tijd onduidelijk was en hoe dit besteed kon worden. Dit gaf onzekerheid over het te voeren beleid. Vanaf 2019 is er een herverdeling van gemeentelijke achterstandsmiddelen.

Kwaliteitsdialoog komt moeilijk op gang

We zagen eerder (hoofdstuk 3) dat de wet als doel heeft een kwaliteitsdialoog aan te gaan tussen betrokken partijen. Een kwaliteitsdialoog voeren over relevante, maar ook ingewikkelde thema's, vraagt tijd en ruimte, gelijkwaardigheid in expertise, maatschappelijke betrokkenheid en wederzijds vertrouwen.

In diverse gemeenten is het verloop van betrokken ambtenaren op dit dossier hoog, zo bleek tijdens dit onderzoek. Ook wisselt de expertise bij gemeenten, horen we van verschillende interim-beleidsmedewerkers. Daarbij is tijd nodig om de lokale context goed te kunnen begrijpen en dat lukt niet als de doorloop zo snel is. Dit maakt het bouwen aan een goede en inhoudelijke relatie met schoolbesturen en andere organisaties lastig.

De Onderwijsraad (2017) noemt daarnaast de grote schaalverschillen tussen gemeenten en schoolbesturen, een punt dat ook uit de interviews in dit onderzoek naar voren komt. Door deze schaalverschillen ontstaat ongelijkheid tussen de gesprekspartners en een sterk uiteenlopend bestuurlijk vermogen. Gemeenten en schoolbesturen zijn vaak niet aan elkaar gewaagd. Dit staat het voeren van een kwaliteitsdialoog in de weg.

Van der Grinten (2016) stelt ook vast dat versterking van kennis en expertise bij zowel de gemeente als de schoolbesturen zeer wenselijk is. Hij geeft de suggestie het ambtelijke kennisniveau op te schalen naar regionaal niveau. In dit verband noemt hij de termen centrumgemeente en regionaal kennisdeling. Ook gebruikt hij de term regionale onderwijsautoriteit. Er wordt gesproken over netwerk-governance als insteek voor het LEA-overleg. Mogelijk helpt dit ook de kwaliteit te versterken.

Gemeentelijke herindelingen zorgen voor onrust

Afgelopen tijd vonden veel gemeentelijke herindelingen plaats. Door zo'n herindeling moeten gemeenten LEA's vaak samenvoegen. Daardoor zitten weer andere partijen met elkaar aan tafel en vaak nemen dan meer partijen deel. Meer schoolbesturen, andere kinderopvangorganisaties en gemeenteambtenaren. Het kost tijd om elkaar te leren kennen en nieuw vertrouwen op te bouwen. Bovendien kan de visie van de oude LEA-samenstelling sterk verschillen van de nieuwe LEA-groep. Daar moeten de deelnemers vervolgens weer een nieuwe richting in vinden en duurt het een (lange) tijd voordat zij doelen en afspraken maken. De LEA heeft bovendien vaak niet de hoogste prioriteit bij alle fusieperikelen.

Groot verzorgingsgebied gemeenten/besturen/kinderopvang

Er komt nog een ander knelpunt naar voren uit de gesprekken met gemeenten dat ook de Onderwijsraad (2017) benoemt. De schaalgrootte van besturen betekent vaak ook dat het verzorgingsgebied ruim is. De meeste schoolbesturen hebben leerlingen uit veel verschillende gemeenten (datzelfde geldt overigens ook voor grotere kinderopvangorganisaties, redactie). Het verzorgingsgebied van schoolbesturen varieert sterk. Het aantal besturen waarvan het verzorgingsgebied maar één gemeente telt, is heel klein: 45 van de ruim 1.000 besturen in het primair onderwijs en 3 van de 335 besturen in het voortgezet onderwijs.

Bijna twee derde van de besturen in het primair onderwijs heeft in meer dan vijf verschillende gemeenten één of meer leerlingen wonen. In het voortgezet onderwijs geldt dat voor 95 procent van de besturen. Gemiddeld hebben de besturen in het primair onderwijs te maken met 12 gemeenten, in het voortgezet onderwijs met 22 gemeenten.

Het is voor een (groot) schoolbestuur ondoenlijk om met alle gemeenten overleg te voeren of voor een grote gemeente om dat met alle scholen afzonderlijk te doen. In de praktijk trekken partijen regelmatig samen op, bijvoorbeeld kleine gemeenten met een groot schoolbestuur of schoolbesturen met een grote gemeente, en werken zij met een vertegenwoordiging in bestuurlijke overleggen.

Daardoor komt het voor dat gemeenten slechts met één bestuur of met enkele besturen echt een band opbouwen, zo stelt de Onderwijsraad (2017). Door de omvang van hun werkgebied hebben schoolbesturen daarnaast niet altijd (voldoende) aandacht voor de specifieke lokale context. Dit terwijl deze context erg wisselend kan zijn: de ene gemeente heeft te maken met veel instroom van statushouders en de andere heeft juist veel gesegregeerde wijken. Dat vraagt om andere maatregelen. Tegelijkertijd is er ook sprake van spanning tussen de grote diversiteit in gemeentelijke afspraken en schoolbesturen en houders die in meerdere gemeenten opereren.

Meetbaarheid

De door gemeenten geformuleerde doelen zijn nauwelijks meetbaar. Toch geeft meer dan de helft van de gemeenten die doelen stellen aan (in de vragenlijst) dat deze doelen ook behalen. We krijgen hier echter weinig concrete terugkoppeling over in de interviews, bijvoorbeeld met een rapportage, behalve van gemeenten die een extern bureau inhuren om het beleid en de doelen te evalueren. Dat zijn meestal grotere gemeenten met meer budget, kleinere gemeenten doen dit niet of minder. De doelen voor vve zijn vaak wel concreter en worden ook gemonitord.

Gemeenten vinden het lastig om meetbare doelen te stellen, zo is terug te zien in de gegeven antwoorden in de vragenlijst. Uit de interviews komt naar voren dat een aantal gemeenten vindt dat zij processen in gang zet op vier belangrijke, maar ingewikkelde thema's. Die gemeenten geven aan dat zij het moeilijk vinden om het proces al meteen dicht te timmeren door direct meetbare resultaten met elkaar vast te leggen. Gesprekspartners proberen elkaar eerst te vinden op de thema's en dat kost tijd. Ontwikkeling hierin kan toch ook bijdragen aan het bereiken van doelen, maar is niet direct te vangen in cijfers. Een van de geïnterviewde gemeenten evalueert daarom het proces met een stoplicht: is het proces (van een afspraak of project) voldoende in ontwikkeling (groen), moet het (meer) in ontwikkeling komen (oranje) of stagneert de ontwikkeling (rood)? Door dit met betrokkenen te bespreken en gezamenlijk vast te stellen, ervaren zij (hernieuwd) commitment van de partijen en kunnen zij zicht houden op de voortgang.

Wijze en frequentie van evaluatie

De evaluatie is een ander punt dat wordt genoemd bij het vaststellen van behaalde doelen. Vaak geven alle partijen de voorkeur aan iemand die de resultaten objectief kan vaststellen, dikwijls een externe waar budget beschikbaar voor moet zijn. Bij 2 van de 26 geïnterviewde gemeenten was er geëvalueerd door een extern bureau. Als dit niet voorhanden is, volgt meestal een mondelinge evaluatie. Verder geven diezelfde gemeenten aan dat de afspraken meestal vier jaar lopen. In ongeveer het derde jaar denken partijen over het nieuwe beleid na, terwijl de vier jaar van het vorige beleid nog niet zijn volgemaakt en de partijen het resultaat dus nog niet helemaal bereikt kunnen hebben. Daarom kiezen sommige gemeenten ervoor om ieder jaar te evalueren.

Conflicterende belangen

Sommige gemeenten moeten afspraken maken om segregatie te voorkomen, maar zijn vanuit artikel 23 van de Nederlandse Grondwet (Vrijheid van onderwijs) gedwongen om scholen die segregatie juist bevorderen in de gemeente toe te staan.

5.2 Succesfactoren

In deze paragraaf schetsen we een aantal positieve bevindingen. We beschrijven punten die gemeenten noemen als procesversneller of als middel om (sneller) doelen te bereiken.

Vertrouwen

Als de verhoudingen goed zijn, komen partijen beter tot afspraken en doelen. Als er vertrouwen is en het loopt tussen personen binnen gemeente en schoolbesturen of tussen schoolbesturen onderling, dan bevordert dit de uitkomsten van het LEA-overleg. In alle gesprekken komt dit thema gevraagd of ongevraagd langs en is bovenstaande constatering de uitkomst. Persoonlijke verhoudingen lijken in hoge mate het succes of falen van het LEA-overleg te verklaren. Investeren in de relatie is dus altijd waardevol.

De gemeente als goede inhoudelijke gesprekspartner

Sommige gemeenten vinden het lastig om alle partijen aan tafel te krijgen. Dit was geen expliciete vraag in de interviews, maar kwam in zeker vier gesprekken op tafel. Gemeenten noemden diverse suggesties om dit op te pakken. De gemeente kan een onderwijsconferentie organiseren waarin deelnemers met elkaar thema's verkennen. Gemeenten die dit deden, geven aan dat het doel hiervan inspireren en kennisdeling was. Tegelijkertijd "ben je ook met elkaar een visie aan het bouwen" en "leer je elkaar beter kennen". Een andere gemeente gaf aan dat het belangrijk is om een goede inhoudelijke gesprekspartner te zijn. En om dus eveneens zelf op te treden als betrouwbare overheid naar schoolbesturen toe, ook op andere terreinen waar schoolbesturen en gemeente elkaar tegenkomen. Een gemeenteambtenaar gaf aan dat het relevant is om op de hoogte te zijn en te blijven van de nieuwste onderzoeken.

De gemeente als facilitator

Gemeenten geven aan dat goede tijdsbewaking, praten over inhoud, goed voorzitterschap en goede voorbereiding belangrijk zijn voor het slagen van het overleg. Sommige gemeenten vinden het belangrijk om dit te faciliteren door bijvoorbeeld middelen beschikbaar te stellen voor een goede onafhankelijke voorzitter voor het LEA-overleg. Een aantal gemeenten attenderen schoolbesturen op relevante subsidies, overigens ook op andere terreinen dan LEA. Verder organiseren sommige gemeenten intervisiebijeenkomsten over relevante thema's. De gemeente voert dan minder de regie op inhoud, maar zorgt wel dat het proces doelmatig is en gaande blijft.

Huisvesting

Er blijkt samenhang te zijn tussen het (verplichte) huisvestingsoverleg en het (verplichte) LEA-overleg. Uit de interviews komt naar voren dat het herkenbaar is dat deze overleggen elkaar zowel positief als negatief beïnvloeden. Als de gemeente weinig toeschietelijk is als het gaat om huisvesting, zijn schoolbesturen minder genegen om tot afspraken te komen binnen de LEA. Als het huisvestingsoverleg prettig en goed verloopt, doen partijen ook beter zaken over onderwijsachterstanden, segregatie, integratie en inschrijving en toelating. Gemeenten hebben op dit dossier wat te bieden aan schoolbesturen. Daarom vindt er uitruil plaats tussen beide dossiers en gebruiken gemeenten huisvesting dus informeel als drukmiddel om thema's uit de LEA te realiseren.

Overlegstructuur

We zien dat gemeenten in de overlegstructuur onderscheid maken tussen de algemene aansturing en beleidsontwikkeling enerzijds (zoals een LEA-stuurgroep) en de uitvoering anderzijds (bijvoorbeeld LEA-project of -werkgroepen). Sommige gemeenten splitsen de algemene aansturing (vve/onderwijs), maar zorgen ervoor dat er voldoende momenten zijn voor een breed overleg.

In veel gemeenten stuurt de gemeente zelf de LEA nog in belangrijke mate aan. Sommige gemeenten rouleren echter het voorzitterschap of geven belangrijke functies in het LEA-overleg in handen van onafhankelijke derden. De variëteit op uitvoeringsniveau is erg groot. Er zijn werkgroepen of projectgroepen gericht op allerlei inhoudelijke thema's. Deze opereren dicht op de werkvloer en worden flexibel in de LEA-structuur ingebouwd (zie ook Oberon, 2009).

Bij grote besturen is de doorwerking van bestuurlijke afspraken binnen scholen niet vanzelfsprekend. Daarom is ontmoeting op het uitvoerend niveau van belang. Gemeenten waar het ambtelijk overleg (ofwel uitvoerend overleg) voorsortteert op het bestuurlijk overleg, noemen dit zelf als positief en iets "dat werkt". Het gevoel bestaat dat de partijen sneller knopen doorhakken en dat dit effectiever werkt.

Gemeenten noemen het LEA-overleg op uitvoerend niveau ook erg relevant om doelen te bereiken: "er zit dan veel vaart achter en iedereen draagt goed bij", "je kan sneller interventies doen en bijsturen". Wat ook werkt, zijn tijdelijke werkgroepen die bij actualiteiten in het leven geroepen worden, dus gedurende een beleidstermijn van vier jaar. Daarbij is het zinvol als een onderwijsbeleidsmedewerker vanuit de gemeente ook deelneemt aan werkgroepoverleg.

Ontschotten en speelruimte bieden

Van der Grinten (2016) stelt dat het sociale domein bijzonder complex is geworden. De Onderwijsraad (2017) doet overigens hetzelfde in haar rapport. Voor sommige thema's is het wenselijk of zelfs onontkoombaar om op te schalen naar regionaal niveau. Er is echter nog weinig ervaring en evidentie op basis waarvan regionale educatieve structuren zouden kunnen worden gebouwd, en hoe hier de meerwaarde en de grenzen van het haalbare kunnen worden bepaald. De oplossing ligt volgens sommigen, stelt Van der Grinten (2016), in ontschotten en verbinden en in het denken in effectieve netwerken en netwerk-governance. Netwerk-governance betekent dat niet alleen individuele organisaties, maar ook netwerken van organisaties meerwaarde kunnen produceren. De gedachte is dat de prestatie van het netwerk belangrijker is dan de prestaties van individuele organisaties. Daarbij kan het bijvoorbeeld voorkomen dat niet altijd alle bestuurlijke deelnemers het bestuurlijk overleg over een thema voeren, maar dat gezocht wordt voor en met wie men het thema kan en wil oppakken. Men spreekt dan over zoeken naar de juiste coalities. Soms is het gemeenschappelijk en soms een coalition of the willing. Als de gemeente zich concentreert op het leggen van de verbindingen, vooral daarop toeziet en niet te veel stuurt, geeft dat partners meer speelruimte, zo is de gedachte.

6 Aanbeveling

In dit rapport is beschreven in welke mate partijen gevolg geven aan de wettelijke bepalingen met betrekking tot het (minimaal) jaarlijkse overleg tussen gemeente, schoolbesturen en houders van kinderopvangorganisaties. In dit overleg, in de praktijk vaak Lokale Educatieve Agenda genoemd, moeten afspraken gemaakt worden over het voorkomen van segregatie, bevorderen van integratie, het voorkomen van onderwijsachterstanden en inschrijving en toelating. Het overleg wordt in de meeste gemeenten gevoerd. Maar het verschilt in welke mate de verplichte thema's op de agenda staan. De wet vraagt verder om de afspraken te vertalen in zoveel mogelijk meetbare doelen. Als we gemeenten vragen naar deze doelen, dan zien we dat deze vaak worden beschreven als activiteiten en processen. Dat maakt het moeilijk om de voortgang in beeld te krijgen. We denken dat betrokken partijen zelf zich beter maatschappelijk kunnen verantwoorden over hun bijdrage aan en over de resultaten van het jaarlijks overleg.

Vanuit art 167a WPO en art 118a WVO hebben schoolbesturen een wettelijke plicht om bij te dragen aan het jaarlijks overleg waarin afspraken moeten worden gemaakt. Daarom verwachten we van schoolbesturen de responsieve houding om de educatieve en maatschappelijke behoeften van de leerlingen in de regio bij stakeholders onder de aandacht te brengen. Op deze manier draagt het schoolbestuur positief bij aan het voeren van een dialoog over en het vinden van oplossingen voor specifieke problematiek binnen de regio of de gemeente. Het jaarverslag biedt ruimte voor de maatschappelijke verantwoording over deze bijdrage. De jaarlijkse terugblik van besturen moet op dit punt rijker gevuld worden.

Voor gemeenten geldt dat zij een verbindende factor vormen voor de partijen die om de tafel gaan. Gemeenten kunnen daarbij kiezen voor een stimulerende en faciliterende rol, passend bij de 'couleur locale'. Maar wel met als doel dat partijen concrete stappen gaan zetten, afspraken maken en toewerken naar het behalen van de bijbehorende doelen. Ook hier geldt dat verantwoording over de behaalde doelen, past binnen de reeds bestaande jaarverantwoording (vve, kinderopvang) van gemeenten. Dat is nog geen gewoonte maar is wel nodig om zicht te krijgen op de resultaten van het overleg.

7 Geraadpleegde bronnen

CBS (2017). Herziening gewichtenregeling primair onderwijs/Hoofdlijnenrapport.

Cebeon/Regioplan (2016). Besteding middelen terugdringen onderwijsachterstanden in het primair en voortgezet onderwijs, eindrapport.

Gramberg, P. en W. de Geus. (2012). Peuterspeelzalen en kinderopvang en de Lokale Educatieve Agenda. Utrecht: Oberon.

Grinten, M. van der, J. Kloprogge e.a.. (2016). Verkenning bestuurlijke verhoudingen tussen gemeenten en (primair) onderwijs. Utrecht: Oberon.

Herweijer, L. (2008). Segregatie in het basis- en voortgezet onderwijs. Den Haag: SCP.

Inspectie van het Onderwijs (2017). Technische rapportage Onderwijskansen en segregatie. De Staat van het Onderwijs 2016/2017.

Inspectie van het Onderwijs (2019), Samenwerken aan kwaliteit en kansen voor kinderen (*nog te verschijnen*)

Kloprogge, J. en T. Klein (2012). DE LEA: van 3 naar 4 kolommen, Jo Kloprogge, Ton Klein en Marco Zuidam. Oberon, 2012.

Ledoux G., C. Felix en D. Elshof (2013). Bestrijding van onderwijssegregatie in gemeenten. Verkenning van lokaal beleid anno 2013. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

Ministerie van OCW/Gelijke Kansen Alliantie (2019). Gelijke kansen, 28 interventies, bijlage bij de brief aan de Tweede Kamer over Kansengelijkheid

Oberon (2008). De LEA-monitor, een voorbeeldenrapportage.

Oberon (2009). Een passende overlegstructuur voor de LEA.

Oberon (2012). De Lokale Educatieve Agenda: van 3 naar 4 kolommen.

Onderwijsraad (2017). Advies Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd. Agenda voor een landelijk beraad over de rol van gemeenten bij onderwijs.

Onderwijsraad (2019). Hoofdlijnen van de Stand van educatief Nederland 2019

Peters, D. en M. Haest (2007). Gemeenten in actie tegen segregatie in het basisonderwijs. Een inventarisatie bij de G31 en vier andere gemeenten. Utrecht: Forum.

Ponds, R., G. Marlet, C. van Woerkens, M. van Ham (2015). Maten van segregatie: achtergronden en verschillen. Utrecht: Atlas voor gemeenten

PO Raad (2018). Hoe kunt u binnen uw gemeente onderwijs beter op de kaart zetten? (brochure)

Regeerakkoord (2017). Vertrouwen in de toekomst.

Veen, A. Daalen, M.M., Blok, H. (2014). De Wet Ontwikkelingskansen door Kwaliteit en Educatie (OKE); beleidsreconstructie en implementatie in twaalf gemeenten. Amsterdam: Kohnstamm Instituut.

VNG en Oberon (2006). Waaier De Lokale Educatieve Agenda.

Digitale bronnen

www.delokaleeducatieveagenda.nl

www.goab.eu

www.gelijke-kansen.nl

www.buurtintegratie.nl/dashboard/Demografie

www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/07/onderwijsachterstanden-per-gemeente-2017

Gesprekken

Raymond Kubben, onderzoeker Onderwijsraad

Jo Kloprogge, onafhankelijk adviseur Onderwijsachterstanden

Monaïm Benrida, programmamanager Gelijke Kansen

Anne Ketelaar, Oberon

Bijlage I Wetteksten overleg

Wet Primair Onderwijs
Afdeling 10. Onderwijsachterstandenbeleid
Artikel 167a. Overleg onderwijsachterstandenbeleid

1. Burgemeester en wethouders en de bevoegde gezagsorganen van de scholen en de kinderopvang, bedoeld in de Wet kinderopvang in de gemeente voeren tenminste jaarlijks overleg over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures en het uit het overleg voortvloeiende voorstel van het bevoegd gezag van in de gemeente gevestigde scholen om tot een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen te komen. Het overleg is gericht op het maken van afspraken over de in de eerste volzin bedoelde onderwerpen. Deze afspraken hebben zoveel mogelijk het karakter van meetbare doelen. De inspectie rapporteert jaarlijks over de mate waarin die doelen worden bereikt. Burgemeester en wethouders kunnen de uitkomsten van het verplichte op overeenstemming gerichte overleg omzetten in bindende afspraken over onder andere de te realiseren prestaties en inspanningen, die – alvorens de afspraken tot stand komen – aan alle partijen worden voorgelegd. (...lid 2, lid 3, lid 4 betreffen de wettelijke voorschriften bij geschillen)

Wet kinderopvang
Artikel 1.50a De houder van een kindercentrum neemt deel aan het overleg tussen het college en de bevoegde gezagsorganen van scholen over het onderwijsachterstandenbeleid, bedoeld in de artikelen 167 en 167a van de WPO en werkt mee aan de totstandkoming van de afspraken en de nakoming ervan.

Wet Voortgezet Onderwijs
Titel IVA. Onderwijsachterstanden
Artikel 118a. Overleg onderwijsachterstandenbeleid

1. Burgemeester en wethouders, de bevoegde gezagsorganen van de scholen in de gemeente, en de bevoegde gezagsorganen van de in de gemeente gelegen agrarische opleidingscentra, voor zover het betreft het daarin verzorgde voorbereidend beroepsonderwijs, voeren tenminste jaarlijks overleg over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie en het bestrijden van onderwijsachterstanden, de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures en het uit het overleg voortvloeiende voorstel van het bevoegd gezag van in de gemeente gevestigde scholen om tot een evenwichtige verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand over de scholen te komen. Het overleg is gericht op het maken van afspraken over de in de eerste volzin bedoelde onderwerpen. Deze afspraken hebben zoveel mogelijk het karakter van meetbare doelen. De inspectie rapporteert jaarlijks over de mate waarin die doelen worden bereikt. Burgemeester en wethouders kunnen de uitkomsten van het verplichte op overeenstemming gerichte overleg omzetten in bindende afspraken over onder andere de te realiseren prestaties en inspanningen, die – alvorens de afspraken tot stand komen – aan alle partijen worden voorgelegd. (...lid 2, lid 3, lid 4 betreffen de wettelijke voorschriften bij geschillen)

Bijlage II Vragenlijst 2018, onderdeel Vragenlijst VVE

Voorkomen van segregatie

- Vraag 19. Burgemeester en wethouders in onze gemeente voeren met de schoolbesturen en houders van kinderopvang overleg over het voorkomen van segregatie.
- Vraag 20. Burgemeester en wethouders in onze gemeente maken de volgende concrete afspraken met de schoolbesturen en houders van kinderopvang over het voorkomen van segregatie:
- Vraag 21. Welke doelen moeten met de afspraken over het voorkomen van segregatie worden bereikt?
- Vraag 22. Worden deze doelen over het voorkomen van segregatie bereikt?

Bevorderen van integratie

- Vraag 23. Burgemeester en wethouders in onze gemeente voeren met de schoolbesturen en houders van kinderopvang overleg over het bevorderen van integratie.
- Vraag 24. Burgemeester en wethouders in onze gemeente maken de volgende concrete afspraken met de schoolbesturen en houders van kinderopvang over het bevorderen van integratie:
- Vraag 25. Welke doelen moeten met de afspraken over het bevorderen van integratie worden bereikt?
- Vraag 26. Worden deze doelen over het bevorderen van integratie bereikt?

Bestrijden van onderwijsachterstanden

- Vraag 27. Burgemeester en wethouders in onze gemeente voeren met de schoolbesturen en houders van kinderopvang overleg over het bestrijden van onderwijsachterstanden.
- Vraag 28. Burgemeester en wethouders in onze gemeente maken de volgende concrete afspraken met de schoolbesturen en houders van kinderopvang over het bestrijden van onderwijsachterstanden:
- Vraag 29. Welke doelen moeten met de afspraken over het bestrijden van onderwijsachterstanden worden bereikt?
- Vraag 30. Worden deze doelen over het bestrijden van onderwijsachterstanden bereikt?

Afstemming van inschrijvings- en toelatingsprocedures

- Vraag 31. Burgemeester en wethouders in onze gemeente voeren met de schoolbesturen en houders van kinderopvang overleg over afstemming van inschrijvings- en toelatingsprocedures.
- Vraag 32. Burgemeester en wethouders in onze gemeente maken de volgende concrete afspraken met de schoolbesturen en houders van kinderopvang over afstemming van inschrijvings- en toelatingsprocedures:
- Vraag 33. Welke doelen moeten met de afspraken over afstemming van inschrijvings- en toelatingsprocedures worden bereikt?
- Vraag 34. Worden deze doelen over afstemming van inschrijvings- en toelatingsprocedures bereikt?

Bijlage III Selectie gemeenten

Indeling op basis v aantal inwoners (data 2017)	Provincie
< 25.000	GR
< 25.000	GL
< 25.000	GR
< 25.000	GL
< 25.000	OV
25.000- 50.000	DR
25.000- 50.000	NB
25.000- 50.000	ZH
25.000- 50.000	ZH
25.000- 50.000	GL
25.000- 50.000	OV
25.000- 50.000	NB
25.000- 50.000	NH
25.000- 50.000	ZL
25.000- 50.000	LM
50.000 – 100.000	NB
50.000 – 100.000	GL
50.000 – 100.000	ZH
50.000 – 100.000	NB
50.000 – 100.000	NH
50.000 – 100.000	ZH
50.000 – 100.000	FL
100.000 - 300.000	LM
100.000 - 300.000	FR
100.000 - 300.000	
>300.000	ZH

Overzicht 26 nader onderzochte gemeenten

Indeling	Totaal (% totaal NL)	Totaal (% totaal onderzochte gemeenten)
< 25.000	129 (36%)	5 (19%)
25.000 – 50.000	141 (40%)	10 (38%)
50.000 – 100.000	54 (15%)	7 (27%)
100.000- 300.000	27 (7,6%)	3 (11,5%)
> 300.000	4 (1,1%)	1 (3,8%)
Totaal	355	26

Duiding representativiteit selectie (niet representatief)

Bron indeling gemeentegrootte: <https://www.200ok.nl/gemeentegrootte/>

Bijlage IV Indeling antwoordcategorieën

De antwoorden van de gemeenten op de vragenlijsten zijn onderverdeeld in onderwerpen. Deze zijn terug te zien op de flowcharts in Hoofdstuk 4. Hieronder is in grote lijnen te zien welk type antwoorden er onder zoal onder welke categorie is ingedeeld.

Investeren in Educatie

- Ouderbetrokkenheid
- vve
- Taalonderwijs
- Investering in personeel (docenten en pedagogisch medewerkers)
- Zorg voor kwalitatief goed onderwijs op scholen die hoge druk op hun kwaliteit ervaren;
- Tegemoetkoming ouderbijdrage

Reguleren spreiding

- School moet afspiegeling zijn van wijk waarin school zich bevindt.
- Gemengde VVE of gemengde opvang (doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen) of juist homogene VVE groepen
- Doelgroepkinderen of kinderen met een niet westerse (migratie)achtergrond spreiden over meerdere locaties

Samenwerking

- Samenwerking met diverse instanties (o.a. met Jeugdzorg, consultatiebureaus, buurthuizen, binnen kindcentra, etc.)
- Zorgen voor vroege signalering, niet alleen binnen de school/opvang, maar in samenwerking met meerdere partijen

Sociale Cohesie

- Inzet op vreedzaamheid/betrokkenheid/veiligheid
- Lessen in "burgerschap"
- Tegengaan van stigmatisering en discriminatie (anti-extremisme)
- School verbinden met de wijk. Bijvoorbeeld: Door de leer-, leef- en/of woonsituatie van de kinderen, hun ouders of hele gezinnen
- Aandacht voor culturele diversiteit -> via uitwisselingsprojecten met (internationale) scholen
- Leer- en leefsituatie van de kinderen in achterstandsbuurtten verbeteren

Overig

- Samenvoegen van scholen
- Iedereen doet mee naar eigen kunnen en eigen tempo
- Efficiëntie
- Voldoende aanbod
- Voorkomen bestempelen met achterstand

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

2019-37 | gratis

Een exemplaar van deze publicatie is te downloaden vanaf de website van de Inspectie van het Onderwijs: www.onderwijsinspectie.nl.

© Inspectie van het Onderwijs | november 2019