Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Onderwerp van gesprek:
Het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie

Hoe geven gemeenten invulling aan de LEA?

Utrecht, november 2022

Voorwoord

Ieder kind in Nederland verdient de kans om zich goed te ontwikkelen. Om te zorgen dat alle kinderen gelijke kansen krijgen voor deze ontwikkeling, is er onder andere het onderwijsachterstandenbeleid. Gemeenten in Nederland hebben een belangrijke regierol bij het onderwijsachterstandenbeleid.

Gemeenten, houders kinderopvang en schoolbesturen zijn verplicht jaarlijks te overleggen. Dit overleg heet in de wet 'Overleg onderwijsachterstanden', maar in de praktijk voeren veel gemeenten het overleg onder de naam Lokale Educatieve Agenda (LEA). Dit rapport gaat in op de vraag hoe gemeenten invulling geven aan het LEA-overleg. Daarbij is de focus gelegd op 2 belangrijke thema's, namelijk: het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van onderwijssegregatie. Deze thema's bevatten belangrijke en tegelijkertijd zeer complexe vraagstukken, waarbij het voor gemeenten veelal een zoektocht is naar mogelijkheden om hier vanuit de LEA invloed op uit te oefenen.

De Inspectie van het Onderwijs ziet dat gemeenten de urgentie van de onderliggende vraagstukken erkennen en hun taak hierin serieus nemen. We zien echter ook dat zij moeilijk tot betekenisvolle en concrete afspraken met het veld komen. Dat vinden we een zorgelijke constatering. Bij het thema 'voorkomen van segregatie' spreken gemeenten bijvoorbeeld uit dat er veel factoren zijn die onderwijssegregatie in de hand werken, maar waar zij vanuit de LEA geen of maar beperkt invloed op kunnen uitoefenen. Ik begrijp het gevoel van onmacht bij dit en andere complexe vraagstukken. Toch wil ik gemeenten op het hart drukken hun rol niet te onderschatten. Zij hebben namelijk als ketenregisseur zicht op de thema's die spelen en zijn daarmee een impactvolle gesprekspartner. Vanuit hun neutrale positie kunnen gemeenten als geen ander partijen verbinden om samen tot breed gedragen afspraken en concrete doelen te komen. Voor het thema segregatie kunnen zij bijvoorbeeld in kaart brengen in welke mate en vorm dit binnen de eigen gemeente speelt, en hierover met het veld en met de gemeenteraad in gesprek gaan. Bij het formuleren van beleid kunnen zij de mogelijkheden benutten die het ministerie biedt om hier samen met het ministerie en met andere gemeenten in op te trekken. Ik denk bijvoorbeeld aan de 'Gelijke Kansen Alliantie'.

Gemeenten zijn gebaat bij een passende opdracht met duidelijke handvatten voor wat van hen verwacht wordt. Aan het ministerie wil ik daarom vragen om het wetsartikel 'Overleg onderwijsachterstandenbeleid' goed te evalueren en zo nodig te herzien. Zelf zullen we in ons toezicht meer ruimte maken om met gemeenten in gesprek te gaan over kansrijke initiatieven, maar ook over de ervaren knelpunten. Door deze informatie actief te delen, willen we stimuleren dat gemeenten profiteren van elkaars ervaring en van elkaar kunnen leren.

Graag spreek ik mijn waardering uit voor de inzet van gemeenten op deze weerbarstige maatschappelijke vraagstukken. De coronaperiode en het aanhoudende personeelstekort laten zien dat streven naar kansengelijkheid en bestrijden van onderwijsachterstanden aanhoudend urgent is.

Alida Oppers
Inspecteur-generaal van het Onderwijs
November 2022

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

Samenvatting 4

1 Inleiding 7

2 Onderzoeksopzet 9
2.1 Kaderstelling 9
2.1.1 Interbestuurlijk toezicht 9
2.1.2 Doel en afbakening 9
2.2 Onderzoeksvragen 10
2.3 Onderzoeksopzet 10
2.3.1 Deel 1: kwantitatief onderzoek 10
2.3.2 Deel 2: kwalitatieve verdieping 11

3 De overleg- en netwerkstructuur 12
3.1 Het LEA-overleg en de partners 12
3.1.1 Het voeren van LEA-overleg 12
3.1.2 De partners in het overleg 13
3.1.3 Coördinatie en rollen 14
3.2 Nadere duiding vanuit de kwalitatieve data (interviews) 15
3.3 Conclusies 16

4 Afspraken en doelen 19
4.1 Het bestrijden van onderwijsachterstanden 19
4.1.1 Afspraken 19
4.1.2 Doelen 21
4.2 Het voorkomen van segregatie 22
4.2.1 Afspraken 22
4.2.2 Doelen 23
4.3 Evalueren van doelen en monitoring van beleid 23
4.4 Nadere duiding vanuit de kwalitatieve data (interviews) 24
4.5 Conclusies 26

5 Beschouwing en aanbevelingen 28
5.1 Beschouwing 28
5.2 Aanbevelingen 31

Bijlage 1 Wet- en regelgeving 33
Het jaarlijks verplicht overleg 33
Focus op onderwijsachterstanden en tegengaan van segregatie 34

Bijlage 2 Stedelijkheidsgraad en achterstandsscore 36

Samenvatting

In dit rapport gaan we in op hoe gemeenten invulling geven aan het verplichte 'Overleg onderwijsachterstandenbeleid'. Dit overleg wordt in de meeste gemeenten de LEA of het LEA-overleg genoemd. In dit rapport nemen wij die benaming over. Het LEA-overleg moet gericht zijn op het maken van afspraken met zoveel mogelijk meetbare doelen voor 4 thema's:

- Bestrijden van onderwijsachterstanden
- Voorkomen van segregatie
- Bevorderen van integratie
- Afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures.

In het onderzoek bekeken we allereerst hoe de gemeentelijke overlegstructuur rond de LEA eruitziet. Vervolgens gingen we na of en hoe gemeenten tot doelen komen en hoe ze nagaan of deze ook bereikt worden. We legden daarbij de focus op 2 van de hierboven genoemde thema's, namelijk het voorkomen van segregatie en het bestrijden van onderwijsachterstanden. Voor het onderzoek verzamelden we via vragenlijsten informatie bij alle gemeenten. Daarnaast hielden we bij 20 gemeenten een diepte-interview om meer inzicht te krijgen in achtergronden, motieven, dilemma's en ervaren knelpunten bij het LEA-overleg.

Uit het onderzoek blijkt dat vrijwel alle gemeenten het LEA-overleg jaarlijks voeren, zoals de wet van hen vraagt. In de meeste gemeenten vindt dit overleg plaats onder de naam Lokale Educatieve Agenda (LEA), maar ook andere namen komen voor. Het verschilt per gemeente welke partners aan dit overleg deelnemen, maar vaste partners zijn de besturen voor primair onderwijs en de houders van kinderopvangorganisaties die ook voorschoolse educatie bieden. Besturen voor voortgezet onderwijs sluiten niet altijd aan. Gemeenten typeren de mate van vertrouwen tussen gemeenten en de partners meestal als goed. Vrijwel alle gemeenten omschrijven hun rol als coördinator en facilitator (vaak via subsidievoorwaarden). Gemeenten met een hogere stedelijkheidsgraad noemen zichzelf daarnaast vaker ook aanjager en stimulator in het overleg. Zeker wanneer zij in verhouding ook meer te maken hebben met onderwijsachterstanden en segregatie binnen de gemeentegrenzen. Minder-stedelijke gemeenten leunen inhoudelijk vaker op het veld en stellen zich meer faciliterend op. Vaak zien we in deze gemeenten dat ambtenaren hier minder tijd voor hebben, omdat er meerdere portefeuilles tot hun takenpakket behoren.

Hoewel het LEA-overleg een vaste plaats heeft bij gemeenten, blijkt uit het onderzoek ook dat het overleg lang niet altijd leidt tot afspraken en meetbare doelen. Onderwerpen gericht op het tegengaan van segregatie staan relatief weinig op de agenda, en leiden nauwelijks tot afspraken. Onderwerpen gericht op het bestrijden van onderwijsachterstanden staan veel vaker op de agenda. Deze leiden doorgaans ook tot afspraken, maar we zien dat meetbare doelen in veel gevallen ontbreken.

In gesprekken met gemeenten probeerden we meer zicht te krijgen op redenen en verklaringen voor deze bevindingen. Uit die gesprekken blijkt dat veel gemeenten worstelen met de opdracht om segregatie te voorkomen en niet goed weten wat van hen wordt verwacht. Meerdere gemeenten (vooral gemeenten die bestaan uit meerdere dorpen) geven aan het voor hen geen relevant thema is, omdat zij zelf vinden dat segregatie in hun gemeente niet voorkomt. Andere gemeenten geven aan dat zij het maken van afspraken om segregatie in het onderwijs te voorkomen

in de praktijk als erg weerbarstig ervaren. Hiervoor geven zij verschillende redenen of oorzaken. Als eerste geven veel gemeenten aan dat segregatie in het onderwijs (vooral basisonderwijs) binnen hun gemeente weliswaar voorkomt, maar vaak een afspiegeling is van woonsegregatie. Om leerlingen te spreiden zouden kinderen buiten de eigen wijk naar school moeten, wat zij onwenselijk vinden. Veel gemeenten noemen ook de vrijheid van onderwijskeuze als belangrijke factor waarom zij geen afspraken maken om segregatie te voorkomen. Ouders zijn immers vrij om een school naar eigen voorkeur te kiezen, en zij kiezen vaak voor scholen waar zij gelijkgestemden verwachten. Als derde factor noemen gemeenten regelmatig de tegenstrijdige belangen van deelnemers van het LEA-overleg. Schoolbesturen zijn meestal elkaars concurrenten, wat het lastig maakt over hun eigen belangen heen te stappen. Illustratief is dat meerdere gemeenten aangeven dat het overleg over de besteding van de middelen uit het Nationaal Programma Onderwijs veel beter en effectiever verliep dan het reguliere LEA-overleg. Als verklarende factoren noemen gemeenten het feit dat er geld te verdelen was en dat het vraagstuk urgent was en voor alle partijen in gelijke mate speelde. Concurrentie speelde hierbij geen rol.

Vanuit de wet wordt ook gevraagd om afspraken zoveel mogelijk te beschrijven als concrete (meetbare) doelen. Omdat het thema 'voorkomen van segregatie' bij de meeste gemeenten weinig op de agenda staat, worden er weinig afspraken gemaakt. Binnen het thema 'bestrijden van onderwijsachterstanden' worden veel meer afspraken gemaakt. Gemeenten koppelen ook wel inhoudelijke doelen aan de afspraken, maar die zijn meestal erg algemeen en moeilijk te monitoren of te evalueren. Volgens veel gemeenten is het bestrijden van onderwijsachterstanden een complex vraagstuk waarbij meerdere factoren een rol spelen. Ze vinden het om die reden moeilijk om vooraf het effect van (deel)afspraken in te schatten en te koppelen aan meetbare doelen.

Tot slot zagen wij dat er door het hoge verloop onder ambtenaren en frequente personeelswisseling van schoolbestuurders en kinderopvanghouders, vaak sprake is van stilvallend of stagnerend beleid. Dit wordt versterkt doordat doelen en afspraken vaak niet of onvoldoende inhoudelijk zijn ingebed in de gemeentelijke kwaliteitscyclus. Het vertrek van een ambtenaar leidt dan vaak letterlijk tot het uit zicht raken van afspraken en doelen.

De bevindingen uit dit onderzoek sluiten in hoofdlijnen aan bij de bevindingen uit een eerder onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de LEA, uit 2019[1]. Toen werd geconcludeerd dat de kwaliteitsdialoog binnen de Lokale Educatieve Agenda maar moeilijk op gang kwam.

Voortvloeiend uit onze bevindingen en conclusies komen we tot een aantal aanbevelingen:

Aanbevelingen aan OCW:

- Voer een kritische evaluatie uit op de haalbaarheid en toepasbaarheid van het wetsartikel 'Overleg onderwijsachterstandenbeleid'. Betrek hierin in ieder geval de volgende vragen:
    - Is het wetsartikel aan herziening toe op basis van veranderende (overige) regelgeving en maatschappelijke context?
    - Wat zijn de mogelijkheden van gemeenten om vanuit de LEA bij te dragen aan het maatschappelijke doel voorkomen van segregatie?

1 Inspectie van het Onderwijs (2019). *Doelbereik Lokale Educatieve Agenda.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Biedt het artikel voldoende houvast aan gemeenten om te weten wat van hen gevraagd wordt of mag worden?
- Houdt het wetsartikel voldoende rekening met de specifieke context van middelgrote en/of plattelandsgemeenten?

Aanbevelingen aan gemeenten:

- Pak de regie en gebruik de mogelijkheden om, als neutrale partner in het veld, partijen aan elkaar te verbinden en met elkaar over de eigen belangen heen te laten kijken om zo een bijdrage aan de doelen van de wet te leveren.
- Verken met het veld of en in welke vorm segregatie binnen uw gemeente speelt en bepaal van daar uit uw visie op dit thema;
- Borg het beleid beter door een adequate kwaliteitscyclus rond de LEA in te richten. Dit zorgt ervoor dat inhoudelijke doelen, goede afspraken en daaraan gekoppelde evaluatie (op doel en proces) beklijven en minder onderhevig zijn aan eventuele stagnaties vanwege personele wisselingen.

Aanbevelingen aan de VNG:

- Ondersteun vooral middelgrote en kleine gemeenten bij hun expertise-opbouw en het inrichten van een functionele kwaliteitscyclus rond het onderwijsachterstandenbeleid, zodat gemeenten het beleid en de uitvoering ervan beter borgen en (daardoor) minder kwetsbaar zijn voor personele wisselingen bij zowel de gemeente als de partners.

Aanbevelingen aan onszelf:

- Deel meer expertise en voorbeelden met gemeenten.
- Stimuleer gemeenten meer werk te maken van de inhoudelijke kwaliteitscyclus binnen de LEA, zodat het beleid en de uitvoering ervan beter worden geborgd.

1 Inleiding

Met dit themaonderzoek willen we beter zicht krijgen op hoe gemeenten vorm en invulling geven aan het wettelijk verplichte 'Overleg onderwijsachterstandenbeleid'.

Het onderwijsachterstandenbeleid heeft tot doel onderwijsachterstanden van kinderen, met name taalachterstanden, vroegtijdig te signaleren en te bestrijden. We spreken van onderwijsachterstanden als leerlingen door minder gunstige economische, sociale of culturele omgevingskenmerken op school slechter presteren dan ze bij gunstiger omgevingskenmerken zouden kunnen. Dat betekent niet dat deze kinderen altijd lager dan gemiddeld presteren. Gemeenten hebben de wettelijke opdracht jaarlijks overleg te voeren over het onderwijsachterstandenbeleid met houders van kinderopvangvoorzieningen en besturen voor primair en voortgezet onderwijs. In de wetgeving wordt dit overleg 'Overleg onderwijsachterstandenbeleid' genoemd. Er is vastgelegd dat gemeenten dit overleg minstens één keer per jaar houden. Het overleg moet in ieder geval gaan over:

- voorkomen van segregatie;
- bevorderen van integratie;
- bestrijden van onderwijsachterstanden (waaronder vve);
- afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures;
- 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.

In de meeste gemeenten vindt dit overleg plaats onder de noemer Lokale Educatieve Agenda, vaak afgekort als de LEA of het LEA-overleg. Omdat dit de meest gangbare naam is, en om verwarring met één van de 4 deelthema's – bestrijden van onderwijsachterstanden – te voorkomen, gebruiken wij in dit rapport de naam LEA of het LEA-overleg[2].

Vervolg op eerder onderzoek
Met dit onderzoek geven we een vervolg aan het eerdere onderzoek *Doelbereik lokale educatieve agenda* dat door ons is uitgevoerd in 2018/2019[3]. In dit rapport concludeerden we dat de kwaliteitsdialoog met bijbehorende afspraken en doelen binnen de LEA bij veel gemeenten moeizaam tot stand was gekomen. Knelpunten die in dit onderzoek naar voren kwamen, waren:

- het ontbreken van financiële middelen bij gemeenten om het veld te ondersteunen of stimuleren;
- de hoeveelheid taken die – vooral binnen het sociaal domein - naast de LEA op het bordje van de gemeenten ligt;
- gemeenten ervaren te weinig kennis bij zichzelf, mede als gevolg van hoog verloop onder ambtenaren;
- het stellen en evalueren van doelen blijkt lastig.

Succesfactoren die naar voren kwamen waren:

- een goede vertrouwensrelatie tussen gemeente en veld;
- een heldere overlegstructuur;
- gemeenten die vooral verbinden en niet te veel sturen lijken het meest succesvol in het bereiken van doelen bij complexe vraagstukken.

2 Voor meer informatie over de wet- en regelgeving: zie bijlage 1
3 Inspectie van het Onderwijs (2019). *Doelbereik Lokale Educatieve Agenda.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Het onderzoek leidde tot de aanbeveling aan de minister om van gemeenten te vragen zich explicieter te verantwoorden over de LEA. De minister nam deze aanbeveling over en beloofde het toezicht te intensiveren. Ook riep hij gemeenten op meer werk van de LEA te maken[4]. Met de opgeleverde inzichten uit dit onderzoek willen we gemeenten stimuleren hun beleid rond de LEA inhoudelijk te verstevigen. Op deze manier kunnen gemeenten bijdragen aan gelijke kansen voor alle kinderen en jongeren[5].

Technisch rapport
In dit themarapport verwijzen we regelmatig naar een technisch rapport. In dit technisch rapport is meer uitgebreide informatie te vinden over de verantwoording van de onderzoeksopzet, tabellen, deelnemers en de uitgevoerde dataverwerking en -analyses. Het rapport is afzonderlijk gepubliceerd[6].

Leeswijzer
In hoofdstuk 2 lichten we de onderzoeksopzet toe. In hoofdstuk 3 en 4 staan de onderzoeksresultaten centraal. In hoofdstuk 3 gaan we in op de overlegstructuur rond de LEA en in hoofdstuk 4 besteden we aandacht aan de afspraken en doelen die gemeenten maken. Beide hoofdstukken sluiten we af met conclusies. In hoofdstuk 5 beschouwen we deze conclusies nader, en komen we vanuit de beschouwing tot enkele aanbevelingen.

4 Slob, A. (2020, 18 december). Beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs [Kamerbrief].
5 Met 'jongeren' bedoelen we in dit rapport jongeren die het voortgezet onderwijs bezoeken. Hiervoor is gekozen omdat het wetsartikel spreekt over besturen van primair en voortgezet onderwijs.
6 Inspectie van het Onderwijs (2022). *Technisch rapport analyse themaonderzoek taakopvatting LEA/VVE.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. www.onderwijsinspectie.nl/2022

2 Onderzoeksopzet

2.1 Kaderstelling

In deze paragraaf gaan we in op de onderzoeksvragen. Voordat we deze uiteenzetten, gaan we eerst in op de ontwikkelingen binnen het interbestuurlijk toezicht. Daarna lichten we enkele afbakeningen en keuzes toe.

2.1.1 Interbestuurlijk toezicht

Interbestuurlijk toezicht is het toezicht op de uitoefening van publieke taken die door de Rijksoverheid zijn overgedragen aan andere overheden, ofwel in medebewind gegeven. Het ministerie van Binnenlandse Zaken stelt richtlijnen op voor interbestuurlijke toezichthouders. Deze zijn uitgewerkt in een model Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT-model)[7]. Dit model geeft aan dat er 4 niveaus zijn waarop de toezichthouder kan observeren:

1. *Programma's en doelen*
   Op dit niveau gaat het allereerst om de doelen die de gemeente probeert te behalen in relatie tot de doelen uit de wet. Vervolgens is het belangrijk of gemeenten het zelf eens zijn met de eventuele risico's in de taakuitvoering. Ook gaat het over welke partners de gemeente bij de doelen betrekt en welke afspraken worden gemaakt om de doelen daadwerkelijk te bereiken.
2. *Processen en procedures*
   Het tweede niveau gaat het over de wijze waarop de uitvoering van de taken is vormgegeven, hoe de processen worden ingericht, in hoeverre er een koppeling is met de doelen van deze taken en in hoeverre risicobeheersing door monitoring en evaluatie een plek heeft.
3. *Praktijk*
   Op het niveau van de praktijk staat de daadwerkelijke uitvoering van de taken centraal (inclusief monitoring van de voortgang en eventuele bijsturing).
4. *Prestaties*
   Het vierde niveau betreft de bereikte prestaties en de evaluatie. Hierbij gaat het om de wijze waarop de gemeente nagaat of de doelen zijn behaald en of het gewenste effect is bereikt. Indien doelen niet zijn behaald, is het van belang dat wordt nagegaan wat daarvan de oorzaak of reden is en of het nodig is de doelen bij te stellen of om nieuwe doelen te stellen.

De niveaus kunnen vanuit toezicht afzonderlijk maar ook in samenhang worden bekeken. In ons onderzoek sluiten we aan bij de niveaus uit het ATT-model.

2.1.2 Doel en afbakening

Het hoofddoel van het themaonderzoek is: zichtbaar maken hoe gemeenten invulling geven aan het LEA-overleg en wat aangrijpingspunten voor verbetering zijn. De gewenste inhoud voor het verplicht jaarlijks overleg is erg breed. Om het onderzoek compact en werkbaar te maken, maakten we vooraf een aantal keuzes. De eerste keuze was dat we ons binnen de in de wet genoemde thema's focussen op het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie. Deze thema's zijn maatschappelijk en actueel relevant, getuige ook de kamerbrief van december 2020[8]. Als tweede kozen we binnen het ATT-model voor de fasen 1 en 4: de manier waarop gemeenten doelen stellen en hoe zij evalueren of deze zijn

7 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020), Actieplan Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT), geraadpleegd van Actieplan Agenda Toekomst van het Toezicht (ATT) | Rapport | Rijksoverheid.nl
8 Slob, A. (2020, 18 december). Beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs [Kamerbrief].

behaald. Deze sluiten namelijk het meest aan bij onze rapportageopdracht zoals verwoord in de WPO en de WVO[9]. We kijken daarbij zowel naar inhoud (de doelen van de wet) als het proces van samenwerken (netwerkstructuur en regievoering). Als laatste besloten we ons in dit onderzoek alleen op de gemeenten te richten en nog geen gesprekken te voeren met partners uit het veld. De reden hiervoor is dat wij zicht willen krijgen op de taakopvatting van de gemeenten zelf en de manier waarop zij daar invulling aan geven.

2.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag die centraal staat in het themaonderzoek luidt als volgt:

Wat is de taakopvatting van gemeenten met betrekking tot de LEA?

Om tot antwoorden op de hoofdvragen te komen, zijn een drietal deelvragen geformuleerd:

1. Hoe ziet de gemeentelijke overleg- en netwerkstructuur rond de LEA eruit?
2. Stellen gemeenten doelen en hoe komen zij tot deze doelen?
3. Gaan gemeenten na of doelen worden bereikt en zo ja, hoe doen zij dat?

2.3 Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestaat uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. Het kwantitatieve deel is gebaseerd op vragenlijsten. Het kwalitatieve deel is gebaseerd op interviews.

2.3.1 Deel 1: kwantitatief onderzoek

Voor het kwantitatieve deel van het themaonderzoek is gebruik gemaakt van de vragenlijst over voor- en vroegschoolse educatie (vve), die jaarlijks door de inspectie wordt uitgezet onder alle gemeenten. In de vragenlijst van 2020 (over kalenderjaar 2019) is een set aanvullende vragen opgenomen over de structuur van het LEA-overleg. Deze vragenlijst is door alle (354) gemeenten ingevuld. In de vragenlijst van 2021 (over kalenderjaar 2020) zijn aanvullende inhoudelijke vragen opgenomen over de afspraken die gemeenten binnen het LEA-overleg maken en de doelen die zij stellen. Deze vragenlijst is door alle 350 gemeenten ingevuld.

De gemeenten zijn in de vragenlijst 2021 over 43 LEA-gerelateerde onderwerpen bevraagd. De bevraagde onderwerpen zijn gebaseerd op de uitkomsten van het eerdergenoemde onderzoek naar de LEA uit 2019[10]. Voor de verdere onderbouwing van deze onderwerpen verwijzen we naar het technisch rapport. Per onderwerp kregen gemeenten de vraag in hoeverre hierover afspraken zijn gemaakt in het LEA-overleg, of er doelen zijn geformuleerd en of deze doelen zijn behaald. Als een gemeente aangeeft dat over een onderwerp afspraken zijn gemaakt maar er geen doelen zijn gesteld, leiden wij daaruit het volgende af: het onderwerp stond op de agenda, er zijn afspraken gemaakt, maar hieraan zijn geen doelen gekoppeld. Goed om te vermelden is dat in de vragenlijst 2021 een aantal antwoorden ontbreekt. Dit heeft gevolgen gehad voor de beantwoording van enkele subvragen. Meer achtergrondinformatie hierover is te vinden in het technisch rapport.

De onderwerpen zijn ten behoeve van de analyse onderverdeeld in de 2 thema's waarop we binnen het onderzoek focussen:

1. het bestrijden van onderwijsachterstanden
2. het voorkomen van segregatie

9 In artikel 161 van de WPO en artikel 118 van de WVO krijgt de inspectie de opdracht te rapporteren over de mate waarin gemeenten hun doelen bereiken.

10 Inspectie van het Onderwijs (2019). *Doelbereik Lokale Educatieve Agenda.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Ten behoeve van de analyses zijn gemeenten ingedeeld op grond van hun stedelijkheidsgraad en hun achterstandsscore[11]. Voor een verdere toelichting op deze indeling verwijzen wij naar bijlage 2 en het technisch rapport. We gebruiken de antwoorden zoals deze door gemeenten zijn ingevuld zonder dat ze zijn geverifieerd.

2.3.2 Deel 2: kwalitatieve verdieping

Ten behoeve van de kwalitatieve verdieping van de antwoorden op de ingevulde vragenlijsten is met een aantal gemeenten een uitvoerig gesprek gevoerd. In dit gesprek probeerden we rondom 2 thema's binnen de LEA meer zicht te krijgen op onder andere de netwerkstructuur binnen de gemeenten, de beleidskeuzes die gemeenten maken, de manier waarop ze hun beleid evalueren en succesfactoren en knelpunten. Er zijn 22 gemeenten geselecteerd die variëren in stedelijkheidsgraad en achterstandsscore[12]. Eén gemeente diende als pilotgemeente voor het onderzoek. De overige 21 gemeenten waren onderdeel van het onderzoek. De gesprekken zijn voorbereid op basis van een vaste set vragen die vervolgens ook in het gesprek aan de orde kwamen. Met de uitkomsten van de interviews kunnen we de analyse van het kwantitatieve deel aanvullen, illustreren en verdiepen.

11 De achterstandsscore van een gemeente drukt de verwachte onderwijsachterstand uit van die gemeente (hoe hoger het getal, hoe groter de verwachte onderwijsachterstand). Zie bijlage 2 voor verdere uitleg.
12 Voor een verdere toelichting op en uitwerking van deze indeling verwijzen wij naar bijlage 2.

3 De overleg- en netwerkstructuur

In dit hoofdstuk geven we een antwoord op de eerste deelvraag:

- Hoe ziet de gemeentelijke overleg- en netwerkstructuur rond de lokale educatieve agenda eruit?

We combineren in dit hoofdstuk de antwoorden van gemeenten op de vragenlijsten uit 2020 (totaal 354 gemeenten) en 2021 (totaal 350 gemeenten)[13]. Bij de vragen over de overleg- en netwerkstructuur is geen onderscheid naar de inhoudelijke thema's binnen de LEA gemaakt.

3.1 Het LEA-overleg en de partners

3.1.1 Het voeren van LEA-overleg

Vrijwel alle gemeenten (bijna 90%) zien het organiseren van een overleg zoals bedoeld met de LEA als één van hun taken en organiseren dit overleg ook daadwerkelijk. Bij ongeveer 10% van deze gemeenten wordt het LEA-overleg gekoppeld aan of samengevoegd met een ander structureel overleg (bijvoorbeeld het huisvestingsoverleg). Van de gemeenten die op geen enkele wijze invulling aan het LEA-overleg geven (10%), geeft het merendeel hiervoor nu de covid-pandemie als reden op. Een enkele gemeente geeft aan geen LEA-overleg te voeren omdat de partners in het veld de toegevoegde waarde niet zien. Zie hiervoor de tabellen 5.1a en 5.1b in het technisch rapport.

De status van het overleg

In de vragenlijst over onderwijsachterstandenbeleid van 2020 hebben we ook geïnformeerd naar de vastlegging van de samenwerking. Gemeenten hebben aangegeven in hoeverre zij de samenwerking, structuur en visie en doelen binnen het netwerk formeel hebben vastgelegd. De beantwoording van de vragen 'Is de samenwerking tussen de gemeenten en de netwerkpartners formeel vastgelegd, bijvoorbeeld in een of meerdere convenanten?'; 'Zijn de structuren van het netwerk formeel vastgelegd, bijvoorbeeld in convenanten?'; en 'Zijn de visies en de doelen van het onderwijsachterstandenbeleid concreet en expliciet vastgelegd, bijvoorbeeld in convenanten?' is weergegeven in tabel 3.1.1a. Een kleine kanttekening is dat deze bevraging niet gericht was op de LEA in bredere zin, maar specifiek op onderwijsachterstandenbeleid.

Tabel 3.1.1a: Formele vastlegging van samenwerking, structuren, visie en doelen binnen netwerken, 2019

	Samenwerking vastgelegd		Structuur vastgelegd		Visie en doelen vastgelegd	
	%	n	%	n	%	n
Ja	33,2	116	28,4	99	49,0	171
Min of meer[14]	46,7	163	36,1	126	34,1	119
Nee	20,1	70	35,5	124	16,9	59
Totaal		349		349		349

Bron: Vragenlijst 2020

Uit de tabel valt op te maken dat de vraag naar de mate waarin gemeenten hun beleid vastgelegd hebben, varieert.

13 Door fusies en samenvoegingen van gemeenten is het aantal gemeenten afgenomen.
14 De antwoordoptie 'Min of meer' luidde bij het onderwerp samenwerking voluit 'Min of meer, voor een deel van het beleid, met een deel van de organisaties'

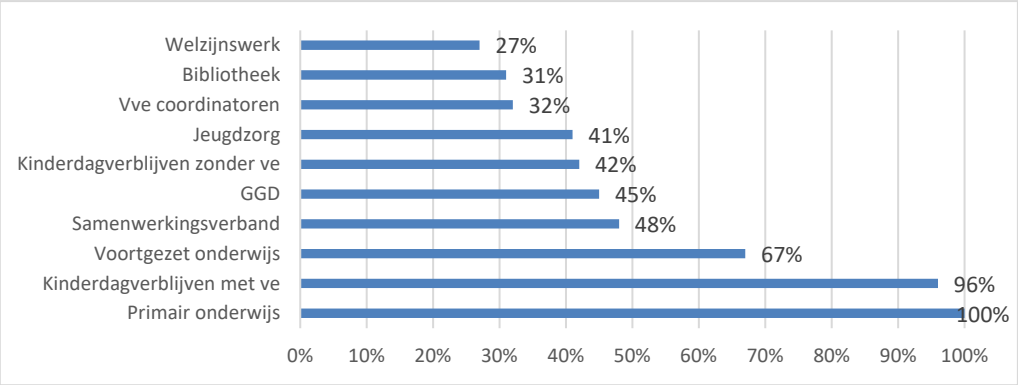
3.1.2 *De partners in het overleg*

In deze paragraaf gaan we in op de netwerkstructuur binnen gemeenten. Wie zitten aan tafel bij het LEA-overleg en welke rol nemen gemeenten in dit overleg? De gegevens in deze paragraaf zijn gebaseerd op vragenlijsten uit 2 verschillende jaren, waarbij in het eerste jaar gevraagd is naar het netwerk rondom het onderwijsachterstandenbeleid en in het tweede jaar naar het netwerk rondom de LEA.

De deelnemers

Alle gemeenten die jaarlijks een LEA-overleg voeren, spreken met vertegenwoordigers van het primair onderwijs (100%). In figuur 3.1.2a valt verder te lezen dat ook de houders van kinderdagverblijven die voorschoolse educatie aanbieden (96%) bijna altijd aansluiten. Twee derde van de gemeenten (67%) geeft aan dat ook vertegenwoordigers van het voortgezet onderwijs deelnemen aan een jaarlijks LEA-overleg. Zowel houders van kinderopvangvoorzieningen als besturen in het voortgezet onderwijs zijn vanuit hun eigen sectorwet verplicht deel te nemen. Er is echter niet in alle gemeenten voortgezet onderwijs gevestigd.

Figuur 3.1.2a Percentage organisaties dat overleg voert met de gemeente binnen de LEA, 2020



Bron: Vragenlijst 2021

Bij de rest van de organisaties geeft minder dan de helft van de gemeenten aan hier op jaarlijkse basis LEA-overleg mee te voeren. Het gaat dan bijvoorbeeld om de GGD (45%) of jeugdzorg (41%)[15].

Gemeenten voeren met gemiddeld 5 typen organisaties een LEA-overleg. Dit varieert echter per gemeente tussen de 1 en 12. Sommige gemeenten geven aan dat de samenstelling en het aantal organisaties varieert bij een LEA-overleg en mede afhankelijk is van de agenda en de onderwerpen.

Tot slot geeft een deel van de gemeenten (18%) aan dat, naast de eerdergenoemde organisaties, nog andere organisaties dan genoemd in de tabel aan het LEA-overleg deelnemen. De organisaties die het vaakst worden genoemd zijn het speciaal onderwijs en het mbo. Partijen die sport, cultuur en gezondheid vertegenwoordigen worden ook relatief vaak genoemd. Als laatste noemen enkele gemeenten nog het hbo en taalondersteuning (logopedie).

Stedelijkheidsgraad en achterstandsscore

15 Zowel jeugdzorg als welzijnswerk zijn in deze uitvraag als verzamelnaam gehanteerd. Onder jeugdzorg valt bijvoorbeeld jeugdhulp, jeugdgezondheidszorg en Centrum Jeugd en Gezin. Bij welzijnswerk valt te denken aan wijkteams en maatschappelijk, sociaal en jongerenwerk.

Zowel de stedelijkheidsgraad als de achterstandsscore zijn niet van invloed op het aantal organisaties waarmee overleg wordt gevoerd. Wel zijn er verschillen in de organisaties waarmee gemeenten het overleg voeren. De meest in het oog springende verschillen zijn[16]:

- Zeer sterk stedelijke gemeenten betrekken minder vaak de kinderdagverblijven zonder voorschoolse educatie (20% versus landelijk 42%).
- Zeer sterk stedelijke gemeenten betrekken vaker de jeugdzorg (60% versus landelijk 41%).
- Niet-stedelijke gemeenten betrekken vaker de GGD (60% versus landelijk 45%)
- Stedelijke gemeenten betrekken vaker het samenwerkingsverband (48% versus landelijk 28%)
- Gemeenten met een lage achterstandsscore betrekken minder vaak het voortgezet onderwijs (45% versus landelijk 67%)

De netwerken van organisaties waarmee gemeenten in contact zijn binnen de LEA, bestaan bij meer dan de helft van de gemeenten (65%) al 5 jaar of langer in de huidige vorm. Een kleiner deel van de gemeenten (18%) geeft aan dat het netwerk 2 tot 4 jaar in zijn huidige vorm bestaat, en voor sommige gemeenten (6%) is dit een jaar of minder. Van de invullers geeft 12% aan niet te weten hoe lang het netwerk al in zijn huidige vorm bestaat.

Onderling vertrouwen hoog
De overgrote meerderheid van de gemeenten (96%) geeft aan dat de belangrijkste partners in de LEA ook onderling overleg hebben, los van het overleg met de gemeente. Het merendeel van de gemeenten beoordeelt het onderlinge vertrouwen tussen de betrokken organisaties als (zeer) hoog (67%). Iets minder dan een derde (32%) noemt het onderling vertrouwen niet laag en niet hoog, en een kleine minderheid van 5 gemeenten (1%) beoordeelt het vertrouwen als laag.

3.1.3 Coördinatie en rollen

De coördinatie van de gemeentelijke netwerken kan door de gemeente zelf of door andere partijen worden verzorgd. Tabel 3.1.3a laat de inrichting van de coördinatie voor alle gemeenten zien. Hieruit wordt meteen duidelijk dat in veruit de meeste gemeenten het LEA-overleg door de gemeente zelf wordt gecoördineerd. De stedelijkheidsgraad en de achterstandsscore beïnvloeden dit beeld nauwelijks. Dit lijkt logisch aangezien deze rol uit de wettelijke taak voorkomt.

Tabel 3.1.3a Coördinatie van het netwerk, 2019

	%	n
Er is geen duidelijke coördinerende partij, coördinatie gebeurt gezamenlijk	8,0	28
De gemeente heeft een coördinerende rol	83,1	290
Eén van de andere centrale partners vervult de rol van coördinator	3,4	12
Een externe organisatie heeft de opdracht om te coördineren	2,9	10
Anders, namelijk...	2,6	9
Totaal	100	349

Bron: Vragenlijst 2020

Aan gemeenten is ook gevraagd welke rol zij vooral voor zichzelf zien binnen de LEA. Zij konden kiezen uit 6 antwoordcategorieën. Deze zijn in tabel 3.1.3b

16 Niet alle genoemde organisaties zijn in alle gemeenten gevestigd.

weergegeven. Gemeenten zien voor zichzelf meerdere rollen waarbij de rollen van verbindend en financieel faciliterend het vaakst worden genoemd. Verdere analyse laat zien dat de stedelijkheidsgraad niet echt invloed heeft op deze verdeling. De achterstandsscore laat wel een nuancering zien. Gemeenten met een lagere achterstandsscore noemen zichzelf minder vaak 'inspirator in het stellen van doelen' en 'aanjager in het realiseren van concrete resultaten'. Zie hiervoor ook de tabellen 7.3e en 7.3f in het technisch rapport.

Tabel 3.1.3b: Rollen die de gemeente vervult in het netwerk, 2019

	%	n
Verbindend in het bijeenbrengen van partners	92,8	324
Financieel faciliterend door geld beschikbaar te stellen	92,0	321
Coördinerend in het organiseren van de gezamenlijke uitvoering	75,9	265
Inspirerend in het stellen van ambities op onderwijsachterstanden	60,5	211
Aanjagend in het realiseren van concrete resultaten	55,0	192
De gemeente is op geen van deze onderdelen leidend	0,9	3
Totaal		349

Bron: Vragenlijst 2020

3.2 Nadere duiding vanuit de kwalitatieve data (interviews)

In de gesprekken is aan gemeenten gevraagd om hun LEA-netwerk te omschrijven naar partners en onderwerpen waarover afspraken worden gemaakt.

Onderwijsachterstanden als primaire taak, maar steeds meer met verbreding
De gesprekken bevestigen het beeld vanuit de vragenlijsten, dat het LEA-overleg in de meeste gemeenten een breed overleg is. In dit overleg wordt veel van wat met onderwijs en jeugd te maken heeft, besproken. Uit de gesprekken met de gemeenten blijkt dat zij hun taken vooral zien op het onderwerp onderwijsachterstandenbeleid, in het bijzonder vve en taal/schakelklassen. Van de gemeenten die wij spraken voegt een aantal het LEA-overleg samen met het overleg Passend Onderwijs en het huisvestingsoverleg (voor schoolgebouwen). Zij noemen hiervoor vaak het strategisch motief dat het bij deze 'laatstgenoemde overleggen vaak ook over verdeling van financiën gaat en dat samenvoeging van de overleggen tot een betere opkomst leidt'. Gemeenten laten zich bij de keuze voor gespreksthema's vooral leiden door de praktijk; onderwerpen die leven bij de betrokken partners. Dat hoorden we vooral bij gemeenten met een gemiddelde tot lage stedelijkheidsgraad. Een enkele gemeente ziet – sinds de jeugdzorg bij gemeenten als taak is ondergebracht – het belang om de beleidsthema's onderwijsachterstanden, jeugdzorg en passend onderwijs meer integraal te benaderen. Het belangrijkste motief hiervoor is dat het volgens die gemeenten grotendeels om dezelfde doelgroep gaat. Een enkele gemeente benoemt expliciet dat goed preventief beleid op het gebied van onderwijsachterstanden en passend onderwijs wellicht voorkomen dat kinderen in de jeugdzorg terechtkomen. Dat is allereerst in het belang van de kinderen, maar is daarnaast in het (financieel) belang van de gemeente, aangezien jeugdzorg duur is en er lange wachtlijsten zijn.

Onderwijs, kinderopvang en jeugdzorg/GGZ vaste partners binnen de LEA
Het beeld uit de gesprekken komt overeen met het beeld vanuit de vragenlijsten. In vrijwel alle gemeenten zijn besturen voor primair onderwijs en houders van kinderopvang met voorschoolse educatie vaste deelnemers aan het LEA-overleg.

Een aantal gemeenten geeft aan dat het niet lukt om álle besturen voor primair onderwijs aan tafel te krijgen. Ook organisaties voor jeugdzorg en het bestuur van de regionale samenwerkingsverbanden voor passend onderwijs nemen vrijwel altijd deel aan het overleg. Besturen voor voortgezet onderwijs zijn regelmatig deelnemer, maar wel minder vaak. Dit zien we vooral bij de minder-stedelijke gemeenten waarin leerlingen doorgaans uitstromen naar vo-scholen in steden buiten de eigen gemeente. Ook houders van kinderopvangvoorzieningen die geen voorschoolse educatie bieden sluiten minder vaak aan. Welzijnsorganisaties, de bibliotheek en organisaties voor sport en cultuur maken regelmatig deel uit van het LEA-netwerk. Dit illustreert dat gemeenten een bredere overlegagenda hanteren, waarbij de koppeling naar opvang en onderwijs de bindende factor is. Partijen als woningcorporaties worden door geen enkele gemeente als deelnemer genoemd.

Verschillende overlegniveaus
In de meeste gemeenten die wij spraken zijn naast het formele LEA-overleg meerdere overleggen op andere niveaus. In de meest voorkomende structuur voert de gemeente – vaak in de persoon van de wethouder – overleg met bestuurders en kinderopvanghouders het formele LEA-overleg. Daarnaast is er op directeurenniveau ook een overlegvorm waarbij school- en locatiedirecteuren en een uitvoerend ambtenaar aanwezig zijn. Vervolgens bestaan er op uitvoeringsniveau (leraren, pedagogisch medewerkers, wijkverpleegkundigen) verschillende overleggroepen rondom specifieke thema's. Hierbij is soms een gemeentelijke ambtenaar aanwezig, maar lang niet altijd. In het ideale geval staan de niveaus met elkaar in verbinding en werken ze vanuit dezelfde visie, afspraken en doelen. Die onderlinge verbinding ontbreekt echter regelmatig. Hierdoor weten de verschillende overleggroepen niet van elkaar wat ze doen of worden afspraken op bestuursniveau niet vertaald naar, of overgenomen op, directeurenniveau. Overigens kunnen deze losstaande activiteiten op zich zinvol en succesvol zijn.

Ervaren knelpunten
Uit de gesprekken blijkt dat binnen het LEA-netwerk in veel gemeenten sprake is van groot verloop onder deelnemers. Dat geldt zowel voor de partijen in het veld als voor de gemeenten zelf. Dit werkt stagnerend en belemmert de voortgang van de LEA. Ambtenaren bij de kleinere gemeenten (die geografisch gezien meestal een groot gebied beslaan en uit meerdere dorpskernen bestaan) geven bovendien aan dat zij op meerdere portefeuilles actief zijn. Daardoor vinden zij het moeilijk om op alle betreffende portefeuilles ook inhoudelijk het gesprek te voeren. Zij zorgen ervoor dat zij feitelijk doen wat in de wet staat, en laten zich inhoudelijk vaker leiden door wat het veld aandraagt. In een enkel geval besteden ze de inhoudelijke coördinatie uit aan een externe partij. De lijntjes bij deze gemeenten zijn meestal kort, waardoor zaken snel afgesproken en geregeld kunnen zijn. In grotere (veelal stedelijke) gemeenten zien we meer beschikbare formatiecapaciteit voor de ambtenaren, maar tegelijkertijd is in deze gemeenten het aantal spelers in het veld groot. Ambtenaren in deze gemeenten zijn doorgaans meer inhoudelijk deskundig en jagen ook meer aan, vaak vanuit maatschappelijke doelen die op gemeenteniveau zijn gesteld. Daar staat tegenover dat er door het grote aantal spelers vaak sprake is van verschillende overleglagen en een meer complexe overlegstructuur. Dit leidt tot langere lijnen en komt de slagvaardigheid niet altijd ten goede. In een enkel geval is formeel geregeld dat schoolbesturen één bestuur mandateren om namens meerdere besturen aan het overleg deel te nemen.

3.3 Conclusies

Onze eerste deelvraag in het onderzoek luidt: hoe ziet de gemeentelijke overleg- en netwerkstructuur rond de LEA eruit? Onze conclusie luidt dat de LEA in veruit de

meeste gemeenten wordt gevoerd, waarbij houders kinderopvang die voorschoolse educatie bieden en schoolbesturen voor primair onderwijs de vaste overlegpartners zijn. Gemeenten kiezen hun eigen rol in dit overleg, waarbij globaal geldt dat de mate waarin een gemeente de regierol pakt, toeneemt naarmate gemeenten groter zijn of een hogere achterstandsscore kennen. In veel gemeenten bestaan naast het LEA-overleg nog diverse andere overleggroepen die zich bezighouden met (aspecten van) onderwijsachterstandenbeleid. Soms functioneren deze vanuit hetzelfde eenduidige beleid, maar vaker staan ze los van elkaar. Het onderwijsachterstandenbeleid is dan versnipperd en er is niet altijd zicht op de resultaten of op het effect. Het grote verloop onder ambtenaren en een personeelstekort leiden tot het steeds weglekken van expertise en zorgen voor veel vertraging en stagnatie van beleid. Hieronder lichten we bovenstaande verder toe.

LEA-overleg wordt jaarlijks gevoerd
Het jaarlijks LEA-overleg wordt in vrijwel alle gemeenten gevoerd. Naarmate de stedelijkheidsgraad of achterstandsscore hoger is, wordt ook het aantal keren per jaar dat een LEA-overleg wordt gevoerd hoger. De gespreksthema's gaan in de meeste gemeenten over veel meer onderwerpen dan alleen de thema's die in de wet als verplicht thema worden genoemd. Steeds vaker wordt de verbinding met passend onderwijs en jeugdzorg gezocht. Deze integrale benadering is begrijpelijk, maar maakt het ook complex omdat alles met alles samenhangt. Het brengt het risico mee dat kansen voor kleinschalige eenduidige en meetbare doelen en afspraken mogelijk over het hoofd gezien worden.

Welke partijen zitten aan tafel
Bestuurders in het primair onderwijs en houders van kinderopvangorganisaties die voorschoolse educatie bieden, zijn vrijwel altijd vertegenwoordigd. Dit is logisch omdat dit vanuit de regelgeving over voor- en vroegschoolse educatie ook verplicht is, en er subsidieafspraken gelden voor voorschoolse educatie. In gemeenten met een hoge stedelijkheidsgraad zien we vaker dat alleen houders die voorschoolse educatie bieden aanschuiven bij het overleg. Het totaal aantal houders is volgens die gemeenten simpelweg te groot om ze allemaal te betrekken. Hoewel dit begrijpelijk is, worden hierdoor mogelijk kansen gemist om voor hele jonge kinderen afspraken te maken om segregatie te voorkomen. Verder zien we dat in veel gemeenten mbo-instellingen niet structureel zijn vertegenwoordigd, ongeacht of deze in de gemeente zijn gevestigd. In het licht van de politieke ambities in het recente regeerakkoord om kansenongelijkheid binnen het mbo tegen te gaan, is de afwezigheid van het mbo mogelijk een gemiste kans. Mbo-instellingen hebben echter een voedingsgebied dat de gemeentegrenzen en soms ook de regiogrenzen overschrijdt. Dat roept weer de vraag op wat hun bijdrage aan een gemeentelijk LEA-overleg kan zijn. Sommige gemeenten lossen dit op door ook op regionaal niveau een educatieve agenda te voeren (Regionale Educatieve Agenda, REA).

Meer kansen voor de gemeente als regisseur
Gemeenten zien hun rol primair als coördinerend en financieel faciliterend. Gemeenten met een hogere achterstandsscore nemen daarnaast vaker de rol van inspirator en aanjager; zij formuleren ambities en zijn zeer actief en succesvol in het bij elkaar brengen van partners. Ook werken zij meer vanuit een visie dan dat gemeenten met een lagere achterstandsscore doen. Deze gemeenten zijn naast coördinator ook regisseur. We zien dat die gemeenten meer tevreden zijn over de kwaliteit van de dialoog en de samenwerking binnen de gemeente.

Niet alle successen in beeld
Het LEA-overleg is doorgaans onderdeel van een uitgebreide overleg- en werkgroepenstructuur. Niet alle gemeenten die wij hebben gesproken, slagen erin

om hier een samenhangende structuur van te maken waar wordt gewerkt vanuit dezelfde visie en doelen en waarbij de verschillende overlegplatforms elkaar versterken. In die gemeenten ontbreekt vaak een goede inhoudelijke beleids- of kwaliteitscyclus rondom onderwijsachterstandenbeleid. Dit gaat mogelijk ten koste van de effectiviteit en de samenhang. Overigens horen we van gemeenten dat de afzonderlijke werk- en overleggroepen vaak wel eigen doelen hebben en die ook evalueren. Er gebeuren – zo horen we – mooie dingen, bijvoorbeeld een goed lopend vve-werkoverleg op wijk- of dorpsniveau. Vanuit de gemeente is daar echter lang niet altijd (samenhangend) zicht op. Ook is niet altijd duidelijk in welke mate deze werk- en overleggroepen bijdragen aan de doelen van de wet.

Personeelstekort en -verloop blijft niet zonder gevolgen
Tot slot is het hoge verloop onder partners en ambtenaren een vaak genoemd knelpunt. Door dit verloop gaat kennis verloren. Vrijwel alle gemeenten geven aan dat dit stagnerend en belemmerend werkt in de uitvoering van afspraken. De uitvoering komt stil te liggen, nieuwe bestuurders stellen gemaakte afspraken soms opnieuw ter discussie, nieuwe locatiedirecteuren worden niet altijd meegenomen in het beleid en nieuwe ambtenaren en raadsleden hebben vaak meer tijd nodig om zich in te werken in de thema's en de bedoeling van het wettelijk verplichte jaarlijkse LEA-overleg.

De invloed van corona is groot (geweest)
Tijdens de covid-pandemie zijn bestaande overlegstructuren stilgevallen of werd het overleg vrijwel alleen gevoerd over het zoveel mogelijk verantwoord laten doorgaan van opvang en onderwijs en de besteding van de middelen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs. Gemeenten kregen zelf ook extra middelen vanuit dit programma. Veel gemeenten geven in de gesprekken aan dat de beschikbaarheid van middelen, de urgentie en het feit dat alle houders en besturen met dezelfde uitdagingen geconfronteerd werden, een enorme impuls heeft gegeven aan de kwaliteit van het overleg en de bereidheid om samen afspraken te maken.

4 Afspraken en doelen

In dit hoofdstuk gaan we in op de deelvragen 2 en 3:

- Wat is de taakopvatting van de gemeente met betrekking tot het stellen van doelen, en hoe geven zij hier invulling aan?
- Wat is de taakopvatting van gemeenten met betrekking tot het evalueren van de doelen, en hoe geven zij hier invulling aan?

We bespreken allereerst of en over welke onderwerpen gemeenten volgens de door hen ingevulde vragenlijsten afspraken maken en doelen stellen (paragraaf 5.1 en 5.2) en deze doelen evalueren (paragraaf 5.3). Vervolgens gaan we in op de informatie die we tijdens de gesprekken met de gemeenten ophaalden (paragraaf 5.4). In deze gesprekken legden we de focus op de thema's bestrijden van onderwijsachterstanden en voorkomen van segregatie. Tot slot (paragraaf 5.5) formuleren we enkele conclusies uit deze informatie.

4.1 Het bestrijden van onderwijsachterstanden

4.1.1 Afspraken

Voor het thema 'het bestrijden van onderwijsachterstanden' hebben we 31 onderwerpen onderscheiden (zie tabel 4.1.1a en 4.1.1b). Gemeenten maken over gemiddeld 17 onderwerpen afspraken. Het budget dat gemeenten krijgen voor de financiering van het onderwijsachterstandenbeleid is sterk afhankelijk van de omvang en de samenstelling van de bevolking binnen gemeenten[17]. Uit informatie van Sardes/Oberon (2021)[18] blijkt dat gemeenten veruit het grootste deel van hun onderwijsachterstandenbudget besteden aan vve. De overige activiteiten (waaronder taal- en schakelklassen) worden uit het resterende deel bekostigd.

Vve is een omvangrijk onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid. In tabel 4.1.1a is te zien dat meer dan de helft van de gemeenten aangeeft afspraken te maken over vve-gerelateerde onderwerpen in een LEA-overleg (per onderwerp variërend van 55% tot 85%). Bij die vve-onderdelen waarvoor aanvullende regelgeving is vastgelegd, ligt dit percentage flink hoger (rond 80%). In bijlage 1 is meer te lezen over deze aanvullende regelgeving. Aangezien alle gemeenten op basis van aanvullende regelgeving afspraken over vve moeten maken, is het mogelijk dat een deel van de gemeenten dit buiten het LEA-overleg om doet. Hier kunnen wij op basis van dit themaonderzoek geen uitspraken over doen. Op slechts 2 onderwerpen zien we een aanzienlijk lager percentage: de wachtlijsten (25%) en het geven van voorrang aan de plaatsing van doelgroepkinderen in het primair onderwijs (4%).

Tabel 4.1.1a Onderwerpen 'vve' binnen het thema 'het bestrijden van onderwijsachterstanden', 2020*

	Afspraken gemaakt	Doelen geformuleerd**	Doelen behaald**
Voor- en vroegschoolse educatie			
Doorgaande lijn			
Doorgaande lijn	85%	73%	83%

17 https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/voorschoolse-en-vroegschoolse-educatie/financiering-onderwijsachterstanden.

18 Sardes/Oberon (2021), *Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Utrecht: 2021.*

Overdrachtsprotocol voorschoolse opvang naar basisonderwijs	72%	-	-
Kindvolgsysteem	68%	67%	84%
Voorrang bij plaatsing van ve-kinderen in het primair onderwijs	4%	-	-
Toeleiding en bereik			
Bereik en toeleiding	79%	-	-
Doelgroepbepaling	77%	70%	96%
Afspraken over indicatie en toeleiding	77 %	76%	-
Indicering	76%	-	-
Toegankelijkheid voorscholen voor alle peuters	72%	71%	91%
Vroegsignalering	62%	-	-
Aantal kindplaatsen	55%	72%	94%
Wachtlijsten	25%	75%	89%
Overig			
Aanbod	76%	73%	95%
Resultaatafspraken	67%	-	-
Ouderbeleid	66%	62%	71%
Scholing	60%	61%	89%

* Voor de cellen met een '-' zijn geen gegevens opgehaald. De oorzaak is een technische programmeerfout.
** De percentages in de tweede en derde kolom zijn steeds het percentage van de voorgaande (linker) kolom.
Bron: Vragenlijst 2021

In tabel 4.1.1b staan de onderwerpen die niet direct met vve te maken hebben. Binnen het subthema taalondersteuning zien we dat gemeenten vooral afspraken maken over schakel- en taalklassen, leesstimulering en extra taalonderwijs (54 tot 60%).

De doorgaande lijn van voorschool naar bassischool en van basisschool naar het voortgezet onderwijs is een belangrijk onderwerp binnen het subthema samenwerking. Ruim twee derde van de gemeenten (70%) geeft aan hier afspraken over te maken. Dit geeft nog geen zicht op de aard van de afspraken en mogelijk is er een flinke overlap tussen deze afspraken en de afspraken over de doorgaande lijn binnen vve. Ook over de samenwerking met bibliotheken maken relatief veel gemeenten afspraken (51%).

Binnen het subthema gezins-/ouderbegeleiding zien we dat er vooral afspraken worden gemaakt over de preventie jeugdzorg (68%) en de ouderbetrokkenheid (59%). Over de begeleiding van ouders en kinderen bij de schoolkeuze (18%), een jeugdcoach (14%) en huiswerkondersteuning (14%) worden aanzienlijk minder vaak afspraken gemaakt.

Tabel 4.1.1b Onderwerpen 'overig' binnen het thema 'het bestrijden van onderwijsachterstanden', 2021*

	Afspraken gemaakt	Doelen geformuleerd**	Doelen behaald**
Taalondersteuning			
Schakel- en taalklassen	60%	60%	90%
Leesstimulering	57%	54%	81%

Extra taalonderwijs	54%	55%	85%
Vakantie (voor)scholen, zoals zomerscholen	33%	36%	93%
Samenwerking			
Doorgaande (leerlijn) voorschool naar basisschool en van basisschool naar voortgezet onderwijs	71%	61%	-
Samenwerking met bibliotheken	51%	60%	-
Evaluatie activiteiten consultatiebureau/Jeugdgezondheidszorg	43%	62%	-
Integraal Kind Centrum	39%	67%	-
Evaluatie activiteiten GGD	28%	60%	-
Brede school	25%	59%	-
Gezins-/ouderbegeleiding			
Preventie jeugdzorg	68%	59%	83%
Ouderbetrokkenheid	59%	60%	69%
Begeleiding van ouders en kinderen bij de schoolkeuze	18%	44%	83%
Jeugdcoach	18%	56%	88%
Huiswerkondersteuning	14%	48%	75%

* Voor de cellen met een '-' zijn geen gegevens opgehaald. De oorzaak is een technische programmeerfout.
** De percentages in de tweede en derde kolom zijn steeds het percentage van de voorgaande (linker) kolom.
Bron: Vragenlijst 2021

Gemiddeld zien we dat gemeenten over meer onderwerpen afspraken maken, naarmate de stedelijkheidsgraad of de achterstandsscore hoger is (zie tabel 5.3d en 5.3e in het technisch rapport).

4.1.2 Doelen

Binnen het thema 'het bestrijden van onderwijsachterstanden' geven gemeenten aan dat afspraken niet altijd leiden tot het formuleren van doelen. Per onderwerp varieert dit (36 tot 76%). Vooral binnen het onderdeel vve zien we redelijk vaak dat dit wel gebeurt (61 tot 76%). In de wet is via aanvullende regelgeving voor een aantal onderwerpen binnen vve bepaald dat hier afspraken over moeten worden gemaakt. Dit is waarschijnlijk een verklaring voor het relatief hoge percentage gemeenten dat voor vve afspraken maakt.

Meer dan twee derde van de gemeenten die afspraken maken en doelen formuleren, geven op één of meerdere onderwerpen aan deze doelen ook te behalen. Hoe vaak dat lukt, varieert per onderwerp (69 tot 96%). Het onderwerp waar het minst vaak doelen voor worden behaald, gaat over de ouderbetrokkenheid (69%). De doelgroepbepaling (vve) kent het hoogste percentage behaalde doelen (96%). Dit is logisch omdat het vanuit de regelgeving verplicht is om een doelgroepdefinitie op te stellen.

4.2 Het voorkomen van segregatie

4.2.1 Afspraken

Het thema 'voorkomen van segregatie' bevat in totaal 12 onderwerpen. Gemeenten geven aan over gemiddeld 3 onderwerpen afspraken te maken. Ruim een tiende deel van de gemeenten geeft aan over geen enkel onderwerp binnen het thema 'voorkomen van segregatie' afspraken te maken. Dit zijn vooral gemeenten met een midden achterstandsscore en gemeenten die weinig stedelijk zijn (zie tabel 5.2f en 5.2g in het technisch rapport).

In tabel 4.2.1a zien we dat over onderwerpen die te maken hebben met woonsegregatie relatief weinig afspraken worden gemaakt. Bijna een derde van de gemeenten (29%) zegt afspraken te maken over de spreiding van doelgroepkinderen over de scholen binnen de gemeente. Over de spreiding van nieuwkomerskinderen (13%) en statushouders (9%) worden veel minder afspraken gemaakt. Een reden hiervoor kan zijn dat afspraken hierover niet in LEA-verband worden gemaakt.

Bij de onderwerpen die betrekking hebben op onderwijssegregatie is wat meer verdeeldheid te zien. Gemeenten geven relatief vaak aan afspraken te maken over de heterogeniteit[19] van een voorschoolse groep (52%). Verder zien we dat over andere onderwerpen veel minder vaak afspraken worden gemaakt. Vooral als het gaat over het verscherpte toelatingsbeleid (7%), de centrale aanmelding voor het basisonderwijs (8%) en een evenredige verdeling van (doelgroep)kinderen in het voortgezet onderwijs (3%).

Dezelfde verdeeldheid zien we ook bij de onderwerpen over sociale segregatie. Over passend onderwijs (67%) en integraal jeugdbeleid (54%) worden het vaakst afspraken gemaakt in het LEA-overleg.

Tabel 4.2.1a Onderwerpen binnen het thema 'het voorkomen segregatie', 2021

	Afspraken gemaakt	Doelen geformuleerd*	Doelen behaald*/**
Woonsegregatie			
Spreiding van doelgroepkinderen over de gemeente	29%	50%	-
Spreiding van nieuwkomerskinderen over de gemeente	13%	69%	-
Spreiding van statushouders over de gemeente	9%	70%	-
Onderwijssegregatie			
Heterogene voorschoolse groepen met doelgroepkinderen en niet-doelgroepkinderen in één groep	52%	71%	-
Spreiding van de basisscholen over de wijken in de gemeente	27%	66%	-
Verscherpt toelatingsbeleid	7%	-	-
Centrale aanmelding basisonderwijs	8%	-	-

19 De heterogeniteit zegt iets over de diversiteit van een groep. Hoe hoger de heterogeniteit, hoe meer de leden van een groep op bepaalde kenmerken van elkaar verschillen.

Werken met een evenredige verdeling van (doelgroep)kinderen in het voortgezet onderwijs	3%	-	-
Sociale segregatie			
Passend onderwijs	67%	61%	78%
Integraal jeugdbeleid	54%	55%	80%
Zorgen voor veilige woonomgeving	17%	42%	84%
Aanbod om cohesie te vergroten	14%	50%	84%

* De percentages in de tweede en derde kolom zijn steeds het percentage van de voorgaande (linker) kolom.
** Voor de cellen met een '-' zijn geen gegevens opgehaald. De oorzaak is een technische programmeerfout.
Bron: Vragenlijst 2021

Gemiddeld zien we dat gemeenten over meer onderwerpen afspraken maken, naarmate de stedelijkheidsgraad of de achterstandsscore hoger is (zie tabel 5.3d en 5.3e in het technisch rapport).

4.2.2 *Doelen*

Volgens de Wet primair onderwijs (WPO) en Wet voorgezet onderwijs (WVO) moeten afspraken zoveel mogelijk het karakter hebben van (meetbare) doelen. Uit de vragenlijst van 2021 maken we op dat het maken van afspraken in veel gevallen niet leidt tot het formuleren van doelen (afhankelijk per onderwerp 42 tot 71%).

4.3 Evalueren van doelen en monitoring van beleid

In de vragenlijst 2021 is aan gemeenten die aangaven doelen te hebben gesteld, ook gevraagd aan te geven of deze doelen zijn bereikt. Helaas zijn de antwoorden op deze vraag niet volledig en daardoor niet betrouwbaar te analyseren. Dit geldt vooral voor het thema segregatie. Ondanks dat zullen we er in de volgende paragraaf iets over zeggen op basis van de gesprekken die we hierover hebben gevoerd met 21 gemeenten. Voor het thema onderwijsachterstanden zijn meer gegevens beschikbaar, hoewel ook niet compleet. In ieder geval is het beeld in zoverre duidelijk, dat veel gemeenten (80% of meer) aangeven dat de doelen op gebied van vve voor wat betreft doelgroepbepaling, doorgaande lijn en aanbod worden behaald. Dat komt ook overeen met het beeld dat al een aantal jaren naar voren komt uit de risicoanalyse die wij jaarlijks voor vve uitvoeren.

Resultaten van beleid meten

We beschikken niet over voldoende data over de mate waarin gemeenten hun binnen de LEA gestelde doelen evalueren. Wel hebben we gegevens uit de vragenlijst van 2020 waarin gemeenten werd gevraagd of zij de resultaten (uitkomsten) van het onderwijsachterstandenbeleid meten of laten meten. In tabel 4.3.1a zien we dat iets meer dan de helft (53%) van de gemeenten zegt de uitkomsten van het beleid (zeer) vaak te meten. Dat wil zeggen: minimaal elke 2 jaar tot meerdere keren per jaar en gericht op meerdere uitkomsten. Ruim een vijfde (24%) van de gemeenten zegt de uitkomsten zelden of nooit te meten.

Tabel 4.3.1a Evaluatie van de uitkomsten van het beleid, 2019

	%	N
Zeer vaak (elk jaar of vaker, meerdere uitkomsten)	10,0	35

Vaak (elk jaar of elke 2 jaar, beperkt tot enkele uitkomsten)	42,7	149
Soms (vaker dan eens in de 5 jaar, beperkt tot 1 of 2 uitkomsten)	23,5	82
Zelden (eens in de 5 jaar, beperkt tot 1 of 2 uitkomsten)	12,0	42
Nee, nooit	11,7	41
Totaal		349

Bron: Vragenlijst 2020

Een uitsplitsing naar stedelijkheidsgraad laat zien dat gemeenten met een hogere stedelijkheidsgraad vaker aangeven dat zij de resultaten van beleid (laten) meten (zie tabel 10.1b in het technisch rapport).

Uitgesplitst naar achterstandsscore wordt duidelijk dat indien de achterstandsscore hoger is, gemeenten over het algemeen vaker aangeven dat zij de opbrengsten van het beleid (laten) meten. Het aantal gemeenten dat zegt (zeer) vaak de opbrengsten te meten, is het laagste bij gemeenten met lage achterstandsscores en het hoogst bij gemeenten met de hoogste achterstandsscores (zie tabel 10.1c in bijlage).

4.4 Nadere duiding vanuit de kwalitatieve data (interviews)

In de gesprekken met gemeenten is onder andere gevraagd welke doelen gemeenten stellen, waarom zij deze stellen en hoe zij monitoren of doelen worden bereikt.

Onderwijsachterstandenbeleid: scala aan doelen met zwaartepunt voor vve
Het beeld op basis van de gesprekken komt gedeeltelijk overeen met het beeld vanuit de vragenlijsten, maar wijkt op onderdelen af. Wat overeenkomt is de hoeveelheid verschillende onderwerpen waarover in het kader van de LEA afspraken worden gemaakt. De meeste gemeenten met wie wij spraken, maken afspraken op het gebied van vve. Dit is ook logisch, gezien de wettelijke verplichting om voor vve afspraken te maken over de doelgroepdefinitie, het bereik en aanbod, de doorgaande lijn en de resultaten van vve. Met uitzondering van de resultaatafspraken, horen we dat de genoemde vve-afspraken ook concreet geformuleerd zijn en dat doorgaans via een gemeentelijke monitor wordt geëvalueerd of de doelen zijn behaald. Voor de overige gebieden geldt dat de meeste gemeenten in de vragenlijst wel aangeven dat ze doelen stellen, maar dat tijdens het gesprek duidelijk wordt dat:

- er toch geen doelen zijn;
- ze heel algemeen zijn geformuleerd (‘ieder kind hoort erbij’, ‘goede doorgaande lijn’);
- (of) dat doelen vooral in termen van activiteiten worden beschreven (‘realiseren van een betere samenwerking tussen jeugdzorg en passend onderwijs’) zonder dat dat dit verder wordt geconcretiseerd.

Voorkomen segregatie nauwelijks doelen
Het beeld over doelen binnen het thema segregatie wijkt op basis van de gesprekken af van het beeld vanuit de vragenlijsten. Op een enkele gemeente na heeft vrijwel geen van de gemeenten met wie wij spraken het voorkomen van segregatie binnen het onderwijs op basis van sociaaleconomische status expliciet als beleidsdoel beschreven. Daar waar afspraken over segregatie worden genoemd, blijken deze uit de gesprekken vaak over het bestrijden van onderwijsachterstanden te gaan (bijvoorbeeld spreiding van vve-doelgroepkinderen), of bijvoorbeeld te zijn

gekoppeld aan passend onderwijs (voor ieder kind een plek). De verklaringen die gemeenten geven voor het niet maken van expliciete afspraken over het tegengaan van segregatie zijn divers, maar laten zich globaal samenvatten tot 4 categorieën:

- De samenhang met woonsegregatie. Vooral stadsgemeenten geven aan dat sociaaleconomische segregatie met name voortkomt uit woonsegregatie en dat daar vanuit het onderwijs (en dus vanuit de LEA) weinig invloed op uitgeoefend kan worden.
- Segregatie speelt hier niet. Met name de weinig-stedelijke en de niet-stedelijke gemeenten met een 'midden' achterstandsscore zeggen regelmatig dat segregatie binnen hun gemeente niet speelt. Deze gemeenten bestaan meestal uit meerdere dorpskernen waar leerlingen gemengd op de basisscholen binnen een dorpskern zitten.
- Concurrentiepositie tussen partners. Deelnemende LEA-partners binnen dezelfde sector zijn vaak concurrenten van elkaar. Wanneer afspraken over segregatie mogelijk het spreiden of herverdelen van kinderen en leerlingen tot gevolg hebben, zijn besturen en houders nogal eens voorzichtig of zelfs terughoudend in het maken van concrete bindende afspraken.
- Vrijheid van onderwijskeuze voor ouders. Gemeenten geven aan dat het recht van ouders om zelf de school of kinderopvanglocatie te mogen kiezen, het maken van concrete afspraken en doelstellingen minder zinvol maakt. Dit is extra zichtbaar in die gemeenten waar veel sprake is van verzuiling binnen het onderwijs en ouders vaak bewust kiezen voor een school met gelijkgestemde geloofsovertuiging. Gemeenten zien ook dat de wetgeving 'meer ruimte voor nieuwe scholen' kan leiden tot het starten van een nieuwe school waarvan het profiel sterk wordt ontleend aan een geloofsovertuiging of ideologie. Een enkele gemeente vraagt zich hardop af wat de landelijke overheid van gemeenten verwacht, 'als zij zelf de deur voor deze vorm van segregatie aan de voorkant wagenwijd openzet'.

Weinig draagvlak voor meetbare doelen in complexe vraagstukken
De meeste gemeenten geven aan het heel lastig te vinden om concrete en meetbare doelen te stellen voor complexe maatschappelijke opgaves. Vaak spelen zoveel factoren een rol dat het niet haalbaar wordt gevonden om van één losse maatregel effect te verwachten. Het stellen van een concreet meetbaar doel wordt niet zinvol gevonden, omdat resultaten bijna nooit terug te leiden zijn naar één maatregel of afspraak. Dit wordt bijvoorbeeld ook vaak genoemd wanneer wordt gevraagd naar de (verplichte) resultaatafspraken vve. Dit is een wettelijke vereiste waarmee gemeenten al jaren moeite hebben, zoals we als inspectie jaarlijks vaststellen in ons toezicht op vve. Een aantal gemeenten waarmee wij spraken, geeft aan vraagtekens te zetten bij het nut van resultaatafspraken. Ook ervaren ze het als zeer moeilijk om resultaatafspraken betrouwbaar te evalueren. Zeker nu scholen geen gebruik meer (mogen) maken van kleutertoetsen.

Zoeken naar wat kan en mag
We horen vooral bij gemeenten met een gemiddelde tot lage stedelijkheidsgraad, dat zij zoeken naar wat ze kunnen en mogen. Zij regelen wat zij puur volgens de wet moeten regelen, maar voelen zich niet de aangewezen instantie om schoolbesturen en kinderopvanghouders aan te spreken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Bovendien missen zij vaak de tijd en de expertise om echt inhoudelijk het gesprek aan te gaan. Ze geven aan zeer geïnteresseerd te zijn in hoe andere (vergelijkbare) gemeenten invulling aan hun taak geven. Ook geven zij aan dat zij – bij gebrek aan financiële prikkels – maar weinig kunnen als het veld niet gemotiveerd is of men het onderling niet eens is.

Doorgaans wel monitoring op getallen maar weinig evaluatie op inhoudelijke doelen

Gemeenten beschikken over monitorsystemen. Deze zijn bijna altijd gekoppeld aan de subsidieafspraken. Dat wil zeggen dat partijen die subsidie ontvangen zich aan de hand van de subsidievoorwaarden moeten verantwoorden. Hierin komen voor een deel de LEA-doelen (bijvoorbeeld het bereik van voorschoolse educatie in verband met de bekostiging hiervan) terug. Bij het grootste deel van de gemeenten waarmee wij spraken, is er geen cyclus waarbinnen de LEA-doelen worden geëvalueerd en waarbij deze evaluatie wordt gebruikt om het beleid verder in te richten of bij te stellen. Sowieso zijn doelen vaak zo algemeen gesteld dat het heel moeilijk na te gaan is of ze zijn bereikt. Of doelen zijn zo weinig ambitieus dat ze nauwelijks bijdragen aan het doel van de wet. Meerdere gemeenten geven overigens aan dat er naast het formele LEA-overleg vaak werkgroepen en kwaliteitskringen zijn die hun eigen agenda voeren en doelen stellen en dat op dat niveau ook zeker geëvalueerd wordt. Maar de evaluaties van deze afzonderlijke overleggroepen worden meestal niet blijvend verzameld.

4.5 Conclusies

In dit hoofdstuk staan onderzoeksvragen 2 en 3 centraal:

- Stellen gemeenten doelen en hoe komen zij tot deze doelen?
- Gaan gemeenten na of doelen worden bereikt en – zo ja – hoe doen zij dat?

Het antwoord op deze 2 vragen is afhankelijk van het thema. Wanneer we naar het bestrijden van onderwijsachterstanden kijken, zien we dat gemeenten over het algemeen veel afspraken maken, maar weinig meetbare doelen stellen. Als belangrijkste reden hiervoor zeggen gemeenten dat het bestrijden van onderwijsachterstanden een complexe maatschappelijke opgave is, waarop veel factoren invloed hebben. Het is erg moeilijk en volgens sommige gemeenten ook onwenselijk om geïsoleerde doelen te stellen en daar succes van beleid op te baseren. Een uitzondering vormt het deelthema voor- en vroegschoolse educatie. In regelgeving is een aantal onderwerpen vastgelegd waarover afspraken gemaakt moeten worden. We zien dat veel gemeenten dat ook doen. Voor het thema segregatie geldt dat er nauwelijks afspraken worden gemaakt en zo goed als geen doelen worden geformuleerd. Gemeenten geven aan dat zij weinig mogelijkheden zien om onderwijssegregatie op niveau van de LEA te voorkomen. Voor beide thema's geldt dat in de meeste gemeenten niet of nauwelijks inhoudelijk wordt geëvalueerd. We lichten dit antwoord hieronder toe.

Veel onderwerpen op de agenda; weinig meetbare doelen

Gemeenten maken vooral afspraken over onderwerpen die te maken hebben met het bestrijden van onderwijsachterstanden via taalstimulering. Zij maken veel minder afspraken over onderwerpen die zijn gericht op het tegengaan van segregatie. Dit blijkt uit de vragenlijsten waarin zij vaak aangeven afspraken over vve, taal- en schakelklassen en taalstimuleringsactiviteiten te maken. Vaak is er bij dit soort afspraken ook sprake van subsidietoekenning. Voor het tegengaan van segregatie worden veel minder afspraken gemaakt. Het aantal gemeenten dat aangeeft dat er ook meetbare doelen gesteld worden, lijkt op basis van de gesprekken die we voerden te rooskleurig. Het blijkt vaak te gaan om zeer algemene doelen die nauwelijks te evalueren zijn. Uitzondering zijn de afspraken voor vve die concreter zijn uitgewerkt in de wet en waaraan sinds 2010 veel aandacht is besteed. Gemeenten geven aan het moeilijk te vinden concrete doelen te stellen bij de vraagstukken 'bestrijden van onderwijsachterstanden' en 'tegengaan van segregatie'. Vooral het tegengaan van segregatie, maar ook het maken van resultaatafspraken voor vroegschoolse educatie noemen zij complexe (maatschappelijke) vraagstukken waarbij veel factoren een rol spelen. Het is moeilijk om deze factoren apart uit te lichten en hiertoe afspraken te maken, en al helemaal moeilijk om meetbare doelen te formuleren. Daarbij geldt voor de resultaatafspraken vroegschoolse educatie dat gemeenten weliswaar

verantwoordelijk zijn dát afspraken worden gemaakt, maar nooit inhoudelijk verantwoordelijk. Het gaat hier immers over onderwijsresultaten van kinderen. De gemeente is hierin erg afhankelijk van de medewerking van de schoolbesturen.

Monitoring op getallen en proces; zelden op inhoudelijke doelen/effect
Gemeenten lijken maar weinig na te gaan of gestelde doelen zijn bereikt. Een cyclisch proces waarin vanuit visie doelen worden gesteld, processen worden ingericht en vervolgens weer wordt geëvalueerd of het doel bereikt is, lijkt weinig voor te komen.
Dit blijkt uit de vragenlijsten en wordt bevestigd in de gesprekken die wij hebben gevoerd. Gemeenten beschikken vaak wel over een monitor. Het gaat dan vaak om monitoring van kwantitatieve gegevens: hoeveel doelgroeppeuters ontvangen vve; hoeveel kinderen volgen een taalklas, enzovoorts? Evaluatie op basis van inhoudelijke en meetbare doelen gebeurt veel minder. Dit is logisch omdat veel gemeenten moeite hebben met het stellen van dit soort doelen. Een enkele gemeente geeft aan dat op uitvoeringsniveau wel wordt geëvalueerd, maar dat men die gegevens niet op gemeentelijk niveau verzamelt.

Onderwijssegregatie hangt bij kinderen vaak samen met woonsegregatie
Gemeenten beschouwen segregatie tot en met de basisschoolleeftijd vaak als een gegeven, waar vanuit de LEA weinig invloed op kan worden uitgeoefend. Vooral in steden en grote dorpen komt segregatie in opvang en onderwijs op deze leeftijd vaak voort uit woonsegregatie. De mogelijkheden om hier vanuit de LEA iets tegen te doen zijn volgens gemeenten beperkt. Kleinere gemeenten (en dan vooral die met meerdere kleinere dorpen) geven vaak aan dat er binnen hun gemeente geen sprake is van segregatie in het onderwijs omdat er in veel gevallen maar één school aanwezig is. Deze gemeenten zien hierin voor zichzelf dan ook geen opdracht.

Onderwijssegregatie bij jongeren overschrijdt gemeentegrenzen
Segregatie in het voortgezet onderwijs en het mbo overstijgt de gemeentegrenzen. Bij jongeren (VO en mbo) spelen er vaker factoren die de gemeentegrens overschrijden. VO-scholen en mbo-instellingen hebben namelijk vaak meerdere gemeenten als voedingsgebied, en besturen voor VO en mbo hebben regelmatig locaties in meerdere gemeenten. De gemeentelijke LEA lijkt voor deze sectoren niet altijd de aangewezen plek om afspraken te maken.

Vrijheid van onderwijskeuze versus tegengaan van segregatie
De gemeenten waarmee wij spraken, ervaren de keuzevrijheid[20] van ouders (naast de woonsegregatie) als een belangrijke beperkende factor in het maken van succesvolle afspraken om segregatie tegen te gaan. Ouders beslissen zelf bij welke school zij hun kind(eren) aanmelden, en kiezen vaak een school die aansluit bij de eigen geloofsovertuiging of cultuur. Dit kan segregatie in de hand werken. Dit wordt versterkt doordat veel besturen volgens gemeenten elkaars concurrent zijn en niet altijd bereid zijn om over hun eigen belangen heen te stappen. Meerdere ambtenaren of wethouders met wie wij spraken, vroegen zich af wat een gemeente dan nog kan doen om segregatie tegen te gaan.

20 In het Europees verdrag van de rechten van de mens staat: Bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen.

5 Beschouwing en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven we een nadere beschouwing op de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken en leggen we de verbinding met ons eerdere onderzoek naar het functioneren van de LEA uit 2019[21]. Vervolgens formuleren we een aantal aanbevelingen aan gemeenten, OCW, VNG en onszelf.

5.1 Beschouwing

Het LEA-overleg wordt gevoerd, maar gemeenten zoeken aanknopingspunten voor goede invulling
Veruit de meeste gemeenten voeren het LEA-overleg. Voor de 2 thema's die we in dit onderzoek centraal stellen, geldt dat het thema segregatie veel minder vaak op de agenda staat dan onderwerpen die gericht zijn op het bestrijden van onderwijsachterstanden. Hoewel beide thema's onderdeel moeten zijn van de LEA, kent het thema het bestrijden van onderwijsachterstanden een veel langere geschiedenis. Denk bijvoorbeeld aan vve, taalstimulering en ouderondersteuning. Deze onderwerpen staan bij de meeste gemeenten van oudsher op de agenda van het verplicht overleg. Onderwerpen die gericht zijn op het voorkomen van segregatie zijn minder zichtbaar op deze agenda. Veel gemeenten lijken moeite te hebben met dit thema. Zij vinden segregatie een zeer complex maatschappelijk vraagstuk en het spreiden van achterstandsleerlingen over scholen (zoals verwoord in het wetsartikel) in de praktijk lastig uitvoerbaar. Gemeenten noemen woonsegregatie en de vrijheid van onderwijskeuze als belangrijke redenen waarom zij hier maar beperkt invloed op uit kunnen oefenen via de LEA. Ook geven zij aan dat houders en besturen (vaak elkaars concurrenten) als het gaat om spreidingsafspraken nogal eens moeite hebben voorbij hun eigen belangen te kijken. Hoewel de wetgeving voorziet in een doorzettingsmacht voor gemeenten, wordt deze bijna nooit ingezet. Gemeenten doen dit niet omdat zij de afbreukrisico's op andere samenwerkingsportefeuilles (bijvoorbeeld huisvesting en passend onderwijs) te groot vinden. Voor het voortgezet onderwijs geldt bovendien dat het vraagstuk een meer regionale dan lokale aanpak vraagt. Tot slot vinden gemeenten het voorkomen van segregatie in het onderwijs in de praktijk vaak ook moeilijk te verenigen met artikel 23 van de Nederlandse Grondwet (Vrijheid van onderwijs). Dit artikel geeft immers – zo zeggen gemeenten – ruimte om scholen te stichten op grond van een ideologie of geloofsovertuiging; iets wat de segregatie binnen het onderwijs eerder vergroot dan tegengaat.

Samengevat zijn er gemeenten waar segregatie in het onderwijs naar hun eigen zeggen wel speelt, maar die beperkte mogelijkheden ervaren om dit via de LEA te voorkomen. Dit beeld is sinds ons rapport 'Doelbereik Lokale Educatieve Agenda'[22] niet wezenlijk veranderd.

Rol gemeenten in relatie tot het stellen van doelen
We zien grote verschillen in de taakopvatting die gemeenten hebben. Dit is voor een deel te verklaren vanuit de context en schaalgrootte van gemeenten. Vooral matig- tot weinig-stedelijke gemeenten herkennen de vraagstukken rond onderwijsachterstanden en segregatie veel minder; zij vinden zelf dat deze binnen hun gemeente niet of nauwelijks spelen. Daarom ervaren zij minder noodzaak om hier afspraken over te maken, laat staan concrete doelen te stellen. Naast grote

21 Inspectie van het Onderwijs (2019). *Doelbereik Lokale Educatieve Agenda.* Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
22 Inspectie van het Onderwijs (2019). Doelbereik Lokale Educatieve Agenda. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

verschillen in rol- en taakopvattingen, zien we ook enkele rode draden. Vrijwel alle gemeenten faciliteren en coördineren het onderwijsachterstandenbeleid, en doen dit in ieder geval beheersmatig via subsidietoekenning. Ook vinden de meeste gemeenten het stellen van meetbare doelen lastig en soms niet hun taak. Een veel gehoord argument is dat er zoveel factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van kinderen, dat het niet realistisch is om effect te verwachten via een geïsoleerde maatregel. Om die reden vinden gemeenten het stellen van een meetbaar doel vaak onmogelijk. Ook geven veel gemeenten (zeker de wat kleinere) aan dat zij zich niet inhoudelijk met het onderwijs willen bemoeien. Zij vinden het stellen van inhoudelijke doelen een taak voor de kinderopvanghouders en schoolbesturen. Toch zien we ook gemeenten waar (onder gelijke omstandigheden) wel een andere rol gepakt wordt. Dit zijn gemeenten die naast facilitator en coördinator veelal ook aanjager en stimulator zijn. Zij gaan het gesprek op inhoud aan vanuit een gemeentelijke visie, proberen partijen bij elkaar te krijgen en bereiken (soms met onderhandelen) goede resultaten. We zien dit bij grote gemeenten met een hogere achterstandsscore, maar toch ook bij enkele kleinere of 'minder zware' gemeenten. Gemeenten zijn een neutrale partner in het behalen van belangrijke maatschappelijke doelen. Om deze doelen te bereiken is het vaak wenselijk dat partijen over hun eigen belangen heen stappen. Ons beeld vanuit de gevoerde gesprekken is dat dit beter lijkt te lukken in gemeenten die ook de rol van aanjager en stimulator pakken.

Samengevat kunnen gemeenten als verbindende en aanjagende neutrale partij een veel grotere rol spelen. Vanuit die rol kunnen zij het veld stimuleren om gemeenschappelijke maatschappelijke doelen boven de eigen doelen te stellen. Deze conclusie komt overeen met de conclusie uit het rapport van 2019 over het doelbereik van de lokale educatieve agenda, waarin het belang van de gemeente als goede inhoudelijke gesprekspartner als succesfactor werd genoemd. En ook in ons rapport uit 2019 - over de herijking van het toezicht op vve en kinderopvang[23] - komen we tot een soortgelijke uitkomst. We bevelen gemeenten aan deze rol te pakken en kansen te benutten.

Inhoudelijke expertise varieert behoorlijk, waarbij er samenhang met stedelijkheidsgrote en achterstandsscore lijkt te zijn.
Qua personeel is er binnen grotere gemeenten vaak meer capaciteit en inhoudelijke expertise beschikbaar. Middelgrote en kleine gemeenten richten zich in hun activiteiten vaak puur op wat zij volgens de wet moeten doen: het bij elkaar brengen van partners waarbij het overleg tussen de partners moet zijn gericht op het maken van afspraken. Niet alle ambtenaren die wij spraken bleken op de hoogte van de doelen die vanuit de wetgever met de LEA worden beoogd. De portefeuille is doorgaans belegd bij hooguit 2 ambtenaren die daarnaast vaak nog andere inhoudelijke portefeuilles hebben (bijvoorbeeld jeugdzorg). Inhoudelijk leunen zij vaak sterk op de expertise en de wensen van het veld. Dit is niet per se negatief (we spraken gemeenten waar op deze manier al jarenlang een constructieve samenwerking met het veld bestaat), maar toch geven veel ambtenaren aan graag meer deskundig te willen zijn of houvast te krijgen als het gaat om wat van hen verwacht wordt. Ook horen zij graag hoe andere (vergelijkbare) gemeenten het doen. Gemeenten hebben behoefte aan informatie en voorbeelden.

Samengevat ervaren vooral middelgrote en kleine gemeenten gebrek aan inhoudelijke expertise om goed invulling te geven aan het jaarlijks overleg onderwijsachterstandenbeleid. Ook in het rapport van 2019 werd het grote verschil

23 Inspectie van het Onderwijs (2019). Samenwerken aan kansen voor kinderen. Herijking toezicht vve en kinderopvang. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

in expertise (gekoppeld aan schaalgrootte) al als een knelpunt genoemd. Dit is 4 jaar later niet anders.

Hoog verloop werkt stagnerend en belemmerend en legt kwetsbaarheid bloot
Hoog verloop onder ambtenaren en – hoewel in mindere mate – houders en besturen, werkt stagnerend en belemmerend bij het vormgeven en uitvoeren van beleid. Bij de overdracht gaat vaak expertise verloren. Hierdoor vraagt inwerken in zowel de inhoud als de overlegstructuur steeds veel tijd. Ook regelmatige wisselingen van de wacht bij houders en besturen werken volgens gemeenten stagnerend. Zij merken dat opvolgers gemaakte afspraken regelmatig opnieuw ter discussie stellen. De effecten hiervan worden versterkt doordat veel gemeenten op deze onderwerpen weinig werken vanuit een beleidscyclus, maar meer vanuit een overleg-/netwerkstructuur. De structuur is sterk gekoppeld aan de mensen die het werk doen en dus kwetsbaar voor wisselingen.

Samengevat is in veel gemeenten sprake van sterke discontinuïteit. Dit leidt regelmatig – versterkt door het ontbreken van een goede inhoudelijke beleidscyclus – tot stagnatie in het voeren van goed inhoudelijk onderwijsachterstandenbeleid. Ook deze uitkomst komt overeen met het rapport van 2018 waarin het hoge verloop onder ambtenaren op dit dossier als een groot knelpunt werd genoemd. Dit is een gegeven binnen vrijwel alle overheidssectoren. De krapte op de arbeidsmarkt maakt het moeilijk om hier verandering in aan te brengen. Een goede kwaliteitscyclus kan bijdragen aan de continuïteit en borging van doelen, afspraken en evaluatie. Zolang de cyclus is vastgelegd en wordt doorlopen, blijft er zicht op de gestelde doelen en de mate waarin ze worden bereikt, ook al is er sprake van personele wisselingen.

Het wetsartikel nader beschouwd
In de memorie van toelichting uit 2005 bij het wetsartikel 'Overleg onderwijsachterstandenbeleid' lezen we dat met het overleg onder andere voor het basisonderwijs wordt beoogd om een betere spreiding van achterstandsleerlingen over de scholen in een gemeente te realiseren. Ook lezen we dat het de verwachting van de overheid is dat het overleg zal bijdragen aan het terugdringen van de achterstandsproblematiek in een gemeente.

Deze passages roepen in relatie met de formulering van het wetsartikel 2 vragen op:

1. Is het maatschappelijke doel voorkomen van segregatie vanuit het perspectief van gemeenten wel op de juiste plek in de wet opgenomen? De plaatsing in de onderwijswetgeving, in het bijzonder de afdeling onderwijsachterstandenbeleid, suggereert een samenhang tussen het voorkomen van segregatie en het terugdringen van onderwijsachterstanden. In De Staat van het Onderwijs (2018)[24] lezen we echter dat het voorkomen van segregatie weliswaar een positieve bijdrage levert aan integratie, maar dat de effecten op leerprestaties zowel positief als negatief kunnen zijn. De moeite die gemeenten met deze opdracht hebben, laat bovendien zien dat factoren die segregatie binnen het onderwijs in de hand werken (bijvoorbeeld woonsegregatie en vrijheid van schoolkeuze voor ouders), moeilijk te beïnvloeden zijn vanuit de LEA.
2. Over welke leerlingen gaat het precies bij de formulering 'het spreiden van leerlingen met een onderwijsachterstand'? Zijn dat anno 2022 nog dezelfde leerlingen als in 2005? Er is immers sinds 2005 veel veranderd. Denk bijvoorbeeld aan nieuwe regelgeving op gebied van passend onderwijs en de bekostigingssystematiek voor het onderwijsachterstandenbeleid. Ook de

24 Inspectie van het Onderwijs (2018). Onderwijsverslag De Staat van het Onderwijs 2016-2017. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

maatschappelijke context is sterk veranderd. Zo is segregatie op basis van migratieachtergrond afgenomen en segregatie op grond van opleidings- of inkomstenniveau toegenomen. De wet geeft gemeenten weinig houvast voor de vraag welke leerlingen worden bedoeld. Bovendien is het de vraag - los van welke leerlingen worden bedoeld - waarom juist leerlingen met een onderwijsachterstand verspreid moeten worden (en bijvoorbeeld niet kinderen met een voorsprong of met een gemiddelde ontwikkeling).

Samengevat lijkt het wetsartikel aan een kritische evaluatie toe te zijn. Enerzijds op de haalbaarheid van maatschappelijke doelen via de LEA, in het bijzonder voorkomen van segregatie, en anderzijds op de aansluiting bij de huidige regelgeving en maatschappelijke ontwikkelingen.

5.2 Aanbevelingen

De conclusies en de beschouwing leiden tot een aantal aanbevelingen die we hieronder puntsgewijs weergeven:

Aanbevelingen aan OCW:

- Voer een kritische evaluatie uit op de haalbaarheid en toepasbaarheid van het wetsartikel 'Overleg onderwijsachterstandenbeleid'. Betrek hierin in ieder geval de volgende vragen:
    - Is het wetsartikel aan herziening toe op basis van veranderende (overige) regelgeving en maatschappelijke context?
    - Wat zijn de mogelijkheden van gemeenten om vanuit de LEA bij te dragen aan het maatschappelijke doel voorkomen van segregatie?
    - Biedt het artikel voldoende houvast aan gemeenten om te weten wat van hen gevraagd wordt of mag worden?
    - Houdt het wetsartikel voldoende rekening met de specifieke context van middelgrote en/of plattelandsgemeenten?

Aanbevelingen aan gemeenten:

- Pak de regie en gebruik de mogelijkheden om als neutrale partner in het veld partijen te verbinden en met elkaar over de eigen belangen heen te laten kijken om zo een bijdrage te leveren aan de doelen van de wet.
- Verken met het veld of en in welke vorm segregatie binnen uw gemeente speelt en bepaal van daaruit uw visie op dit thema.
- Borg het beleid beter door een adequate kwaliteitscyclus rond de LEA in te richten. Dit zorgt ervoor dat inhoudelijke doelen, goede afspraken en daaraan gekoppelde evaluatie (op doel en proces) beklijven en minder onderhevig zijn aan stagnaties vanwege personele wisselingen.

Aanbevelingen aan de VNG:

- Ondersteun vooral middelgrote en kleine gemeenten bij hun expertise-opbouw en het inrichten van een functionele kwaliteitscyclus rondom onderwijsachterstandenbeleid, zodat het beleid en de uitvoering ervan beter zijn geborgd en bovendien minder kwetsbaar worden voor personele wisselingen bij zowel de gemeente als de partners.

Aanbevelingen aan onszelf:

- Deel meer expertise en voorbeelden met gemeenten.

- Stimuleer gemeenten conform de Agenda voor Toekomst van (interbestuurlijk) Toezicht[25] om werk te maken van hun kwaliteitscyclus rondom onderwijsachterstandenbeleid.

25 Opgesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en VNG

Bijlage 1 Wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk gaan we in op de wet- en regelgeving die ten grondslag ligt aan het verplicht jaarlijkse overleg onderwijsachterstandenbeleid.

Het jaarlijks verplicht overleg
De gemeente heeft de taak (in medebewind gekregen[26]) om minimaal jaarlijks overleg te organiseren met houders van kinderopvangvoorzieningen en besturen voor primair en voortgezet onderwijs in het kader van onderwijsachterstandenbeleid. Deze taak omvat subonderdelen. Zo is het coördineren en gedeeltelijk faciliteren van voor- en vroegschoolse educatie (vve) een belangrijk onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid van de gemeente.

De taken in het kader van onderwijsachterstandenbeleid zijn vastgelegd in de onderwijswetgeving (zie bijlage 1). Op dit moment zijn er meerdere wetsartikelen die gaan over het verplichte overleg dat de gemeente moet voeren met de schoolbesturen en de houders van kinderopvang. Het gaat allereerst om artikel 161 in de Wet op het primair onderwijs (WPO) en artikel 118a in de Wet op het voortgezet onderwijs (WVO). Daarnaast is voor de taken op het gebied van vve specifieke regelgeving vastgelegd in artikel 159 en 160 WPO. De Inspectie van het Onderwijs is aangewezen om interbestuurlijk toezicht uit te voeren op alle gemeentelijke taken die in de WPO en WVO zijn opgenomen.

Het jaarlijks verplicht overleg en LEA
Op basis van de genoemde wetsartikelen zijn gemeenten verplicht ten minste jaarlijks overleg te voeren over het voorkomen van segregatie, het bevorderen van integratie, het bestrijden van onderwijsachterstanden en de afstemming over inschrijvings- en toelatingsprocedures van scholen 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. Dit verplicht jaarlijks overleg staat in veel gemeenten bekend onder de naam Lokale Educatieve Agenda, maar het kan ook onder een andere naam plaatsvinden (bijvoorbeeld onderwijsachterstandenoverleg) of zijn opgedeeld in meerdere overlegvormen. Omdat het de meest gangbare naam is, gebruiken wij in dit rapport ook de term LEA-overleg. Besturen voor primair en voortgezet onderwijs en houders kinderopvang zijn bij wet verplicht om deel te nemen aan dit overleg.

Memorie van toelichting (2005)
In de memorie van toelichting bij deze artikelen staat het volgende: '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 gemeenten en schoolbesturen afspraken maken over inschrijving en toelating. In de Wet kinderopvang (Wko) is vastgelegd dat houders kinderopvang verplicht deel moeten nemen aan dit overleg. Een van de doelen betreft achterstandsleerlingen in het basisonderwijs; zij worden beter gespreid over de scholen in een gemeente. Maar ook staat in de memorie van

26 Taken in medebewind zijn taken waarvoor centrale regelgeving geldt, maar waarvan de uitvoering decentraal belegd is, bijvoorbeeld bij gemeenten. In de wet ligt vast wat (in dit geval) gemeenten moeten doen, maar gemeenten kunnen zelf bepalen hoe zij dat doen.

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 van de overheid is dat het overleg zal bijdragen aan het terugdringen van de achterstandsproblematiek in een gemeente, zo valt te lezen in de memorie van toelichting. Het is de bedoeling dat de agenda voor dit overleg in gezamenlijkheid en op basis van gelijkwaardigheid wordt opgesteld, zodat een kwaliteitsdialoog ontstaat. Daarnaast kan het overleg ook gebruikt worden om afspraken te maken over de inzet van de gemeentelijke middelen. Het gaat hierbij om het bestrijden van onderwijsachterstanden en de activiteiten die door kinderopvang en onderwijs worden uitgevoerd. Onderwerp van overleg op het terrein van het voortgezet onderwijs 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, alsmede het voorkomen en bestrijden van voortijdig schoolverlaten.

Focus op onderwijsachterstanden en tegengaan van segregatie

In hoofdstuk 2 hebben we aangegeven dat we ons in dit onderzoek focussen op 2 hoofdonderwerpen (thema's) binnen het verplicht overleg onderwijsachterstanden, namelijk onderwijsachterstandsbestrijding en het tegengaan van segregatie. Hierna beschrijven we wat we verstaan onder deze termen.

Onderwijsachterstanden
We spreken van onderwijsachterstanden als leerlingen door minder gunstige economische, sociale of culturele omgevingskenmerken op school slechter presteren dan ze bij gunstiger omgevingskenmerken zouden kunnen. Dat betekent niet dat deze kinderen altijd lager dan gemiddeld presteren. Het onderwijsachterstandenbeleid heeft tot doel onderwijsachterstanden van kinderen – met name taalachterstanden – vroegtijdig te signaleren en te bestrijden. We maken hierbij onderscheid tussen beleid dat de gemeente voert (bijvoorbeeld het aanbod voorschoolse educatie) en beleid dat een schoolbestuur voert (bijvoorbeeld het inrichten van zomerscholen en schakelklassen). Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de regievoering bij het onderwijsachterstandenbeleid en hebben de wettelijke verplichting om dit in gezamenlijkheid met schoolbesturen en houders kinderopvang in te vullen. Er is wel sprake van eigen beleidsruimte, waardoor het beleid per gemeente kan verschillen. Er is in principe een onderscheid tussen de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid en kinderen die als gevolg van lichamelijke, cognitieve of psychische beperkingen problemen ondervinden in het onderwijs. Voor deze laatste groep kinderen is er het passend onderwijs. Veel gemeenten maken dit onderscheid niet meer; in hun beeld gaat het – ondanks de scheiding in de wetgeving – in de praktijk toch vaak om dezelfde kinderen en jongeren.

Voor- en vroegschoolse educatie
Een belangrijk en substantieel onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid is voor- en vroegschoolse educatie (vve). Het doel van vve is kinderen met een verhoogd risico op een onderwijsachterstand vanwege minder gunstige omgevingskenmerken, een betere start te geven in groep 3 van de basisschool. Kinderen die in aanmerking komen voor vve noemen we doelgroepkinderen. Voorschoolse educatie is gericht op doelgroeppeuters tussen 2,5 en 4 jaar binnen de kinderopvang. Vroegschoolse educatie is gericht op doelgroepkleuters van 4 tot 6 jaar in groep 1 en 2 van de basisschool. Vaak wordt er gewerkt met een specifiek programma of aanvullende activiteiten op het basisprogramma, gericht op het stimuleren van de taalontwikkeling, de beginnende gecijferdheid, de sociaal-emotionele ontwikkeling en de motoriek. De gemeente faciliteert (financieel) de

voorschoolse educatie en maakt in overleg met de houders kinderopvang en schoolbesturen afspraken over het vve-beleid. Dit omvat in ieder geval afspraken over de toeleiding van peuters naar voorschoolse educatie en over de doorgaande lijn tussen voor- en vroegschool. Met schoolbesturen moeten ook afspraken gemaakt worden over de beoogde resultaten van vve.

Segregatie
Van segregatie is sprake als specifieke groepen in kinderopvang, scholen, straten, buurten of wijken zijn oververtegenwoordigd in vergelijking met het gemiddelde van een stad (of een andere ruimtelijke eenheid van een ander schaalniveau, zoals een dorp). Het begrip segregatie wordt vaak gekoppeld aan de sociaaleconomische status van de ouders van het kind. Maar ook het gebruik van een andere thuistaal, het opleidingsniveau van ouders en/of gezinsomstandigheden kunnen een belangrijke rol spelen bij het ontstaan en de instandhouding van segregatie. Een belangrijk middel voor het tegengaan van segregatie voor gemeenten is het gemengder maken van scholen. Eén van de doelen van het jaarlijks verplicht overleg onderwijsachterstanden is dan ook dat het bevoegd gezag van de scholen binnen een gemeente een voorstel opstelt voor een gelijke verdeling van leerlingen met een onderwijsachterstand.

(https://wetten.overheid.nl)

Bijlage 2 Stedelijkheidsgraad en achterstandsscore

Ten behoeve van de analyses zijn gemeenten ingedeeld op basis van hun stedelijkheidsgraad en hun achterstandsscore.

Stedelijkheidsgraad
De stedelijkheidsgraad van gemeenten is gebaseerd op de omgevingsadressendichtheid van een gemeente. De dichtheid wordt uitgedrukt in adressen per km^2. Het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) hanteert daarbij 5 stedelijkheidsklassen:

Tabel 1. Stedelijkheidsgraad van gemeenten, 2021

Stedelijkheid	Percentage	Aantal
Zeer sterk stedelijk	6%	21
Sterk stedelijk	21%	73
Matig stedelijk	22%	75
Weinig stedelijk	36%	126
Niet stedelijk	15%	54

Achterstandsscore
De achterstandsscore wordt berekend met de onderwijsscores van peuters en basisschoolleerlingen. Onderwijsscores zijn gebaseerd op de volgende omgevingskenmerken:

- Verblijfsduur moeder in Nederland
- Opleiding vader
- Opleiding moeder
- Land van herkomst
- Schuldsanering ouders
- Gemiddelde opleiding moeder per school

De achterstandsscores worden weliswaar individueel bepaald, maar alleen op school-, bestuurs- of gemeenteniveau gebruikt. De achterstandsscore van een gemeente drukt de verwachte onderwijsachterstand uit van die gemeente (hoe hoger het getal, hoe groter de verwachte onderwijsachterstand). De achterstandsscore loopt uiteen van 0,11-1,87. We maken gebruik van de achterstandsscore aan de hand van een driedeling. Deze is in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2. Achterstandsscore van gemeenten, 2021

Achterstandsscore	Percentage	Aantal	Score (gem)
Laag	25%	88	0,37
Midden	50%	174	0,62
Hoog	25%	87	1,06

Stedelijkheidsgraad x achterstandsscore
In tabel 3 is de achterstandsscore gerelateerd aan de stedelijkheidsgraad. We zien dat gemeenten met een lagere stedelijkheidsgraad gemiddeld gezien ook vaker een lagere achterstandsscore hebben dan gemeenten met een hoge stedelijkheidsgraad.

Tabel 3. Achterstandsscore gerelateerd aan stedelijkheidsgraad

Achterstandsscore	Stedelijkheid	Percentage
	Zeer sterk stedelijk	1%

Laag	Sterk stedelijk	7%
	Matig stedelijk	24%
	Weinig stedelijk	50%
	Niet stedelijk	18%
Midden	Zeer sterk stedelijk	2%
	Sterk stedelijk	18%
	Matig stedelijk	22%
	Weinig stedelijk	39%
	Niet stedelijk	20%
Hoog	Zeer sterk stedelijk	18%
	Sterk stedelijk	41%
	Matig stedelijk	18%
	Weinig stedelijk	17%
	Niet stedelijk	5%

Bron: Inspectie van het Onderwijs, 2021

Colofon

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

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 2022