



# **COMPENSATIEFINANCIERING IN HET GEWOON BASIS- EN SECUNDAIR ONDERWIJS**

Case studies naar de implementatie  
van compensatiefinanciering in  
Vlaanderen, Nederland, Engeland en  
Frankrijk

Lief Vandevort, Hanne Bakelants & Ides Nicaise



# **COMPENSATIEFINANCIERING IN HET GEWOON BASIS- EN SECUNDAIR ONDERWIJS**

Case studies naar de implementatie  
van compensatiefinanciering in  
Vlaanderen, Nederland, Engeland en  
Frankrijk

**Lief Vandevort, Hanne Bakelants & Ides Nicaise**

**Promotor: Prof. Dr. Ides Nicaise**

Research paper SONO/2019/OL1.3/4

Leuven/Gent, Februari 2020

Het Steunpunt Onderwijsonderzoek is een samenwerkingsverband van UGent, KU Leuven, VUB, UA en Artevelde Hogeschool.



STEUNPUNT  
ONDERWIJS  
ONDERZOEK



ONDERZOEKSINSTITUUT  
VOOR ARBEID  
EN SAMENLEVING

Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:

Vandevoort, L., Bakelants, H., & Nicaise, I. (2020). Compensatiefinanciering in het gewoon basis- en secundair onderwijs. Case studies naar de implementatie van compensatiefinanciering in Vlaanderen, Nederland, Engeland en Frankrijk, Leuven: HIVA/Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek

Voor meer informatie over deze publicatie [Ides.Nicaise@kuleuven.be](mailto:Ides.Nicaise@kuleuven.be)

Deze publicatie kwam tot stand met de steun van de Vlaamse Gemeenschap, Ministerie voor Onderwijs en Vorming.

In deze publicatie wordt de mening van de auteur weergegeven en niet die van de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid is niet aansprakelijk voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de opgenomen gegevens.

© 2019 STEUNPUNT ONDERWIJSONDERZOEK

p.a. Coördinatie Steunpunt Onderwijsonderzoek  
UGent - Vakgroep Onderwijskunde  
Henri Dunantlaan 2, BE 9000 Gent

Deze publicatie is ook beschikbaar via [www.steunpuntsono.be](http://www.steunpuntsono.be)

# Voorwoord

Dit rapport maakt deel uit van de onderzoekslijn ‘Gelijke onderwijskansenbeleid: verklarende inzichten’ uit het meerjarenprogramma van SONO 2016-2020. In deze onderzoekslijn spitsen we de aandacht op het GOK-/SES-ondersteuningsbeleid, d.i. de extra omkadering en werkingsmiddelen die aan scholen worden toegekend in functie van leerlingenkenmerken die voornamelijk verwijzen naar de socio-economische achtergrond (SES) en etnische herkomst/thuistaal<sup>1</sup>. Dit beleid, dat in 2003 gelanceerd werd en nadien door verschillende decreten, besluiten en omzendbrieven versterkt, liet tot op heden onvoldoende overtuigende impact zien. De vraag stelt zich hoe de (ogenschijnlijk) zwakke effectiviteit van het ondersteuningsbeleid verklaard kan worden.

In deze onderzoekslijn zijn verschillende, complementaire invalshoeken gekozen om de problematiek te benaderen. Vooreerst werd nagegaan hoe de sociale en etnische ongelijkheden in het Vlaamse onderwijs geëvolueerd zijn sinds 2003 (zie voornamelijk Franck & Nicaise, 2018). We stelden inderdaad op verschillende punten een verhoogde gelijkheid vast, die jammer genoeg gepaard ging met een neerwaartse eerder dan opwaartse nivellering van de cognitieve vaardigheden naar sociale herkomst. Bovendien blijft de kloof tussen kansrijke en kansarme leerlingen in Vlaanderen erg groot in vergelijking met andere landen. Vervolgens werd het onderzoek verruimd naar de onderliggende systeemdeterminanten van die ongelijkheid. Daartoe werd een internationaal vergelijkend onderzoek gevoerd op de PISA-data van 50 verschillende landen (Franck & Nicaise, 2019). Die vergelijking laat toe om het verband te leggen tussen verschillen in ongelijke onderwijsuitkomsten en verschillen in systeemkenmerken op land- of regio-niveau. Het Vlaamse onderwijs cumuleert inderdaad in vrij extreme mate een aantal systeemkenmerken die nefast zijn voor de ongelijkheid: een hoge mate van schoolse segregatie, veel zittenblijven, en vroege studie-oriëntering, en gebrek aan standaardisering in curricula en leerplannen. Het GOK-ondersteuningsbeleid weegt blijkbaar niet op tegen deze systeemfouten. In dit rapport zoomen we in op de organisatie van dat GOK-ondersteuningsbeleid op zich. We vergelijken het Vlaamse systeem met gelijkaardige mechanismen van ‘compensatiefinanciering’ in drie buurlanden: Nederland, Frankrijk en Engeland. In het internationale jargon worden deze mechanismen ‘equity funding’ genoemd (of nog: educational priority funding, formula funding of needs-based school funding). Voor de vier case studies maakten we naast wetenschappelijke literatuur, beleidsdocumenten en inspectieverslagen ook gebruik van interviews en schriftelijke informatie-uitwisseling met experts en ambtenaren in elk van de vier landen. Voor de vergelijking van de kwantitatieve parameters (omvang van de doelgroep, omvang van de middelen e.d.m.) gebruikten we een schriftelijke vragenlijst, die (met telefonische ondersteuning) door de betrokken informanten werd ingevuld. Het verzamelen van de kwantitatieve informatie bleek een moeilijke opdracht te zijn: blijkbaar zijn de ambtelijke statistieken op dit vlak erg karig.

De lijst van informanten vindt u in bijlage 1. We danken onze informanten van harte voor hun zeer gewaardeerde medewerking.

---

<sup>1</sup> Een andere pijler van het GOK-beleid, het desegregatiebeleid, maakt het voorwerp uit van onderzoekslijn 3.2 van SONO.



# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>4</b>
<b>Inhoud</b>	<b>6</b>
<b>Beleidsamenvatting</b>	<b>8</b>
<b>1 Het concept compensatiefinanciering</b>	<b>14</b>
1.1. Wat verstaan we onder compensatiefinanciering?	14
1.2. Compensatiefinanciering als instrument voor emancipatie en rechtvaardigheid	15
<b>2 Bereik en conceptueel kader</b>	<b>18</b>
<b>3 Een vergelijkende analyse</b>	<b>24</b>
3.1. Beleidsdoelen	24
3.1.1. Knelpunten	26
3.2. Design	26
3.2.1. De balans tussen territoriale, school- en leerlingcriteria	27
3.2.2. Indicatoren voor leerlingenkenmerken	28
3.2.3. Doelgroepomvang	30
3.2.4. Knelpunten	31
3.3. Allocatie van middelen	34
3.3.1. Wijze van toekenning	34
3.3.2. Aandeel compensatiefinanciering	35
3.3.3. Knelpunten	37
3.4. Implementatie	39
3.4.1. Aanwending van de extra middelen	39
3.4.2. Knelpunten	40
3.5. Monitoring en evaluatie	40
3.5.1. Verantwoordingmechanismen op schoolniveau	40
3.5.2. Effectiviteit van de compensatiefinanciering	44
3.5.3. Knelpunten	45
<b>4 Beleidsvoorstellen</b>	<b>46</b>
4.1. Doelstellingen SMART formuleren	46
4.2. Een precieze definitie van de doelgroep	46
4.3. Kleuring van de extra middelen	47
4.4. Verdeling van de middelen	49
4.5. Professionalisering van schoolteams	50
4.6. Monitoring en evaluatie	50
<b>Bijlage 1. Geraadpleegde experts per land</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 2. Onderwijsachterstandenbeleid in Nederland</b>	<b>55</b>
1. Doelstellingen	55
2. Doelgroep	55
3. Toekenning	57
3.1. Gemeenten: Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid	57
3.2. Basisonderwijs: Gewichtenregeling en impulsregeling	58

3.3. <i>Secundair onderwijs: Leerplusarrangement</i>	58
4. Aanwending	59
5. Monitoring en evaluatie	59
6. Conclusie	59
7. Schematisch overzicht onderwijsachterstandenbeleid	60
<b>Bijlage 3. Pupil premium in Engeland</b>	<b>61</b>
1. Doelstellingen	61
2. Doelgroep	61
3. Toekenning	62
4. Aanwending	62
5. Monitoring en evaluatie	63
6. Conclusie	64
7. Schematische overzicht pupil premium	64
<b>Bijlage 4. L'éducation prioritaire in Frankrijk</b>	<b>65</b>
1. Doelstellingen	65
2. Doelgroep	65
3. Toekenning	66
4. Aanwending	67
5. Monitoring en evaluatie	68
6. Conclusie	69
7. Schematisch overzicht Education prioritaire	69
<b>Bijlage 5. Extra werkingsmiddelen i.f.v. leerlingenkenmerken</b>	<b>70</b>
<b>Bibliografie</b>	<b>71</b>

# Beleidssamenvatting

In heel wat landen werden compensatiefinancieringsprogramma's ontwikkeld waarbij scholen extra middelen ontvangen naargelang van het aandeel van kansengroepen in hun leerlingenpopulatie. Ondanks deze extra financiering blijft de ongelijkheid in onderwijskansen bestaan. Hoewel onderzoek het belang van compensatiefinanciering voor gelijke onderwijskansen bevestigt, is er weinig onderzoek verricht naar de vormgeving en aansturing van dit soort beleidsmaatregelen. De voorliggende case studies zijn specifiek gericht op een vergelijking van de implementatie van compensatiefinanciering in 4 landen: Vlaanderen, Nederland, Engeland en Frankrijk. Als gemeenschappelijk stramien voor de analyse werd een beleidscyclus in vijf fasen gehanteerd: (i) bepaling van de operationele doelstellingen; (ii) ontwerp van het mechanisme van financiering; (iii) de toekenningsmodaliteiten van de extra middelen; (iv) de aanwending van de compensatiefinanciering door scholen; en (v) monitoring en evaluatie.

Alhoewel onze buurlanden evenzeer kampen met onvolmaaktheden in hun stelsels van compensatiefinanciering, komen uit de vergelijking hier en daar goede praktijken naar voren, waaruit Vlaanderen kan leren voor eventuele bijstellingen van het GOK-beleid. Tegelijk komen knelpunten tot uiting die zich in de vier betrokken landen voordoen. De analyse daarvan is op zich ook inspirerend voor mogelijke oplossingsstrategieën. Eerder dan een volledige vergelijking tussen de vier landen beperken we deze beleidssamenvatting tot de lessen die voor het Vlaamse GOK-beleid kunnen getrokken worden uit de case studies, telkens met verwijzing naar de meest relevante goede praktijk(en) uit één of twee buurlanden. Voor elke 'fase' van de beleidscyclus distilleren we uit dit onderzoek enkele concrete voorstellen.

## **Doelstellingen SMART formuleren**

De doelstellingen van compensatiefinanciering zijn (ook) in Vlaanderen onvoldoende SMART geformuleerd. Bovendien kunnen dubbelzinnigheden in de huidige beleidsteksten leiden tot een inefficiënte aanwending van de extra middelen en dit voornamelijk in scholen met een zwak beleidsvoerend vermogen. Duidelijke, meetbare *evaluatiecriteria* (bv. vermindering van de SES- en de taalgradiënt in peilingen) en zelfs *kwantitatieve doelstellingen* (targets, zoals in Frankrijk: bv. vermindering van de ongelijkheid met x%) bieden houvast, zowel voor de overheid als voor de betrokken scholen, ook al gaat het niet om dwingende resultaatsverbintenissen.

Waar resultaatsverbintenissen niet kunnen afgedwongen worden, blijft het wel mogelijk om *inspanningsverbintenissen* te eisen. Om extra GOK-uren te ontvangen moeten secundaire scholen tot op vandaag een beleidscyclus uitwerken rond verschillende thema's. Dat wordt niet meer verwacht van basisscholen, behalve dan in het schoolwerkplan. Misschien zijn het precies de basisscholen die het meest behoefte hebben aan meer expliciete handvatten en een regelmatige reflectie over hun gelijkekansenbeleid. De onderwijsinspectie (2018) stelt vast dat een aantal basisscholen door hun grotere autonomie de achterliggende systematiek en planmatige aanpak van het GOK-beleid verlaten hebben, met het risico van een minder efficiënte aanwending van de extra middelen tot gevolg. Ook het Rekenhof (2017) stelt de 'ontkleuring' van de GOK-middelen in



het basisonderwijs in vraag en suggereert dat dit mee kan verklaren waarom er weinig (zichtbare) effecten zijn van het GOK-beleid. Als we gelijke onderwijskansen ernstig nemen, is het van belang dat er voortdurend wordt gewerkt met een ondersteunend referentiekader om de bewustwording van het GOK-beleid bij schoolteams te bevorderen.

Het is alvast positief dat ‘gelijke kansen’ nu expliciet deel uitmaakt van het referentiekader voor onderwijskwaliteit. Scholen worden op deze manier aangespoord om een visie te ontwikkelen rond de verschillende deelaspecten.

### **Afbakening van de doelgroep**

Een eerste gevoelige discussie betreft de definitie van *leerlingen met een migratie-achtergrond*. In Vlaanderen wordt deze groep ‘onrechtstreeks’ gevat door twee criteria, nl. thuistaal en onderwijsniveau van de moeder. In Nederland daarentegen gebruikt men expliciet het land van herkomst en verblijfsduur als indicatoren van culturele afstand die moet overbrugd worden. Het Vlaamse criterium thuistaal is een ruim en ongedifferentieerd criterium, zeker in het basisonderwijs waar naast (kansarme) migrantenkinderen de facto ook heel wat meer welstellende Franstalige Belgen en EU-kinderen door het GOK-beleid gedekt worden. Alhoewel onderwijs voor deze laatste groep ook objectief extra inspanningen vergt, blijkt de prestatiekloof tussen autochtone en allochtone leerlingen in Vlaanderen – ondanks het GOK-ondersteuningsbeleid – buitensporig groot te blijven. Méér ondersteuning voor jongeren met een migratie-achtergrond blijft bijgevolg wenselijk.

Voor een andere kwetsbare doelgroep, nl. kinderen uit *éénoudergezinnen*, wordt in Vlaanderen gerekend op de middelen voor zorgcoördinatie, die los staan van de sociale herkomst. In de buurlanden wordt dit leerlingkenmerk helemaal niet meegerekend. Toch is het deels gecorrigeerd met kansarmoede, en beïnvloedt het ook duidelijk de onderwijskansen van kinderen (Groenez e.a., 2003; OECD, 2011a; Havermans, 2013). De vraag blijft dus gesteld of een specifieke indicator m.b.t. het gezinstype aan de GOK-/SES-criteria dient te worden toegevoegd.

Een andere opmerking betreft de *omvang van de doelgroep*. In Vlaanderen behoort ongeveer de helft van de leerlingen tot de ‘indicatorleerlingen’. In Nederland is dat slechts ca. 10%, in Engeland ca. 25% en in Frankrijk ca. 20%. De ruime afbakening in Vlaanderen wordt verantwoord door de keuze om het stigmatiserend effect van een uitzonderingsstatuut te vermijden, en het GOK-beleid als een structureel onderdeel van het onderwijssysteem te verankeren. Daartegenover staat echter dat de ingezette budgetten niet navenant bepaald zijn. De gemiddelde toelage per indicatorleerling in het basisonderwijs is in Nederland bv. meer dan 4x groter dan in Vlaanderen. Men kan met deze parameters niet verwachten dat de effectiviteit van het ondersteuningsbeleid in beide landen even groot is.

### **Kleuring van de extra middelen**

Vooreerst stellen we vast dat de basisfinanciering van kansarme scholen in Vlaanderen veel minder ‘gelijk’ is dan aanvankelijk werd verondersteld, omwille van *Mattheüseffecten* waaronder kansarme scholen lijden (Franck & Nicaise, 2017a; Nusche et al., 2015; VLOR, 2015). Door een transparanter financieringssysteem uit te bouwen, kunnen die Mattheüseffecten in de basisfinanciering worden blootgelegd. In Engeland beschikt het Ministerie van Onderwijs permanent over een overzicht van alle middelen die een school *de facto* ter beschikking heeft, en verdeelt het achteraf de extra-

middelen. In Vlaanderen is dit niet het geval, omdat het leeuwenandeel van de middelen in natura wordt verdeeld (lestijden), waarbij niet a priori nagegaan wordt welke financiële stromen daarmee gepaard gaan per school. Nadat de (ongewilde) onderfinanciering van een aantal kansarme scholen feitelijk wordt vastgesteld, zou het logisch zijn om die ongelijkheid weg te werken. Dit kan hetzij door een bijkomende financiële compensatie gebeuren, hetzij door ingrepen in de allocatie van leerkrachten. Voor deze laatste optie verwijzen we naar punt 5 (professionalisering).

De volgende vraag is, in welke mate de GOK- resp. SES-middelen aantoonbaar moeten gespendeerd worden aan de doelgroep (*doelgroep-kleuring*). Bij de structurele inbedding van de GOK-/SES-financiering in het Vlaamse Decreet Basisonderwijs (2011) werden de middelen ‘ontkleurd’ om aan de scholen meer zekerheid te bieden omtrent de continuïteit van de compensatiefinanciering, en de ‘planlast’ die ermee gepaard ging te verminderen. Achteraf bekeken, lijkt die ontkeuring ten koste te zijn gegaan van een verminderde aandacht voor gelijke kansen (Onderwijsinspectie, 2018; Rekenhof, 2017). Scholen blijken hun bijkomende middelen onvoldoende gericht in te zetten. Het is echter in de praktijk ook niet mogelijk om ze ‘enkel’ aan doelgroepleerlingen te besteden. Eerder dan doelgroep-kleuring zouden we pleiten voor ‘*strategie-kleuring*’, d.w.z. dat aangetoond dient te worden op welke manier meer gelijke kansen concreet worden bewerkstelligd (bv. differentiatie, co-teaching, nascholing van leerkrachten, talenbeleid, ouderwerking, interculturele opvoeding, bredeschoolwerking enz.) en dat dit op een overtuigende manier verantwoord wordt. In het secundair onderwijs is dit voorlopig nog het geval. In Frankrijk sturen de Académies op lokaal niveau de gelijkheidsstrategieën van scholen mee aan, en bewaken ze ook de uitvoering ervan. In Engeland moeten scholen hun gelijkheidsstrategieën zelfs online publiceren.

Niet alle toepassingen zijn even effectief of efficiënt, zeker niet in alle contexten. Binnen redelijke marges van keuzevrijheid is het essentieel dat ‘lerende schoolteams’ permanent strategisch reflecteren over de meest efficiënte manier om hun extra-middelen in te zetten, met wetenschappelijke en professionele ondersteuning. De periodieke rapportering hierover is geen planlast maar een gezamenlijk leerproces over één van de kerntaken van de school.

Er dient ook nagedacht te worden over de concrete wijze van kleuring. Oormerking aan de inputzijde (bv. verantwoording van de personeelsallocatie, of van de bestemming van werkmiddelen) dreigt te leiden tot bureaucratie en spanningen. Oormerking i.f.v. processen (zoals hierboven werd bepleit) lijkt ons veel wenselijker. Een gedeeltelijke oormerking aan de outputzijde (d.m.v. *bonussen* voor het bereiken van doelstellingen, zoals bv. reductie van het zittenblijven, verkleining van de prestatiekloof tussen indicator- en niet-indicatorleerlingen) valt o.i. eveneens te overwegen. In Engeland krijgen scholen een bonus wanneer ze hoge prestaties met hun doelgroepleerlingen behalen (DfE, 2018). In Nederland hebben financiële incentives voor het verlagen van het vroegtijdig schoolverlaten hun effectiviteit bewezen. Bij een eventuele invoering van centrale toetsen in Vlaanderen kunnen analoge incentives in functie van cognitieve winsten overwogen worden, op voorwaarde dat de output correct gemeten wordt in termen van ‘toegevoegde waarde’. Een zorgvuldige afweging van alle indicatoren, met hun voor- en nadelen (bv. *teaching to the test*, *afoming*, *parkeren* of *uitsluiten van de zwaksten...*) is noodzakelijk om aan scholen de ‘juiste’ prikkels te geven.

### **Verdeling van de middelen: balans tussen territoriale, school- en leerlingkenmerken**

Hogerop werd reeds gewezen op het feit dat de extra personeels- en werkingsmiddelen per indicatorleerling laag zijn, omwille van de zeer ruime afbakening van de doelgroepen. In de buurlanden zijn de middelen meer ‘geconcentreerd’ bij een beperkte groep van leerlingen en scholen. In Frankrijk worden de extra middelen niet aan alle doelgroepleerlingen toegekend, maar enkel aan scholen in prioritaire gebieden. In Nederland hanteert men een getrappt systeem: beneden een bepaalde drempel op schoolniveau worden geen extra middelen toegekend; en anderzijds worden in impulsgebieden (met een concentratie van schoolse en andere problemen) verhoogde gewichten gehanteerd.

Het is geen eenvoudige oefening om te bepalen welke manier van toewijzing het meest recht doet aan de behoeften van scholen en leerlingen. Een verantwoorde tussenoplossing bestaat erin om naast individuele leerlingkenmerken ook rekening te houden met de concentratie van doelgroepleerlingen op schoolniveau. In Franck & Nicaise (2018) wordt immers vastgesteld dat niet alleen de eigen sociale achtergrond van een leerling bepalend is voor zijn/haar onderwijskansen, maar ook (en zelfs nog méér) de gemiddelde SES van de medeleerlingen van de school. Eenzelfde kansarme leerling is m.a.w. meer achtergesteld wanneer hij/zij naar een concentratieschool gaat dan wanneer hij naar een modale of kansrijke school gaat. Thans wordt in het secundair onderwijs op de leerlingindicatoren een ‘concentratieweging’ toegepast voor scholen waar het aandeel doelgroepleerlingen een bepaalde drempel overschrijdt. In het kleuter- en lager onderwijs werden soortgelijke concentratiewegingen in 2012 afgeschaft, op basis van het vermoeden dat ze segregatie in de hand zouden werken. Het zou o.i. rechtvaardiger én efficiënter zijn om op alle niveaus concentratiewegingen toe te passen. Dit kan weliswaar beter met een continue weging gebeuren dan met schokken vanaf bepaalde drempelwaarden. Men kan bv. per school de puntenenveloppe van de leerlingindicatoren vermenigvuldigen met een coëfficiënt die omgekeerd evenredig is met de gemiddelde SES op schoolniveau (of recht evenredig met de OKI-index op schoolniveau). Drempels zijn desgevallend niet meer nodig.

Bij de eventuele uitwerking van een nieuwe gewichtenregeling in Vlaanderen kan het voorbeeld gevolgd worden van de nieuwe verdelingssystematiek van het OAB in Nederland, waarbij voor elke leerling de verwachte onderwijsachterstand wordt bepaald op basis van een aantal relevante omgevingsfactoren (CBS, 2017). Men zou daarbij echter een stap verder kunnen gaan en niet alleen individuele, maar ook schoolkenmerken in het model opnemen om rekening te houden met het concentratie-effect.

### **Professionalisering van schoolteams**

De ongelijke verdeling van leraren over scholen – naar kwalificatieniveau en ervaring - draagt (ongewild) bij aan de kansongelijkheid in het onderwijs (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018; Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2015; Departement Onderwijs en Vorming, 2017; OECD, 2018). De OESO toonde bovendien aan dat de ‘kwaliteit’ van leerkrachten een grotere impact heeft op de prestaties van kansarme leerlingen dan de ‘kwantiteit’ ervan (het pakket lestijden/leerling) (OECD, 2016b). Opleiding, vorming en nascholing van leerkrachten en directies in GOK-scholen verdient daarom specifieke aandacht. In Frankrijk is het één van de zes prioriteiten in de aanwending van de extra middelen van het voorrangsbepaald. De lesopdracht van leerkrachten wordt er ook verminderd om hen toe te laten deel te nemen aan navorming.

Om die deskundigheid van leerkrachten in kansarme scholen op te krikken kunnen verschillende hefboomen ingezet worden: versterking van de dimensie gelijkekansenbeleid in de initiële lerarenopleiding; maatregelen in de rekrutering en retentie van leerkrachten en directies; het nascholingsbeleid in kansarme scholen; de creatie van nieuwe, schoolinterne kaderfuncties; en externe ondersteuning. Verder kan een financieel SES-beleid pas slagen als de directies en financiële medewerkers van scholen over voldoende *financiële deskundigheid* beschikken.

### **Monitoring en evaluatie**

Wanneer een niet onbelangrijk deel van het onderwijsbudget gespendeerd wordt aan GOK en de impact beperkt blijkt, is het gerechtvaardigd dat de overheid aan scholen vraagt om hun beleid explicieter te verantwoorden. Internationale rapporten geven steeds opnieuw aan dat de grote autonomie waar de Vlaamse scholen van genieten in scherp contrast staat met de beperkt uitgewerkte monitoring- en verantwoordingsmechanismen (OECD, 2017b; Shewbridge et al., 2019). De OESO adviseert om een raamwerk te ontwikkelen dat de evaluatie van de outputgegevens verder versterkt en dit voor heel de Vlaamse Gemeenschap (Nusche et al., 2015).

Een eerste, schoolintern instrument voor monitoring zijn de *leerlingvolgsystemen*, die schoolteams helpen om de vorderingen van leerlingen te monitoren en zo ook de effectiviteit van hun begeleiding te evalueren. Scholen met een goed leerlingvolgsysteem blijken ook meer effectief in het realiseren van gelijke kansen (Rekenhof, 2017).

De overheid zou de *onderwijsinspectie* de opdracht kunnen geven om het SES-beleid op regelmatige basis te controleren zoals dat nu al gebeurt met de gewone doorlichtingen<sup>2</sup>. In Engeland worden zowel de gelijkekansenstrategie als de resultaten ervan per school online gepubliceerd; bovendien controleert de inspectie (Ofsted) het financieel beheer van de scholen en in welke mate scholen de extra middelen effectief aanwenden. Scholen die er volgens Ofsted niet in slagen de kloof tussen hun doelgroepleerlingen en niet-doelgroepleerlingen voldoende te dichten, worden onderworpen aan directe interventies en regelmatig toezicht (Social Mobility Commission, 2016). In Frankrijk staan de regionale *académies* daarvoor in. In Vlaanderen zouden scholen die moeilijkheden hebben met het effectief aanwenden van de compensatiefinanciering of scholen die er niet de nodige inspanningen toe leveren, meer intensief begeleid kunnen worden door een specifiek GOK-begeleidingsteam – zoals trouwens voorzien wordt in de Beleidsnota Onderwijs 2019-2024.

De vergelijking met de buurlanden toont ook de uitzonderlijke positie van Vlaanderen aan wat betreft de afwezigheid van *centrale toetsen*. Schooloverstijgende peilingen en paralleltoetsen zijn een alternatief dat beperkt blijft omwille van de vrijblijvende deelname. Zoals bleek uit de analyse in sectie 3.5 zijn centrale toetsen potentieel een belangrijk instrument om de balans tussen vrijheid van onderwijs, ‘accountability’ en gelijke kwaliteit tussen scholen te helpen vrijwaren. Internationaal vergelijkend onderzoek toont aan dat centrale toetsen gunstige effecten hebben op de sociale gelijkheid, doordat ze de prestaties van zwakkere scholen en van de meest kansarme

---

<sup>2</sup> Dit gebeurt ook met de GOK-doorlichtingen. In het basisonderwijs zijn de GOK-lestijden sinds 2012 evenwel vervangen door SES-lestijden, en maken ze integraal deel uit van de omkadering. De GOK-middelen van weleer werden dus ontkleurd en getransformeerd, maar dat neemt niet weg dat ook hier de overheid zou kunnen controleren of de scholen de extra omkadering die ze krijgen voor SES-leerlingen ook aanwenden voor GOK-doeleinden.

leerlingen opkrikken (van de Werfhorst e.a., 2015; Schwerdt, 2019). Tegelijk leert het Engelse voorbeeld ook welke risico's eraan verbonden zijn wanneer men dit instrument verabsoluteert: verenging van onderwijs tot enkel datgene wat meetbaar is; op de spits drijven van competitie tussen scholen – met verdere vermarkting en segregatie als gevolg; teaching to the test; 'parkeren' of uitsluiten van zwakkere leerlingen. Het is daarom belangrijk om een aantal fundamentele randvoorwaarden te vervullen: geen publicatie van league tables; geen gebruik voor de selectie van leerlingen; meting van leerwinst eerder dan absolute vaardigheidsniveaus; contextualisering van de resultaten, en combinatie van toetsresultaten met andere (ook kwalitatieve) informatie om de kwaliteit van scholen te beoordelen (zoals de inspectie nu reeds doet).

# 1 Het concept compensatiefinanciering

Het onderwijs is de krachtigste hefboom voor sociale mobiliteit, de ontwikkeling van actief burgerschap en internationale economische competitiviteit. In zijn huidige organisatie draagt het onderwijssysteem echter ook bij tot de reproductie van sociale ongelijkheden, van generatie op generatie (Bourdieu & Passeron, 1970). Om deze reproductie tegen te gaan voorzien verschillende landen compensatiefinanciering voor scholen met leerlingen uit kansarme groepen (Nicaise, 2006). Dat zijn vormen van extra financiering en omkadering om de invloed van sociaal-economische of etnische verschillen op de onderwijskansen van kansarme leerlingen (deels) weg te werken (Franck & Nicaise, 2017a). De wetenschappelijke literatuur is echter niet eenduidig over de effectiviteit van deze beleidsmaatregel. Sommige onderzoekers menen dat de extra middelen geen blijvend effect hebben op de onderwijsprestaties van kansarme leerlingen (Hanushek, 1997), anderen vinden gematigde effecten (Graddy & Stevens, 2005; Greenwald, Hedges, & Laine, 1996; Guryan, 2001). De ambiguïteit over de impact van compensatiefinanciering op de leeruitkomsten van kansarme leerlingen leidt hier en daar tot twijfels over het nut ervan (Ooghe, 2011). Dat is paradoxaal in een tijd waar de sociale ongelijkheid steeds verder blijft toenemen en kan ernstige gevolgen hebben voor kansarme groepen en minderheidsgroepen in de samenleving, voor de sociale cohesie en zelfs voor de internationale economische competitiviteit (Franck & Nicaise, 2017b). Internationaal onderzoek toont aan dat de impact van sociale afkomst op de onderwijsuitkomsten van leerlingen varieert over landen (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2012). Deze onderzoeken helpen echter niet bij het ontrafelen van de onderliggende processen die de verschillen in onderwijsuitkomsten tussen landen verklaren. Er is nood aan diepgaand onderzoek dat focust op de context van nationale onderwijssystemen om de wetenschappelijke evidentie achter de compensatiefinanciering verder te onderzoeken.

## 1.1. Wat verstaan we onder compensatiefinanciering?

Ongelijkheid in het onderwijs komt voort uit obstakels aan de vraag- (ongelijke kansen) en aanbodzijde (ongelijke behandeling of discriminatie) van het onderwijssysteem. De eerste groep van factoren zijn eerder 'exogeen' aan het onderwijssysteem en hangen samen met de achtergrond van de leerling, bijvoorbeeld gezondheid, onstabiele gezinsrelaties of een tekort aan cultureel en/of sociaal kapitaal (Ross, 2009). De andere groep heeft te maken met het onderwijssysteem zelf of met wat het onderwijssysteem doet om tegemoet te komen aan de situatie van kansarme leerlingen (Demeuse, 2005). Het onderscheid tussen vraag- en aanbodzijde helpt bij het classificeren van drie groepen strategieën om te komen tot meer sociale gelijkheid binnen het onderwijs (Nicaise & Desmedt, 2008):

- strategieën voor meer *gelijke onderwijskansen* dragen bij tot betere randvoorwaarden opdat de ongelijkheid buiten de schoolmuren zo weinig mogelijk invloed heeft op de leeruitkomsten van leerlingen. Voorbeelden van een dergelijke aanpak zijn voorschoolse educatieprogramma's, brede scholen en de afbouw van materiële drempels binnen het onderwijs.

- strategieën voor meer *gelijke behandeling* zijn gericht op het afbouwen van discriminaties tussen sociale groepen in het onderwijs, bijvoorbeeld door het inrichten van intercultureel onderwijs.
- strategieën voor *gelijke onderwijsuitkomsten* of voor het *wegwerken van ongelijkheden* willen leerlingen met ongelijke startpositie bij het begin van hun schoolcarrière een gelijke (maatschappelijke) start bieden op het einde van hun schoolcarrière, voornamelijk door vormen van positieve discriminatie ten gunste van achtergestelde groepen. Een strikt gelijke behandeling zal immers nooit volstaan om gelijke uitkomsten te bekomen. Voorbeelden van deze strategieën voor *gelijke onderwijsuitkomsten* zijn differentiatie, tweedekansonderwijs en onderwijsvoorrangmaatregelen. Er zijn twee soorten van onderwijsvoorrangmaatregelen: 1) compensatiefinanciering voor scholen met kansarme leerlingen en 2) voorrangmaatregelen voor kansarme minderheidsgroepen bij inschrijvingsprocedures.

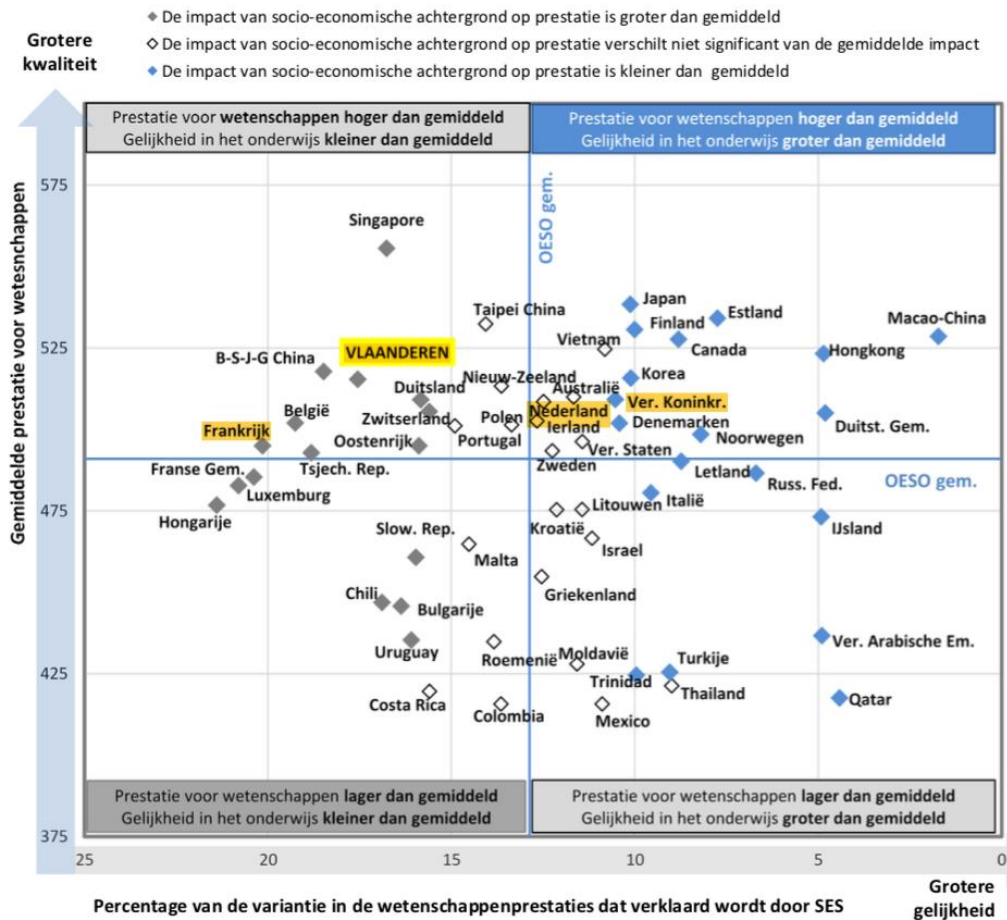
In dit onderzoek zoomen we in op compensatiefinanciering, de eerste vorm van onderwijsvoorrangmaatregel. De term ‘compensatiefinanciering’ (ook soms voorrangsfianciering genoemd, of in het Engels equity funding, educational priority funding of needs-based school funding) wordt gehanteerd als generieke term voor alle maatregelen die betrekking hebben op het toekennen van extra werkingsmiddelen en extra omkadering in functie van gelijke onderwijsuitkomsten.

## 1.2. Compensatiefinanciering als instrument voor emancipatie en rechtvaardigheid

Het principe van positieve discriminatie via compensatiefinanciering wordt soms aangevochten uit vrees dat het ten koste zou gaan van de onderwijskwaliteit – *ipso facto* de prestaties van de toppersteerders (Nicaise, 2008). Er heerst een vooroordeel dat aandacht voor gelijke onderwijskansen ertoe leidt dat zwakke leerlingen hun sterkere klasgenoten afremmen, en dat de extra middelen voor kansarme leerlingen ‘ontnomen’ worden aan de kansrijken. Die tegenstelling blijkt echter niet reëel te zijn. Uit internationaal onderzoek blijkt dat de meest egalitaire onderwijssystemen ook de sterkste kopgroepen van hoog presterende jongeren hebben (Duru-Bellat & Suchaut, 2005; Hirtt et al., 2013; OECD, 2018).

*Figuur 1* geeft op de verticale as de gemiddelde score op wetenschappen en op de horizontale as de mate van sociale (on)gelijkheid weer voor verschillende landen. Over de OESO-landen wordt 12,9 procent van de variantie in scores op vaardigheidstoetsen wetenschappen verklaard door het thuismilieu van leerlingen (OECD, 2016c). Landen die in de figuur rechts bovenaan staan, combineren hoge gemiddelde prestaties met een grote gelijkheid in onderwijsuitkomsten (Vakgroep Onderwijskunde, 2015). Landen zoals Finland en Japan laten zien dat het mogelijk is om hoge prestaties te combineren met een hoge mate van gelijkheid tussen bevoorrechte en meer benadeelde socio-economische groepen (OECD, 2016c). Sociale ongelijkheid in het onderwijs is met andere woorden allerminst een fataliteit.

**Figuur 1 Indeling van PISA2015-landen volgens gemiddelde wetenschappenscore en mate van sociale (on)gelijkheid**



Bron: Wetenschappelijke geletterdheid bij 15-jarigen: Vlaams rapport PISA 2015 (p.137) door Universiteit Gent, vakgroep onderwijskunde (2015).

In Vlaanderen verklaart het thuismilieu 17,6 procent van de variantie in wetenschappenscores en dat is significant hoger dan het OESO-gemiddelde (Nusche, Miron, Santiago, & Teese, 2015). Vlaanderen combineert met andere woorden een hoog gemiddeld prestatieniveau met een (zeer) sterke samenhang tussen de prestaties van leerlingen en hun SES (Vakgroep Onderwijskunde, 2015). In Frankrijk ligt dat percentage nog hoger, namelijk 20,3 procent van de verschillen in wetenschappenscores wordt verklaard door de SES van leerlingen. Nederland en Engeland scoren onder het OESO-gemiddelde. In Nederland wordt 12,5 procent van de variantie in wetenschappenscores verklaard door SES, dat is niet significant verschillend van het OESO-gemiddelde. In Engeland<sup>3</sup> wordt 11 procent van de onderwijsuitkomsten verklaard door de SES van leerlingen, dat percentage is wel significant verschillend van het OESO-gemiddelde (OECD, 2012; OECD, 2016c).

Kortom, jongeren met een lagere SES of met een migratie-achtergrond presteren nog steeds systematisch slechter in onderwijs ondanks de verschillende beleidsinitiatieven om de kansgelijkheid te bevorderen. Maar tegelijk toont internationaal onderzoek aan dat de *impact* van sociale achtergrond op onderwijsuitkomsten varieert over landen. Sterker nog, de meest

<sup>3</sup> In de grafiek valt Engeland onder het Verenigd Koninkrijk. Het percentage van Engeland (11 procent) ligt iets hoger dan dat van het Verenigd Koninkrijk (10,5 procent) (OECD, 2012; 2016b).



egalitaire onderwijssystemen hebben ook de sterkste kopgroepen van toppresterders. Dit voedt de overtuiging dat een sterker gelijkheidsbeleid niet ten koste hoeft te gaan van de gemiddelde of zelfs top-prestaties. Eerder dan compensatiefinanciering als instrument van gelijkheidsbeleid af te schrijven, is het van belang te onderzoeken hoe ze effectiever kan gemaakt worden. De landenstudies in dit rapport maken deel uit van deze zoektocht.

## 2 Bereik en conceptueel kader

Dit onderzoek wil een antwoord geven op de volgende onderzoeksvragen: (1) ‘Hoe zijn compensatiefinancieringssystemen in andere landen georganiseerd?’ (2) ‘Welke determinanten beïnvloeden de effectiviteit van compensatiefinanciering binnen onderwijssystemen?’ en (3) ‘Welke beleidssuggesties kunnen op basis van een vergelijking met andere landen geformuleerd worden voor het GOK-ondersteuningsbeleid van Vlaanderen?’.

In dit onderzoek wordt het Vlaamse systeem van compensatiefinanciering vergeleken met de overeenkomstige systemen in drie buurlanden: Nederland, Frankrijk, en het Verenigd Koninkrijk (met name Engeland). We baseren ons op beleidsdocumenten, overheidspublicaties, onderzoeksrapporten en interviews met een aantal experts in de 4 landen.<sup>4</sup>

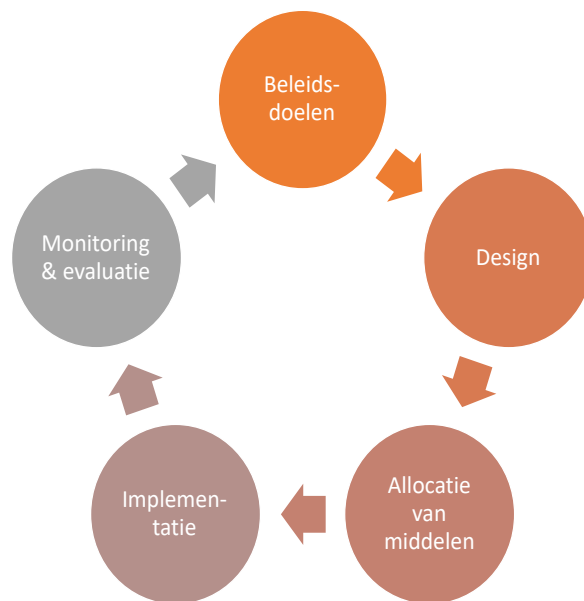
We kijken alleen naar compensatiefinanciering voor het gewoon basis- en secundair onderwijs. Financieringsprogramma’s voor leerlingen met een handicap of speciale onderwijsbehoeften worden uitgesloten. Naast compensatiefinanciering hebben natuurlijk ook andere kenmerken van het onderwijssysteem een invloed op onderwijsgelijkheid (zoals de frequentie van het zittenblijven, decentralisatie, competitie tussen scholen, vrije schoolkeuze, de structuur van het curriculum, enzovoort) (Field, Kuczera, & Pont, 2007). De impact van deze systeemkenmerken op de effectiviteit van compensatiefinanciering gaan voorbij de focus van dit onderzoek: ze worden in een ander SONO-rapport onderzocht (Franck & Nicaise, 2019).

Figuur 2 geeft een schematisch beeld van de beleidscyclus die de compensatiefinanciering volgt. De cyclus telt 5 stappen die onderling samenhangen en te begrijpen zijn binnen de bredere maatschappelijke onderwijscontext. Een voorbeeld: wanneer de doelstellingen zeer breed geformuleerd zijn, zal dit een invloed hebben op de manier waarop de extra middelen worden aangewend. Een ander voorbeeld: wanneer lokale autoriteiten over meer autonomie beschikken en weinig verantwoording moeten afleggen, heeft dit een invloed op de mogelijkheid om het beleid grondig te kunnen monitoren en evalueren.

---

<sup>4</sup> Namen van de experts in bijlage 1

**Figuur 2** Beleidscyclus en conceptueel kader



### **Beleidsdoelen**

Bernardo & Nicaise (2000) stellen dat er vijf overkoepelende categorieën zijn waaronder de doelstellingen van compensatiefinanciering kunnen worden geplaatst, namelijk:

- het bevorderen van de verwerving van basisvaardigheden die moeilijker te bereiken zijn door doelgroepleerlingen (bijvoorbeeld het verwerven van lokale taal door immigranten),
- het verbeteren van ondersteuning voor scholen en leerkrachten (bijvoorbeeld professionaliseringsprogramma's met de focus op gelijke onderwijskansen),
- het stimuleren van educatieve activiteiten om schoolsucces te bevorderen (bijvoorbeeld intercultureel onderwijs),
- het bevorderen van samenwerking tussen lokale belanghebbenden om te zorgen voor een geïntegreerde vorm van interventie (bijvoorbeeld gezondheidsdiensten op school),
- het inspelen op specifieke onderwijsnoden van scholen met een hoge concentratie aan doelgroepleerlingen (bijvoorbeeld preventieprogramma's voor drop-outs).

Demeuse (2012) vond vergelijkbare doelstellingen tijdens een onderzoek naar verschillende beleidsprogramma's van acht landen en voegde er nog één aan toe: het aanmoedigen van voorzieningen om in te zetten op het vroegtijdig identificeren van doelgroepleerlingen (bijvoorbeeld voorschoolse interventieprogramma's).

De identificatie van de doelgroep vergt op zich ook een grondige overweging. In sommige landen worden eerder sociale criteria gehanteerd (bv. socio-economische status van de ouders, migratiestatus, gezinssamenstelling) terwijl men elders eerder opteert voor onderwijskundige criteria (bv. het aandeel zittenblijvers of anderstaligen in een school). De benadering op basis van sociale criteria berust op een visie op sociale mobiliteit: men wil de invloed van ongelijke sociale of etnische herkomst neutraliseren – ongeacht of de betrokken leerlingen sterke of minder sterke leiders zijn. Deze benadering is ook meer preventief, aangezien de sociale herkomst – in

tegenstelling tot bv. het zittenblijven - reeds van bij de inschrijving in het kleuteronderwijs bekend is.

### **Design**

De doelgroep bestaat uit minder bevoorrechte bevolkingsgroepen die vanwege externe omstandigheden lagere onderwijsresultaten behalen (Ross, 2009). Er zijn in principe twee manieren om de doelgroep af te bakenen, namelijk op basis van leerlingenkenmerken of op basis van geografische gebieden (Bernardo & Nicaise, 2000; Demeuse, 2012; Ross, 2009). In het eerste geval krijgen scholen extra middelen afhankelijk van het aantal doelgroepleerlingen op hun school, ongeacht hun locatie (Demeuse, 2012). In het tweede geval krijgen scholen extra middelen wanneer ze in een prioritair onderwijsgebied gevestigd zijn. Dat is een gebied met een hoge concentratie aan armoede, werkloosheid en/of leer- en ontwikkelingsproblemen (Demeuse, 2012; Ross, 2009). De toewijzing van extra middelen op basis van leerlingenkenmerken zorgt ervoor dat de doelgroep beter kan worden bereikt, maar in concentratiegebieden doet zich vaak een cumulatie van obstakels voor die om een meer intensieve aanpak vraagt (Franck & Nicaise, 2017b). De keerzijde van die benadering is dat de beperking van de bijkomende financiering tot een selectie van prioritaire gebieden een deel van de kansarme leerlingenpopulatie links laat liggen. Tegelijk financiert men ook kansrijke leerlingen wanneer die naar school gaan binnen een prioritair onderwijsgebied (Franck & Nicaise, 2017b). Verder blijkt het labelen van gebieden als 'prioritair' stigmatiserend te werken waardoor middenklasse-families wegtrekken uit die regio's en de schoolse segregatie toeneemt (Bénabou, Kramarz, & Prost, 2009). Het is van belang dat er een juiste balans wordt gevonden tussen financiering op basis van leerlingenkenmerken en op basis van geografische gebieden (OECD, 2017b). In het algemeen wordt steeds vaker afgestapt van de louter geografische benadering.

### **Allocatie van middelen**

Er zijn ook verschillende benaderingen om de compensatiefinanciering toe te kennen aan scholen. Een eerste onderscheid betreft de structurele (onvoorwaardelijke) versus de 'gekleurde' of geormerkte toekenning. De extra middelen kunnen inbegrepen zijn in het algemeen financieringsmechanisme voor scholen (bijvoorbeeld d.m.v. een puntensysteem met een verschillend puntengewicht per categorie leerlingen) of ze kunnen 'voorwaardelijk' of 'gekleurd' toegekend worden, los van de basisfinanciering voor scholen (OECD, 2017b). In het eerste geval beschikken scholen over meer vrijheid om zelf te bepalen waarvoor ze de compensatiefinanciering aanwenden (bijvoorbeeld in Vlaanderen en Nederland). In het tweede geval zijn de middelen geormerkt voor bepaalde doeleinden (bijvoorbeeld in Engeland, Ierland of Frankrijk). Die extra middelen worden dan meestal toegekend in de vorm van extra leerkrachtenposities of extra uren voor professionalisering van het schoolteam (European Commission/EACEA/Eurydice, 2016).

Een ander dilemma in het allocatievraagstuk betreft de mate van *concentratie* van middelen: gaat het bv. om de 10% meest kansarmen, of om de 'onderste helft' van de leerlingenpopulatie? Die keuze reflecteert een onderliggende maatschappijvisie (armoedebestrijding versus herverdeling van kansen in het algemeen). Ze heeft uiteraard ook verregaande implicaties wat het volume van de compensatiefinanciering betreft, maar ook wat de onbedoelde neveneffecten betreft: een heel selectief systeem heeft (bij eenzelfde budget) normaliter een hogere kosteneffectiviteit, maar krijgt minder gemakkelijk steun van de publieke opinie, en riskeert de betrokken scholen en leerlingen te stigmatiseren.

De overheid kan de scholen aanzetten tot een doordachte strategie om sociale ongelijkheid aan te pakken door de compensatiefinanciering te koppelen aan een gemotiveerde aanvraag, waarbij een aanwendingsplan hoort – of ze kan opteren voor een meer automatische toekenning, rekenend op de autonomie en het beleidsvoerend vermogen van de scholen.

Bij het ontwikkelen van toewijzingsmechanismen is het ook belangrijk om na te gaan in welke mate horizontale en verticale rechtvaardigheid wordt gerealiseerd. Horizontale rechtvaardigheid betekent dat de middelen gelijkmatig worden verdeeld over scholen en leerlingen met *dezelfde* kenmerken. Verticale rechtvaardigheid betekent dat scholen of leerlingen met *verschillende* kenmerken, verschillend worden gefinancierd (OECD, 2017b). Op het eerste gezicht lijken horizontale en verticale rechtvaardigheid een *trade-off* te impliceren. Het toekennen van gedifferentieerde financiering om te voldoen aan verticale rechtvaardigheidsdoelstellingen, leidt immers tot variabiliteit in de financiering tussen scholen en leerlingen (OECD, 2017b). Een duidelijk conceptueel onderscheid toont echter aan dat het mogelijk is om verschillende subpopulaties van leerlingen differentieel te financieren, terwijl minimale variabiliteit in de toekenning van de middelen wordt gegarandeerd (OECD, 2016c). Dus hoewel een financieringsmechanisme extra middelen toekent aan scholen met een kansarme leerlingenpopulatie, kan horizontale rechtvaardigheid worden bereikt door te garanderen dat de aanvullende financiering gelijk is voor groepen leerlingen met vergelijkbare kenmerken (Fazekas, 2012; Levacic, Ross, Caldwell, & Odden, 2000).

Daarnaast spelen in verschillende landen ook lokale overheden steeds vaker een rol bij het beheren en verdelen van de onderwijsfinanciering (bijvoorbeeld gemeenten in Denemarken, Zweden en Noorwegen of autonome gemeenschappen in Spanje) (European Commission/EACEA/Eurydice, 2016). De toenemende tussenkomst van lokale overheden wijst op een toenemende decentralisatie. Wanneer decentralisatie gepaard gaat met meer autonomie voor de decentrale instanties, is het van belang dat er een adequaat regelgevend en institutioneel kader wordt ontwikkeld om de toewijzing van de extra financiering optimaal en transparant te laten verlopen (European Commission/EACEA/Eurydice, 2014). Zonder een transparant regulerend kader kunnen de ongelijkheden tussen scholen toenemen door een ongelijke (her)verdeling van de middelen (Burns & Köster, 2016).

### **Implementatie**

In de meeste landen zijn scholen gebonden aan bepaalde condities wanneer ze de extra middelen aanwenden (OECD, 2017b). Toch zijn er een aantal onderwijssystemen waar scholen zelf mogen bepalen waarvoor ze de extra middelen inzetten. Enerzijds kunnen scholen op deze manier beter inspelen op de uitdagingen die de lokale context met zich meebrengt (OECD, 2017b). Anderzijds kan meer autonomie op schoolniveau het risico op een inefficiënte aanwending van de compensatiefinanciering vergroten. Dat komt hoofdzakelijk omdat kansarme scholen vaker beschikken over een minder ervaren schoolteam om de middelen adequaat te kunnen aanwenden (Bloom, Lemos, Sadun & Van Reenen, 2015; OECD, 2017a). Daarnaast hebben veel onderwijssystemen de voorafgaande ‘Mattheüseffecten’<sup>5</sup> niet voldoende kunnen neutraliseren

---

<sup>5</sup> Het ‘Mattheüseffect’ is de sociologische vakterm voor het rijker worden van de rijken en het armer worden van de armen. In deze context betekent het dat kansarme scholen vaak zelf kansarm zijn en de extra middelen niet dezelfde toegevoegde waarde hebben als in kansrijkere scholen. Dat komt omdat deze scholen vaak de extra middelen moeten aanwenden om te compenseren voor ongelijkheden in hun basisfinanciering.

(Franck et al., 2017). Dat komt omdat scholen met veel kansarme leerlingen vaak zelf kansarm zijn in termen van economische, culturele en menselijke bronnen (Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2015). De context waarbinnen de compensatiefianciering wordt geïmplementeerd is dus niet voor elke school dezelfde (Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2012). Kansarme scholen beschikken ook vaak over verouderde infrastructuur en beslissen dan eerder om de extra werkmiddelen hiervoor aan te wenden of om dringende onderhoudskosten te dekken (OECD, 2017a).

### **Monitoring en evaluatie**

De hoge mate van autonomie waarover scholen en schoolbesturen binnen bepaalde onderwijssystemen beschikken, heeft soms tot gevolg dat er een tekort is aan transparantie op schoolniveau. Dat maakt het moeilijk om na te gaan of de compensatiefianciering wel voor de gewenste doeleinden wordt aangewend (European Commission/EACEA/Eurydice, 2014; OECD, 2017b). Het is van belang dat onderwijssystemen duidelijke gelijkheidsdoelen stellen en investeren in het ontwikkelen van indicatoren die het bereiken van de vastgelegde doelstellingen kunnen evalueren (OECD, 2017b). Om het beleid adequaat te monitoren is het noodzakelijk dat er regelmatig gedetailleerde analyses plaatsvinden van de verdeling en de aanwending van de extra middelen op verschillende beleidsniveaus (Field et al., 2007; Schaeffer & Yilmaz, 2008). Onderzoek toont aan dat de onderwijsuitkomsten van leerlingen beter zijn in onderwijssystemen waar er meer autonomie is op schoolniveau (OECD, 2011b). Dat is echter alleen het geval wanneer deze autonomie gepaard gaat met voldoende verantwoordingsmechanismen (Wößmann, 2007).

In de literatuur wordt er een onderscheid gemaakt tussen twee vormen van verantwoording, namelijk verticale en horizontale verantwoording. Verticale verantwoording is top-down en controleert of de instanties op verschillende niveaus zich houden aan de vastgelegde wet- en regelgeving (Hooge, Burns & Wilkoszewski, 2012). Deze verantwoordingsplicht wordt steeds meer aangevuld met verantwoording op basis van schoolprestaties of de output van het leer- en onderwijsproces (Shewbridge, Fuster, & Rouw, 2019). Het toenemend gebruik van standaardtesten is een voorbeeld van een verschuiving naar een meer evaluatie-gecentreerde rol van de overheid (Hudson, 2007). Daarnaast zetten verschillende onderwijssystemen in op een aanvullende vorm van verantwoording waarbij meerdere actoren worden betrokken. Deze horizontale verantwoordelijkheid gaat over de mate waarin scholen belanghebbenden inzicht geven en betrekken bij besluitvormingsprocessen, strategie-implementatie en de evaluatie van het beleid (Hooge, 2016). Het betrekken van meerdere actoren bij het monitoring- en evaluatieproces verhoogt niet alleen de bewustwording van het schoolteam over het gelijke-onderwijskansenbeleid, maar vergemakkelijkt ook een efficiënte planning en bijsturing van het beleid (Burns & Cerna, 2016). De uitdaging is om een systeem te ontwikkelen waarbij verantwoordingsplicht gecombineerd wordt met voldoende autonomie, zodat enerzijds scholen kunnen blijven inspelen op de lokale uitdagingen en anderzijds het beleid kan worden bijgestuurd indien nodig.

Elk van de vier landen heeft een eigen systeem van compensatiefianciering: het gelijke onderwijskansenbeleid in Vlaanderen, het onderwijsachterstandenbeleid in Nederland, de ‘pupil premium’ in Engeland en ‘l’*éducation prioritaire*’ in Frankrijk. Voor een uitgebreide beschrijving van het systeem voor compensatiefianciering in Vlaanderen verwijzen we naar Franck, Nicaise en Lavrijsen (2017). Een beschrijving van de systemen in de 3 andere landen vindt u in de bijlagen 2, 3 en 4.

In de volgende hoofdstukken vergelijken we de 4 landen voor elke component van de beleidscyclus: de beleidsdoelen, het design, de wijze van toewijzing van de middelen (allocatie), de wijze waarop de middelen besteed worden (de implementatie) en de wijze waarop de programma's worden opgevolgd en geëvalueerd (monitoring en evaluatie). Met deze systematische vergelijking zullen we gemeenschappelijke succesfactoren en/of knelpunten identificeren en beleidssuggesties formuleren voor het onderwijsbeleid in Vlaanderen.

## 3 Een vergelijkende analyse

### 3.1. Beleidsdoelen

De literatuur geeft het belang aan van duidelijke doelstellingen, indicatoren, streefcijfers en een tijdspad om scholen beter te kunnen ondersteunen en de vooruitgang van het beleid in kaart te brengen (Poesen-Vandeputte, 2012). Als scholen hun doelstellingen onvoldoende concreet en op maat formuleren, hypothekeert dat ook de volgende fasen van het onderwijsproces (Rekenhof, 2008). Om effectief te zijn, moeten er dus duidelijke doelen worden gesteld.

In tabel 1 worden de beleidsdoelstellingen van elk land ingedeeld in de 6 categorieën beschreven in hoofdstuk 2.

**Tabel 1** Beleidsdoelen

	Vlaanderen	Nederland	Engeland	Frankrijk
Basisvaardigheden	X	X	X	X
Professionalisering				X
Educatieve programma's	X	X	X	X
Samenwerking ouders-school-omgeving	X	X		X
Preventieprogramma's	X	X	X	X
Vroegtijdige identificatie		X		

De doelstelling van het GOK-beleid in *Vlaanderen* is het realiseren van optimale leer- en ontwikkelingskansen voor *alle* leerlingen, het vermijden van uitsluiting, segregatie en discriminatie en het bevorderen van sociale cohesie in het Vlaams basis- en secundair onderwijs (Vlaams Parlement, 2002). Het GOK-decreet stelt uitdrukkelijk dat niet enkel kansarme leerlingen voordeel moeten halen uit de compensatiefinanciering, maar dat het alle leerlingen ten goede moet komen (Vlaams Parlement, 2002). Toch bestaat er dubbelzinnigheid omdat de omzendbrief 'het gelijk-onderwijskansenbeleid voor basisonderwijs' de doelgroep beperkt tot kansarme leerlingen (Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2006).

Van secundaire scholen wordt verwacht dat zij een GOK-beleid uitwerken aan de hand van een aantal thema's: (1) remediëren van ontwikkelings- en leerachterstanden, (2) taalvaardigheidsonderwijs, (3) intercultureel onderwijs, (4) doorstroming en oriëntering, (5) socio-emotionele ontwikkeling, (6) leerlingen- en ouderparticipatie. Uit de evaluatie van 10 jaar GOK-decreet bleek dat scholen de voorkeur geven aan thema's die rechtstreeks met hun kernopdracht te maken hebben (Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2012) en minder kiezen voor thema's die een meer indirecte invloed hebben op het leren van kinderen (zoals leerlingen- en ouderparticipatie en intercultureel onderwijs). Nochtans stelde het Rekenhof (2017) vast dat succesvolle scholen vaker verwijzen naar factoren als ouderbetrokkenheid, visieontwikkeling, interne kwaliteitszorg en het vergroten van het draagvlak bij leraren.

Voor het basisonderwijs wordt sedert de opname van de GOK-lestijden in de reguliere personeelsomkadering (vanaf 2012) niet meer verplicht geconcretiseerd in thema's en is er ruimte om gelijke kansen te interpreteren vanuit een zorgperspectief. Vanuit een zorgperspectief wordt



de school echter zelden beschouwd als een hefboom om structurele ongelijkheid weg te werken<sup>6</sup>, één van de doelstellingen van het beleid (Rekenhof, 2008; Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2012). De onderwijsinspectie stelde bovendien vast dat basisscholen sedertdien de achterliggende systematiek en planmatige aanpak op basis van de thema's dikwijls verlaten (Vlaamse Onderwijsinspectie, 2015). Het gevaar bestaat dan ook dat basisscholen de specifieke invalshoek van de ongelijke-onderwijskansenproblematiek niet meer onderkennen en er onvoldoende aandacht aan schenken (Rekenhof, 2017).

De doelstelling van het Vlaamse GOK-beleid komt gedeeltelijk overeen met de doelstelling van het onderwijs achterstandenbeleid (OAB) in *Nederland*, met name het voorkomen en bestrijden van leer- en ontwikkelingsachterstanden bij kinderen met een achterstandspositie om het onderpresteren ten opzichte van hun potentie te voorkomen (Ministerie van Financiën, 2017). Ondanks de relatieve definitie van het OAB, hebben veel van de regelingen onder het OAB ook absolute doelen zoals het aanpakken van taal- en onderwijsachterstanden en het voorkomen van vroegtijdig schoolverlaten (Ministerie van Financiën, 2017). Hierdoor focussen leerkrachten zich vaker op leerlingen die slechter presteren en wordt er beperkt tijd besteed aan leerlingen die gemiddeld scoren, maar niet ten volle hun potentie benutten (CBS, 2017).

De doelstellingen van de pupil premium in Engeland en van het prioritair onderwijsbeleid in Frankrijk zijn gericht op het verbeteren van de cognitieve onderwijsuitkomsten van kansarme leerlingen. Het gaat over het verkleinen van de prestatiekloof tussen doelgroepleerlingen en niet-doelgroepleerlingen (Foster & Long, 2017). In *Engeland* wordt er gekeken naar het verschil in prestaties voor de vakken Engels en wiskunde tussen doelgroepleerlingen en niet-doelgroepleerlingen. Het is onduidelijk of de extra middelen gebruikt mogen worden voor leerlingen die buiten de doelgroep vallen (Carpenter et al., 2013). Het *Office for Standards in Education* stelt dat dit niet is toegestaan (Ofsted, 2012; 2013).

In *Frankrijk* wil men het verschil in prestaties verkleinen tot tien procent tussen leerlingen die naar school gaan binnen het prioritair onderwijsnetwerk en leerlingen hierbuiten (Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, 2018). Om het uitbouwen van een gericht prioritair onderwijsbeleid te ondersteunen, werd een referentiekader opgesteld dat zes prioriteiten bevat waarrond netwerken een netwerkproject moeten uitwerken. Deze prioriteiten zijn: (1) het verwerven van basisvaardigheden, (2) het bouwen aan een zorgzame en veeleisende school, (3) het samenwerken met ouders en omgeving, (4) het bevorderen van samenwerking tussen verschillende onderwijsnetwerken, (5) het stimuleren van professionele ontwikkeling en (6) het uitwerken van pedagogisch-educatieve interventies (Ministère de l'Éducation nationale, 2014). De prioriteiten werden verder uitgewerkt in 63 items. Een voorbeeld van een uitgewerkt item dat valt onder de tweede prioriteit is: 'De instelling richt een preventiegroep tegen schooluitval op. Deze moet zo vroeg mogelijk ingrijpen wanneer tekenen van schooluitval optreden bij een leerling'. Prioritaire onderwijsnetwerken weten concreet wat van hen verwacht wordt en op basis waarvan de scholen worden geëvalueerd.

Alleen in Engeland en Frankrijk wordt er gekeken naar de mate waarin scholen met de compensatiefianciering de prestatiekloof tussen doelgroepleerlingen en niet-doelgroepleerlingen verkleinen. De vooruitgang van kansarme leerlingen wordt respectievelijk per

---

<sup>6</sup> Door bijvoorbeeld een taalbeleid te ontwikkelen op schoolniveau of in te zetten op ouderbetrokkenheid.

school of onderwijsnetwerk in kaart gebracht. Op deze manier kunnen scholen die geen resultaten boeken met hun doelgroep leerlingen worden geïdentificeerd en ondersteund.

Een nadeel is dat leerkrachten zich hierdoor voornamelijk focussen op het behalen van de minimumstandaarden met leerlingen waarvan de prestaties net op of onder de grens liggen (Craske, 2018; Plucker, Burroughs & Song, 2010). Het uitsluitend concentreren op kwantificeerbare doelstellingen doet ook afbreuk aan andere minder kwantificeerbare doelstellingen (Foley & Goldstein, 2012). Onderzoek toont aan dat het verbeteren van niet-cognitieve uitkomsten (bijvoorbeeld zelfvertrouwen, motivatie, zelfregulatie) een positief effect heeft op de cognitieve prestaties van kansarme leerlingen op lange termijn (Heckman, 2011).

### 3.1.1. Knelpunten

1° Een kritiek van onderwijsexperts in Vlaanderen en Nederland is dat de doelstellingen van het compensatiebeleid te weinig SMART<sup>7</sup>-geformuleerd zijn waardoor het beleid op verschillende manieren kan worden geïnterpreteerd en de toepassing tussen scholen gaat verschillen (Poesen-Vandeputte, 2010; Ministerie van Financiën, 2017; CBS, 2017).

in Engeland en Frankrijk is er een duidelijke outputverwachting in leerwinsten. Dat is voor Vlaanderen niet mogelijk bij gebrek aan gestandaardiseerde examens. Bovendien zorgt de onduidelijkheid omtrent de doelgroep van het GOK-beleid ervoor dat sommigen alle leerlingen als doelgroep zien en anderen zich uitsluitend focussen op kansarme leerlingen (Franck et al., 2017). Daarnaast heeft de huidige regelgeving voor het basisonderwijs, die het GOK-lestijdenpakket integreert in de basisomkadering, tot gevolg dat het beleid minder expliciet aandacht krijgt binnen de schoolwerking (Rekenhof, 2017).

2° De literatuur suggereert dat de compensatiefinanciering soms te eenzijdig gericht is op het behalen van de minimumstandaarden door de zwakste (kansarme) presteerders, terwijl sterke (kansarme) presteerders niet verder worden uitgedaagd (Plucker et al., 2010). In Nederland is deze kritiek expliciet geformuleerd in evaluatiestudies. In Vlaanderen is deze hypothese nog niet onderzocht. Ze lijkt ons echter het onderzoeken waard: leerkrachten kunnen geneigd zijn de leerlingen met lage SES automatisch te associëren met zwakke presteerders – wat slechts gedeeltelijk klopt. Het is uiteraard belangrijk dat ook in beloftevolle kansarme leerlingen voldoende wordt geïnvesteerd om het rendement van de compensatiefinanciering te verhogen (Franck & Nicaise, 2017a; 2017b).

## 3.2. Design

De compensatiefinanciering is een indirecte financiering. De doelgroep van het beleid zijn kansarme leerlingen, maar de middelen worden verstrekt aan de scholen met kansarme leerlingen. Hier kijken we hoe in de 4 bestudeerde landen de scholen worden geselecteerd en welke indicatoren worden gebruikt om kansarme leerlingen te identificeren.

---

<sup>7</sup> SMART staat voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden.

### 3.2.1. De balans tussen territoriale, school- en leerlingcriteria

In Vlaanderen, Nederland en Engeland krijgen scholen extra middelen voornamelijk a rato van het aantal *doelgroepleerlingen* op hun school. In Frankrijk krijgen scholen alleen extra middelen wanneer ze gevestigd zijn in een prioritair *onderwijsgebied*. Nederland kent dan weer een gemengd systeem, waarbij leerlingkenmerken een verhoogd gewicht krijgen in ‘impulsgebieden’. In Vlaanderen geldt dit ook voor scholen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Beide methodes hebben hun voor- en nadelen. De eerste methode stuit op problemen inzake het verzamelen van voldoende achtergrondinformatie om doelgroepleerlingen te identificeren: er kunnen problemen rijzen inzake privacy (OECD, 2017b), er kan een probleem zijn inzake sociale wenselijkheid en/of schaamte zoals wordt gesignaleerd in Nederland en in Engeland waar ouders uit schaamte of sociale wenselijkheid vaak een onjuist of geen opleidingsniveau opgeven of weigeren de formulieren in te vullen die nodig zijn om extra middelen te krijgen (Algemene Rekenkamer, 2013; Brown, 2018). De oplossing wordt dan vaak gezocht in het gebruik van informatie die centraal beschikbaar is. Zo kunnen in Nederland (vanaf het schooljaar 2019-2020) scholen en gemeenten de informatie gebruiken uit centrale databanken van het Centraal Bureau voor Statistiek (CBS, 2017). In Vlaanderen is de meeste informatie (behalve voor thuistaal) ook in overheidsdatabanken beschikbaar vanaf de eerste dag van de schoolloopbaan van een leerling (Franck & Nicaise, 2017b). Maar ook de Vlaamse aanpak houdt weer beperkingen in. Deze info wordt op geaggregeerd niveau (aantal leerlingen per indicator) aan de scholen doorgegeven waardoor leerkrachten niet altijd precies weten welke leerlingen voldoen aan de doelgroepomschrijving.

De territoriale benadering of gebiedsgerichte targeting heeft als voordelen dat het een eenvoudige methode is, en dat kan worden samengewerkt met stakeholders en andere lokale autoriteiten aan een meer geïntegreerd kansenbeleid (Franck & Nicaise, 2017b; Ross, 2009). Een evident nadeel is echter de minder goede dekking van de doelgroep, zoals zal verder zal blijken voor Frankrijk.

De onvolmaakte dekking op basis van territoriale criteria wordt opgelost wanneer ook scholen met een concentratie van kansengroepen die buiten probleemgebieden gelegen zijn bijkomende middelen ontvangen. Het gaat dan meer bepaald om scholen die, ongeacht hun ligging, een hoog aandeel doelgroepleerlingen tellen. Naast de middelen per doelgroepleerling wordt aan deze scholen een ‘concentratieweging’ toegekend, omdat die concentratie op zich een bijkomende last inhoudt. Dergelijke concentratiewegingen bestaan in Nederland en Vlaanderen. In Nederland krijgen basisscholen naast de subsidies op basis van leerlingkenmerken ook extra middelen wanneer de school in een impulsgebied gelegen is, dat is een postcodegebied met veel inwoners met lage inkomens en/of veel uitkeringen. In het Vlaams onderwijs geldt een verhoogde subsidie voor Brusselse scholen, en voor secundaire scholen met meer dan 55% indicatorleerlingen. In het kleuter- en lager onderwijs werden soortgelijke ‘concentratiewegingen’ afgeschaft sinds 2012, naar verluidt omdat men vreesde dat ze concentratie in de hand zouden werken.

De combinatie van leerling-, school- en territoriale indicatoren is o.i. verantwoord in het licht van de bevindingen van Franck & Nicaise (2018) dat de gemiddelde SES van scholen (als indicator van sociaal kapitaal) een bijkomende – en zelfs zeer sterke – associatie vertoont met onderwijsuitkomsten dan de individuele SES van leerlingen. In de Vlaamse context – waar zelfs binnen kansarme gebieden een segregatie bestaat tussen ‘witte’ en ‘zwarte’ scholen – verdient het

de voorkeur om niet de locatie van de school als bijkomende indicator te gebruiken, maar wel de gemiddelde SES van elke school<sup>8</sup>.

### 3.2.2. Indicatoren voor leerlingenkenmerken

Tabel 2 geeft een overzicht van de indicatoren die per onderwijssysteem worden gehanteerd om de doelgroep te bepalen. De gebruikte indicatoren zijn criteria van cultureel, sociaal en economisch kapitaal (Bourdieu, 1986; Bourdieu & Passeron, 1970; Nicaise & Desmedt, 2008).

**Tabel 2. Indicatoren doelgroep**

	Vlaanderen	Nederland	Engeland	Frankrijk
<b>Cultureel kapitaal</b>				
Opleidingsniveau ouders		X		
Opleidingsniveau moeder	X	X <sup>a</sup>		
Herkomstland moeder		X <sup>a</sup>		
Verblijfsduur moeder		X <sup>a</sup>		
Thuisstaat	X			
<b>Sociaal kapitaal</b>				
Tijdelijk/permanent geplaatst	X <sub>so</sub>		X	
Beroepssituatie ouders				X
Trekkende bevolking	X <sub>so</sub>			
Ouders in legerdienst			X	
Woonplaats leerling	X	X <sub>i</sub>		
Vestigingsplaats school		X <sub>i</sub>		X
<b>Economisch kapitaal</b>				
Schooltoelage	X	X <sup>a</sup>		X
Gratis schoolmaaltijden			X	
<b>Andere</b>				
Zittenblijven				X

**Noten:**

'so' betekent dat deze indicator enkel wordt gebruikt in het secundair onderwijs voor de extra GOK-omkadering.

<sup>a</sup> Deze indicatoren zullen vanaf het schooljaar 2019-2020 gebruikt worden voor de nieuwe gewichtenregeling in combinatie met de huidige indicator opleidingsniveau ouders.

i = deze indicator wordt enkel gebruikt voor het leerplusarrangement voor het secundair onderwijs.

i = deze indicator wordt enkel gebruikt voor de impulsregeling voor het basisonderwijs en zal geschrapt worden met de nieuwe regeling.

#### **Cultureel kapitaal**

Het cultureel kapitaal wordt in de literatuur omschreven als het geheel aan kennis, vaardigheden, en opleiding van een persoon dat voor opwaartse mobiliteit kan zorgen (Engbersen, 2003). Het gaat zowel om het bezitten van cultuurgoederen (boeken, schilderijen...), als om het behalen van een maatschappelijke gewaardeerde positie (Sierens, Van Houtte, Loobuyck, Delrue, & Pelleriaux, 2006).

In Vlaanderen geeft het *opleidingsniveau* van de moeder en in Nederland het opleidingsniveau van beide ouders een indicatie van het cultureel kapitaal van de leerling (Vandenbroucke, 2007). Met de nieuwe gewichtenregeling voor het OAB in Nederland zal vanaf het schooljaar 2019-2020 het gemiddelde opleidingsniveau van de moeders op school als extra indicator worden meegenomen. Leerlingen van laaggeschoolde ouders hebben tienmaal zoveel kans op schoolse vertraging dan

<sup>8</sup> De 'concentratieweging' (percentage indicatorleerlingen) is een alternatief voor de gemiddelde SES op schoolniveau. Noteer echter dat het vooral de concentratie naar SES is (en niet bv het percentage anderstalige leerlingen) dat cumulatief werkt met de individuele indicatoren.

leerlingen met hooggeschoolde ouders en zullen doorgaans meer inspanningen moeten leveren om eenzelfde kwalificatie te behalen (Hirtt et al., 2013; Vandenbroucke, 2007).

Daarnaast maakt ook de *thuistaal* deel uit van het (inzetbare) cultureel kapitaal van een leerling. In Vlaanderen presteren leerlingen die thuis geen Nederlands spreken, gemiddeld slechter en hebben ze minder kans om een diploma secundair onderwijs te behalen (Duquet, Glorieux, Laurijssen, & Van Dorsselaer, 2006; Nicaise & Desmedt, 2008; Vandenbroucke, 2007; Franck & Nicaise, 2018).

In Nederland worden onder de nieuwe gewichtenregeling nog twee (culturele) indicatoren toegevoegd: het herkomstland van de moeder en de verblijfsduur van de moeder in het gastland; het is daarmee het enige van de 4 landen waar migratiestatus expliciet als indicator wordt gebruikt.

### **Sociaal kapitaal**

Met het sociaal kapitaal verwijzen Bourdieu & Passeron (1970) naar alle sociale groepen waartoe iemand behoort. Dat kan familie zijn, maar ook verenigingen waarbij een persoon is aangesloten, vriendengroepen, groepen van vrijwilligerswerk, politieke partijen, enzovoort. Hoe groter deze sociale groepen, hoe groter het sociaal kapitaal van een persoon. De woonplaats van een leerling zegt iets over het sociaal milieu waarin de leerling leeft en de aanwezigheid van sociale, ondersteunende netwerken waaruit hij/zij hulpbronnen kan mobiliseren (Bourdieu, 1986; Engbersen, 2003). Volgens onderzoek van Perna & Titus (2005) is de mate van ondersteunende netwerken een verklarende factor voor de schoolloopbaan van jongeren.

In Nederland en Frankrijk wordt de *vestigingsplaats* van de school gebruikt als een indicatie van dit kapitaal. In Vlaanderen is er een territoriale toeslag in het Brussels Gewest, maar ook een extra ‘*concentratieweging*’ in scholen buiten Brussel met een hoge concentratie aan doelgroepleerlingen (cf. 3.2.1). Dit kan gezien worden als een compensatiemechanisme voor het lagere sociaal kapitaal van deze scholen. Ten slotte is de (kansarme) *woonbuurt* van de leerlingen een bijkomende indicator bij de berekening van de werkingstoelagen.

Er zijn ook indicatoren van sociaal kapitaal op het gezinsniveau: zo worden leerlingen die tijdelijk of permanent buiten hun gezin geplaatst zijn meegenomen in de doelgroep in Vlaanderen<sup>9</sup> en Engeland. In Engeland spreekt men over ‘looked after children (LAC-children)’ en ‘post-LAC children’. Kinderen die ooit geplaatst werden, blijven ook nadien nog een specifieke doelgroep voor het compensatiebeleid.

In Vlaanderen behoren ook kinderen van de trekkende bevolking tot de doelgroep voor het secundair onderwijs, maar niet voor het basisonderwijs. In Engeland introduceerde het Ministerie van Onderwijs de ‘Service Pupil Premium’<sup>10</sup> in april 2011 als erkenning voor de specifieke uitdagingen waar kinderen van militairen mee te maken krijgen. De extra middelen voor deze laatste groep zijn voornamelijk bedoeld om socio-emotionele ondersteuning aan te bieden (DfE, 2018).

---

<sup>9</sup> Deze indicator wordt enkel nog gebruikt in Vlaanderen voor extra GOK-omkadering in het secundair onderwijs.

<sup>10</sup> De service pupil premium valt onder de ‘Armed Forces Covenant’. Deze belofte van de natie verzekert dat degenen die dienen of gediend hebben als strijdkrachten en hun gezinnen billijk worden behandeld. Men kan zich wel afvragen of het hier niet eerder een voordeel in natura betreft dan een achterstandscriterium.

In Frankrijk wordt dan weer de beroepssituatie van ouders opgenomen. Het beroep is niet alleen een belangrijke bron van inkomsten, maar ook een signaal van sociale status en een sociaal netwerk (Erola, Jalonen, & Lehti, 2016).

### Economisch kapitaal

De financiële draagkracht is een indicator onder het economisch kapitaal en wordt gemeten aan de hand van het gezinsinkomen of het recht op een schooltoelage. Beide variabelen zouden correleren met de onderwijskansen van leerlingen (Kavadias & Franck, 2006; Van Damme, Van de Gaer, & De Fraine, 2006; Vandenbroucke, 2007).

De financiële draagkracht van een gezin wordt in de doelgroepbepaling van de vier landen meegenomen onder de indicatoren ‘schooltoelage’ (Vlaanderen, Nederland en Frankrijk) en ‘gratis schoolmaaltijden’ (Engeland). In Engeland is dit de enige indicator voor de ‘deprivation pupil premium’.

### 3.2.3. Doelgroepomvang

Hoe groot is de doelgroep en hoe groot is het aandeel van de doelgroep in de totale leerlingpopulatie?<sup>11</sup> Tabel 3 geeft een overzicht.

**Tabel 3 Omvang doelgroep en aandeel in totale schoolbevolking – schooljaar 2017-2018 (tenzij anders vermeld)**

	Vlaanderen <sup>a</sup>	Nederland <sup>b+c</sup> (sec.ond. 2015-2016)	Engeland <sup>e</sup> (2019-2020)	Frankrijk <sup>f+g+h</sup>
Basisonderwijs	327.355/702.164 (46,6%)	119.037/1.414.022 (8,4%)	1.017.679/4.515.886 (22,5%)	1.177.911/5.842.700 (20,2%)
Secundair onderwijs	219.781/435.157 (50,5%)	128.791/998.380 (13%)	774.341/2.844.095 (27,2%)	547.717/3.342.350 16,38%
Totaal <sup>e</sup>	552.377/1.133.523 (48,7%)	247.828/2.412.402 <sup>d</sup> (10,27%)	1.792.020/7.359.981 (24%)	1.725.628/9.185.050 (18,8%) <sup>g</sup>

<sup>a</sup> Bron: Agentschap voor Onderwijsdiensten. SES-kenmerken. Gegevens voor gewoon basisonderwijs (kleuter en lager) en gewoon secundair onderwijs (inclusief deeltijds beroepsonderwijs) op basis van de bevroren tabellen voor het Statistisch jaarboek van het Vlaams onderwijs. Schooljaar 2017-2018.

<sup>b</sup> Bron: Centraal Bureau voor Statistiek (2019). Schooljaar 2017-2018.

<sup>c</sup> Bron: Ministerie van Financiën (2017), blz. 24. Gegevens voor schooljaar 2015-2016. Meer recente cijfers niet gevonden.

<sup>d</sup> deze totalen geven slechts een indicatie, gezien we cijfers van twee verschillende schooljaren gebruiken voor basisonderwijs en voor secundair onderwijs. In de literatuur vinden we steeds ongeveer 10%. Noot: totaal aantal leerlingen VO schooljaar 2017-2018 was 985 252. We vonden voor dat schooljaar geen betrouwbaar aantal voor de doelgroep.

<sup>e</sup> Bron: Education & Skills Funding Agency (2019a en 2019b). Cijfers voor basisonderwijs en voor secundair onderwijs betreffen uitsluitend de aantallen voor ‘deprivation pupil premium in mainstream schools’ - England – Schooljaar 2019-2020.

<sup>f</sup> Bron: Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse (2018c)- tabellen 2.1, 2.2 en 6.1.- eigen berekening op basis van cijfers voor schooljaar 2017-2018 uitsluitend voor ‘les écoles publics’

<sup>g</sup> Bron: Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse (2018d)

<sup>h</sup>. cijfers voor lager secundair onderwijs omdat compensatiefinanciering beperkt is tot basisonderwijs en lager secundair onderwijs

In Vlaanderen behoort bijna 50% van de leerlingen tot de doelgroep voor de compensatiefinanciering. Dat is een zeer hoog aandeel, zeker in vergelijking met de andere landen.<sup>12</sup> Bovendien dit aandeel trendmatig toe, deels omwille van het stijgend aantal

<sup>11</sup> Wanneer het gaat over de ‘totale leerlingpopulatie’ gaat het alleen over de totale leerlingpopulatie van het gewoon basis- en secundair onderwijs tenzij anders vermeld

<sup>12</sup> De cijfers in de tabel zijn deze die voor de verdeling van werkingsmiddelen worden gebruikt waarvoor de ruimste set indicatoren wordt gebruikt. Maar ook als men zich beperkt tot de drie hoofdindicatoren

anderstalige kinderen. In het secundair onderwijs is deze indicator van toepassing op 16,6% van alle leerlingen, in het lager onderwijs op 20,3% van de leerlingen en in het kleuteronderwijs zelfs op 23,5% van alle leerlingen.

In Nederland is de doelgroep in verhouding met de totale leerlingpopulatie veel kleiner: slechts 10 procent van alle leerlingen behoort tot de doelgroep.<sup>13</sup> In Nederland worden er drempels gehanteerd om te bepalen welke leerlingen van de totale doelgroep ook tot de uiteindelijke gefinancierde doelgroep behoren. De cijfers in tabel 3 geven de totale doelgroep weer zonder toepassing van de drempels. De uiteindelijk gefinancierde doelgroep komt overeen met 110.333 leerlingen in het basisonderwijs (5,6% van de totale leerlingpopulatie van het basisonderwijs) en 88.363 leerlingen in het secundair onderwijs (9% van de totale leerlingpopulatie van het secundair onderwijs). In totaal maakt de gefinancierde doelgroep 7% uit van de totale leerlingpopulatie.

De doelgroep van de pupil premium is (in relatieve termen) slechts half zo groot als de doelgroep in Vlaanderen. In de tabel namen we alleen de cijfers voor de 'deprivation pupil premium' op en niet deze van de LAC, post-LAC en service children, omdat we daarvoor geen gesplitste cijfers vonden voor basis- en secundair onderwijs noch voor gewoon en buitengewoon onderwijs. Als we deze groepen erbij tellen komen we aan een totaal van 2.047.920 doelgroepleerlingen op een populatie van 7.501.205 (27,3%).

Frankrijk verschilt van de andere cases omdat de toekenning gebeurt op basis van doelgebieden. Sedert de laatste hervorming in 2015 spreekt men over Réseaux d'éducation prioritaire (REP) en Réseaux d'éducation prioritaire-plus (een versterkte REP+ versie). De REP+ hebben betrekking op de buurten met de hoogste concentratie aan sociale problemen die een sterke impact hebben op het schoolsucces van leerlingen. De REP hebben een meer gemengde leerlingpopulatie (Éduscol, 2018). Van de totale leerlingpopulatie gaat iets minder dan 20 procent naar school binnen een prioritair onderwijsgebied. Niet alle leerlingen in een prioritair onderwijsgebied behoren echter tot de doelgroep. In de REP+ gebieden tellen 50% van de scholen voor lager secundair onderwijs een aandeel van meer dan 75% doelgroepleerlingen in hun schoolpopulatie en 95% telt er 60% of meer. In de REP-gebieden is dat respectievelijk 7% en 54% van de scholen en in de niet-prioritaire gebieden is dat respectievelijk 0% en 6% van de scholen.<sup>14</sup>

### 3.2.4. Knelpunten

De gehanteerde criteria voor afbakening van de doelgroep vatten nooit op een volmaakte wijze de doelgroep(en) van de compensatiefinanciering, om verschillende redenen.

1°) Internationaal onderzoek toont aan dat de groep kansarme leerlingen (groten)deels bestaat uit *leerlingen met een migratieachtergrond* (OECD, 2016c). Het gaat in de praktijk om een zeer heterogene groep, die kampt met een combinatie van diverse obstakels: lagere SES, anderstaligheid, culturele afstand en/of discriminatie. In Vlaanderen worden de twee eerste criteria

---

(opleiding moeder, thuistaal en schooltoelage) bedraagt het aandeel 40% in het basis- en 44% in het secundair onderwijs.

<sup>13</sup> Deze cijfers zijn op basis van de huidige regelingen onder het OAB waarbij voor het basisonderwijs enkel wordt gekeken naar het opleidingsniveau van beide ouders.

<sup>14</sup> Bron: Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse (2018c)- tabel 6.4

gehanteerd (via opleidingsniveau moeder, schooltoelage en thuistaal) zonder expliciete verwijzing naar de migratiestatus als dusdanig. Desondanks blijft de prestatiekloof tussen migranten en autochtonen extreem hoog in vergelijking met andere OESO-landen (OECD, 2016c). Uit ons PISA-onderzoek blijkt ook dat autochtone leerlingen, ook na controle voor SES en thuistaal, significant beter blijven presteren dan leerlingen met een migratie-achtergrond. Ongelijke onderwijsuitkomsten van allochtone leerlingen kunnen m.a.w. voor een groot deel – maar niet uitsluitend – verklaard worden door de SES en thuistaal van een leerling. De wrijvingen tussen culturen kunnen een bijkomende oorzaak zijn van een beperkt profijt van onderwijs bij minderheidsgroepen (Bourhis, Moise, Perreault, & Senecal, 2010; Piontkowski, Rohmann, & Florack, 2002). Onderzoek in Nederland ondersteunt deze opvatting en stelt dat de ‘culturele afstand’ tussen het ontvangende land en het land van herkomst een belangrijke rol speelt (Erumban & De Jong, 2006). Tot 2006 werd in Nederland een budget voorzien voor allochtone leerlingen geïntegreerd in de compensatiefinanciering. De afgelopen tien jaar werd de etniciteit van ouders geacht geen rol meer te spelen bij het succes van leerlingen op school. Hiervan is men teruggekomen met de komst van grote groepen Oost-Europese en Syrische kinderen met hoogopgeleide ouders. Met de nieuwe gewichtenregeling in Nederland zal vanaf 2020 de indicator (allochtone) herkomst opnieuw mee bepalen of een leerling een doelgroepleerling is (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2018). Het toevoegen van een indicator van ‘culturele afstand’ zoals in Nederland lijkt ons daarom het onderzoeken waard.

Noteer terloops dat het criterium ‘thuistaal niet-Nederlands’ in Vlaanderen geen onderscheid maakt tussen leerlingen met een migratie-achtergrond en anderstalige (voornamelijk Franstalige) Belgen. Dit wordt verantwoord door de redenering dat anderstaligheid ook een objectief obstakel is, dat niet alleen van de leerling maar ook van de school bijkomende investeringen vergt. Tijdens de eerste GOK-cycli werd anderstaligheid enkel in rekening gebracht wanneer de leerling behalve een andere thuistaal ook een andere indicator van achterstelling vertoonde. Sinds het financieringsdecreet van 2008 werd deze koppeling achterwege gelaten, wat niet alleen een verruiming van de doelgroep met zich meebracht, maar ook een gedeeltelijke accentverschuiving van sociaal-economische achterstelling naar andere dimensies van ongelijkheid. Overigens kan de vraag gesteld worden of anderstaligheid een even grote hinderpaal is voor kinderen met een hoge versus lage SES.

2<sup>o</sup>) De *gezinssituatie* is een belangrijke component van het sociaal kapitaal van leerlingen. Hogerop werd gewezen op de selectie van geplaatste kinderen in Vlaanderen en Engeland, en kinderen van militairen in Engeland. Diverse studies laten een significante invloed zien van het veranderen van de gezinsdynamiek op de onderwijsuitkomsten van leerlingen (OECD, 2011a). De OESO (2016a) concludeerde dat leerlingen uit *eenoudergezinnen* slechter presteren dan leerlingen uit *tweeoudergezinnen*. In het Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaams onderwijs (Groenez e.a., 2003) hadden we dit reeds vastgesteld voor Vlaanderen, ook na controle voor de SES van de leerling. Bernardi & Radl (2014) merkten op dat (echt)scheidingen geassocieerd zijn met negatieve langetermijnevolgen voor de schoolloopbaan van leerlingen. Rekening houdend met het opleidingsniveau van ouders als een weerspiegeling van hun SES, suggereren Bernardi & Radl (2014) dat een (echt)scheiding meer nadelig is voor kinderen van hoogopgeleide ouders; Havermans e.a. (2013) spreken dit echter tegen: zij stellen vast dat kinderen van laaggeschoolde ouders zwaardere gevolgen ondervinden van echtscheiding. Gebroken gezinsstructuren en veranderende gezinsdynamiek beïnvloeden de onderwijsresultaten van kinderen door een



vermindering van het economisch kapitaal, meer ouderlijke stress en een lager welzijn van de leerling (Bernardi & Radl, 2014; Havermans, 2013).

In Vlaanderen maakte de indicator 'éénoudergezin' tijdens de eerste GOK-cycli deel uit van de doelgroepcriteria. Dit criterium werd later geschrapt omwille van het gevoelige karakter van deze informatie en de privacybescherming van gezinnen. Men argumenteerde ook dat de problematiek van leerlingen uit éénoudergezinnen kon opgevangen worden door de zorgcoördinatie, een functie die voor alle scholen wordt betoelaagd onafhankelijk van de sociale achtergrond van de leerlingen. Toch wijst onderzoek op een concentratie van het risico op scheiding in kansarme gezinnen (zie o.a. Härkönen & Dronkers, 2006; Havermans, 2013). De vraag of het criterium éénoudergezin opnieuw expliciet toegevoegd kan/moet worden blijft o.i. relevant.

3°) *Sommige indicatoren voor leerlingkenmerken zijn moeilijk meetbaar.* Sommige gegevens moeten worden opgevraagd bij de ouders (thuisstaat in Vlaanderen, opleidingsniveau in Nederland), of vergen zelfs een actieve aanvraag van de ouders (warme maaltijden in Engeland). In Engeland wordt geraamd dat 13% van de gerechtigden geen aanvraag doen voor warme maaltijden en dus ten onrechte niet meegeteld worden voor de Pupil Premium.<sup>15+16</sup> In Vlaanderen worden de schooltoelagen voor kleuter-, lager en secundair onderwijs vanaf schooljaar 2019-2020 vervangen door de schooltoeslag en geïntegreerd in het Groeipakket, de vernieuwde kinderbijslag. Deze wordt automatisch toegekend waarmee het probleem van non-take up zou moeten opgelost zijn. De indicator thuisstaat blijft echter een indicator die, zij het eenmalig, moet opgevraagd worden en bovendien omslachtig te definiëren. Ook de indicator 'onderwijsniveau moeder' moet – vooral bij nieuwkomers – bevestigd worden bij de ouders; en bovendien worden buitenlandse diploma's die in België (nog) niet erkend zijn vaak gelijkgeschakeld met 'geen diploma' wat tot overschatting van het aandeel laaggeschoolde moeders aanleiding geeft.

4°) *In de territoriale benadering stellen we vast dat kansarmoede niet samenvalt met bepaalde gebieden.* Heel wat kansarme leerlingen wonen niet binnen een prioriteitsgebied en profiteren niet van de extra middelen, terwijl andere minder benadeelde leerlingen wel in het betreffende gebied wonen en voordeel halen uit de extra financiering (Bernardo & Nicaise, 2000; Demeuse, 2012). In Frankrijk gaat slechts 30 procent van alle kansarme leerlingen naar school binnen een prioritair onderwijsnetwerk (Cour des comptes, 2018). Een grote meerderheid van de doelgroep wordt dus niet bereikt. In Vlaanderen stelt dat probleem zich niet omdat de compensatiefinanciering in de eerste plaats gebaseerd is op leerlingkenmerken. Mogelijk stelt het omgekeerde probleem zich wel in beperkte mate, nl. dat kansrijke leerlingen en scholen in Brussel wel genieten van de 'Brusselwering' (supplement van 11%).

---

<sup>15</sup> cijfer aangereikt door Eva Sharma, Funding Policy Unit, Department for Education. Lord, Easby & Evans (2013) geven een cijfer van 11% voor het jaar 2013. Dat cijfer is onderhevig aan verandering omdat 1. er nu gratis schoolmaaltijden aangeboden aan alle kleuters in de kleuterklas (jaar 1 en 2), dus hebben ouders geen sterke stimulans om gratis schoolmaaltijden aan te vragen tot jaar 3 (wanneer ze anders moeten betalen) 2. er zijn altijd ouders die, hoewel ze in aanmerking komen, nooit aanspraak maken op gratis schoolmaaltijden (hun kind wil bijvoorbeeld geen warme lunch, ze zijn bang voor autoriteit, enz.). Daarom werden campagnes opgezet om ouders aan te moedigen de warme maaltijden te vragen (ook voor jonge kinderen in jaar 1 en jaar 2 en ook indien de kinderen ze niet effectief nemen).

<sup>16</sup> onlangs werden de financiële criteria voor gratis schoolmaaltijden gewijzigd om rekening te houden met wijzigingen in het uitkeringssysteem. Er wordt geraamd dat de omvang van de doelgroep tegen 2020 zal stijgen met ongeveer 50.000. (Department for Education, 2018a)

### 3.3. Allocatie van middelen

#### 3.3.1. Wijze van toekenning

Voor Vlaanderen is de manier van toekenning verschillend naargelang het gaat over GOK-uren (secundair onderwijs), SES-lestijden (basisonderwijs) of SES-financiering (werkingsmiddelen). Daarom wordt in tabel 4 een onderscheid gemaakt tussen extra werkingsmiddelen en extra omkadering. Verder wordt in tabel 4 ook weergegeven welke landen werken met drempels bij de toekenning van de compensatiefianciering.

**Tabel 4. Wijze van toekenning van compensatiefianciering**

	Vlaanderen	Nederland	Engeland	Frankrijk
<b>Werkingsmiddelen</b>				
Geïntegreerd	X	X		
Apart			X	
Drempels		X		
<b>Omkadering</b>				
Geïntegreerd	X <sub>b</sub>			
Apart	X <sub>s</sub>			X
Drempels	X <sub>s</sub>			X

**Noot:** een b of een s betekent dat dit enkel voor het basis- of secundair onderwijs geldt. Wanneer er niets bij X staat geldt het voor zowel basis- als secundair onderwijs.

Voor de omkadering in het basisonderwijs en voor de werkingsmiddelen worden in Vlaanderen de extra middelen via een structureel bedrag geïntegreerd in de basisfinanciering en verstrekt aan schoolbesturen die ze verder verdelen over hun scholen (OECD, 2017b). Dezelfde werkwijze wordt in Nederland gehanteerd. Deze zogenaamde ‘lumpsum’ of structurele financiering geeft schoolbesturen de vrijheid om zelf te bepalen waarvoor ze de (extra) middelen aanwenden. Het nadeel van deze financieringswijze is dat het effect van compensatiefianciering niet geïsoleerd kan worden omdat binnen het financieringsmechanisme verschillende financieringsstromen met elkaar interageren (VLOR, 2019; Ministerie van Financiën, 2017).

Anders dan voor het basisonderwijs wordt in Vlaanderen de extra omkadering (GOK-lestijden) voor het secundair onderwijs toegewezen bovenop de basisomkadering. Ook in Engeland krijgen scholen de extra financiering als een apart supplement bovenop de basisfinanciering en is deze *gekleurd of geormerkt voor een bepaald doel*, namelijk het verkleinen van de prestatiekloof tussen doelgroepleerlingen en niet-doelgroepleerlingen (Foster & Long, 2017).

In Engeland, Vlaanderen en Nederland hebben de scholen *bestedingsvrijheid*. De aparte financiering in Engeland (en in Vlaanderen voor secundair onderwijs) zorgt wel voor meer transparantie over de verdeling en aanwending van de compensatiefianciering dan het geval is bij structurele (lumpsum) financiering (Kendall et al., 2005).

In Frankrijk ten slotte is er de specifieke doeltoewijzing waar enkel prioritaire *onderwijsnetwerken* compensatiefianciering ontvangen. De académies ontvangen de extra middelen van het Ministerie van Onderwijs in de vorm van extra lestijden voor klassenverkleining en zij verdelen deze middelen over de prioritaire onderwijsnetwerken (MENESR-DGESCO, 2017).

### 3.3.2. Aandeel compensatiefinanciering

Bij een vergelijking van onderwijssystemen is het belangrijk om rekening te houden met de sociaal-economische context van een land. De relatieve welvaart van sommige landen stelt hen in staat meer uit te geven aan onderwijs, terwijl andere landen beperkt zijn door een lager nationaal inkomen (Hofman, Hofman, Gray & Daly, 2005). Een PISA-onderzoek (2001) kwam tot de conclusie dat hoog presterende landen zoals Oostenrijk en Nederland respectievelijk hoge en lage bedragen besteden aan onderwijs. Aan de andere kant besteden laag presterende landen, zoals Spanje en Portugal, respectievelijk lage en hoge bedragen aan onderwijs (OECD, 2001). Boven een bepaalde uitgavendrempel is de manier waarop middelen worden besteed belangrijker dan de hoeveelheid extra financiering (OECD, 2012; Leuven et al., 2007). Tevens werd in het geval van leraren waargenomen dat de kwaliteit van het lerarenteam (in termen van kwalificatieniveaus, anciënniteit, nascholing e.d.) belangrijker is dan de hoeveelheid leraren die beschikbaar zijn op een school (OECD, 2012; 2018).

In tabel 5 wordt weergegeven hoe groot het bedrag is dat in elk land gaat naar compensatiefinanciering, in absolute en relatieve cijfers.

**Tabel 5. Budget extra middelen compensatiefinanciering en aandeel in totaal budget (in euro) – schooljaar 2017-2018 (tenzij anders vermeld)**

	Vlaanderen <sup>a+b</sup>		Nederland <sup>c+d</sup>		Engeland <sup>e+f</sup> (2019-2020)		Frankrijk <sup>g</sup>	
	Werkings- middelen	Extra Werkingsmiddelen	Werkings- middelen	Extra Werkings- middelen	Werkingsmiddelen	Extra Werkings- middelen	Werkings- middelen	Extra Werkings- middelen
Basisonderwijs	471.553.178	70.243.359 (14,9%)	lumpsum		pupil premium niet gesplitst in werking en omkadering			
Secundair onderwijs	416.987.133	44.033.374 (10,6%)						
<i>Totaal werkingsmiddelen</i>	<i>888.540.311</i>	<i>114.276.733 (12,9%)</i>						
	Omkadering	Extra Omkadering	Omkadering	Extra Omkadering	Omkadering	Extra Omkadering	Omkadering	Extra Omkadering
Kleuteronderwijs	805.221.958	81.578.469 (10,1%)	lumpsum		pupil premium niet gesplitst in werking en omkadering		34.600.000.000	€1.647.000.000
Lager onderwijs	1.247.533.731	124.832.882 (10%)						
Secundair onderwijs	2.510.093.557	37.477.665 (1,5%)						
<i>Totaal omkadering</i>	<i>5.286.057.763</i>	<i>243.889.016 (4,6%)</i>						
<b>Algemeen totaal</b>	<b>6.174.598.074</b>	<b>358.165.749 (5,8%)</b>	<b>17.910.600.000</b>	<b>693.450.000<sup>d</sup> (3,8%)</b>	<b>41.317.381.201<sup>f</sup> (£35.719.000.000)</b>	<b>2.393.577.828 (£2.067.213.491) (5,8%)</b>	<b>34.600.000.000</b>	<b>€1.647.000.000 (4%)</b>
Voorschools Primair onderwijs			9.627.400.000 <sup>c</sup>	366.750.000 <sup>d</sup> 280.000.000 <sup>d</sup> (6,7% voor pr.on))	/	1.555.375.291 (£1.343.299.870)		
Secundair onderwijs			8.283.200.000 <sup>c</sup>	46.700.000 <sup>d</sup> (0,56%)	/	838.202.537 (£723.913.621)		

<sup>a</sup> Bron: Agentschap voor Onderwijsdiensten. Schooljaar 2017-2018. Zie <https://www.agodi.be/transparantie-werkingsmiddelen>

<sup>b</sup> Bron: Agentschap voor Onderwijsdiensten. Kostprijs lestijden. Berekend op basis van gemiddelde kostprijs per baremaschaal. Schooljaar 2017-2018.

<sup>c</sup> Bron: Centraal Bureau voor Statistiek (CBS), Rijksbijdragen aan primair onderwijs en aan voortgezet onderwijs – begrotingsjaar 2017. Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81491NEI/table?ts=1571687705089>

<sup>d</sup> Bron: Ministerie van Financiën (2017) - Tabel 2.2. Blz. 22. Gegevens voor begrotingsjaar 2017.

<sup>e</sup> Cijfers voor basisonderwijs en voor secundair onderwijs betreffen uitsluitend de aantallen voor 'deprivation pupil premium in mainstream schools' - England – Schooljaar 2019-2020. Bedragen omgerekend naar Euro, wisselkoers 23 oktober 2019. Bron: Education & Skills Funding Agency (2019a en 2019b).

<sup>f</sup> Het totaal voor Engeland betreft de aantallen van alle onderwijsvormen in basis- en secundair onderwijs met inbegrip van aantallen voor service children, LAC en post-LAC (waarvoor geen gesplitste cijfers voor primary en secondary education beschikbaar zijn). Schooljaar 2019-2020. Bedragen omgerekend naar Euro, wisselkoers 23 oktober 2019.

Bron: Department for Education (2019)

<sup>g</sup> Bron: Cour des comptes (2017-2018). Geen gesplitste cijfers voor basis- en secundair onderwijs beschikbaar.

Er is geen groot verschil tussen de vier landen met betrekking tot het aandeel van het totale onderwijsbudget dat gaat naar compensatiefinanciering. In Vlaanderen gaat ongeveer 5,8 procent van het totale onderwijsbudget naar compensatiefinanciering, in Nederland 3,8 procent, in Engeland 5,8 procent en in Frankrijk ongeveer 4 procent. Er zit ongetwijfeld ruis op deze vergelijking. De statistieken worden per land anders samengesteld. Voor Engeland gebruikten we uitsluitend de cijfers voor de ‘deprivation pupil premium’ omdat er voor de premies voor de overige doelgroepen (LAC, post-LAC en service children) geen cijfers beschikbaar zijn per onderwijsniveau of per onderwijstype. Indien we deze meetellen komen we tot een aandeel van 6,76%.

Het gemiddeld bedrag dat extra per doelgroepleerling<sup>17</sup> beschikbaar is, verschilt wel sterk tussen de vier case studies. Deze bedragen worden weergegeven in tabel 6.

**Tabel 6. Gemiddeld bedrag per doelgroepleerling**

	Vlaanderen <sup>a</sup>	Nederland <sup>b</sup>	Engeland <sup>c</sup>	Frankrijk <sup>d</sup>
Gemiddeld bedrag/ll bao	€ 730,90	€ 3302,72	€ 1323,21	€ 949,97
Gemiddeld bedrag/ll so	€ 364,49	€ 543,21	€ 1323,21	€ 949,97

<sup>a</sup> Bron: AgODi (2017-2018)

<sup>b</sup> Bron: Ministerie van Financiën (2017)

<sup>c</sup> Bron: Roberts & Bolton: House of Commons (2017).

<sup>d</sup> Bron: Cour des comptes (2017-2018).

### 3.3.3. Knelpunten

1<sup>o</sup>) *Structurele (lumpsum) financiering versus gekleurde financiering*: Nederlandse schooldirecteuren weten welk bedrag zij krijgen voor het OAB, maar dat betekent niet dat ze het bedrag specifiek besteden aan de doelgroepleerlingen die extra ondersteuning nodig hebben (Ministerie van Financiën, 2017). Bovendien gebruiken sommige schoolbesturen hun eigen wegingsformules waarbij kansarme scholen niet noodzakelijk alle extra middelen ontvangen waarop ze recht hebben volgens de formules van de centrale overheid (OECD, 2017b). In Vlaanderen merkten Groenez en collega's (2015) dat sommige schoolbesturen, die verantwoordelijk zijn voor verschillende scholen, eveneens hun eigen wegingen gebruiken om de extra middelen te verdelen over hun scholen. Het kleuren van de extra middelen, zoals in Engeland, zou kunnen effectiever zijn als men wil dat de middelen terecht komen waar ze voor bedoeld zijn. De overheid verstrekt de extra middelen immers met de expliciete doelstelling om deze aan te wenden in functie van gelijke onderwijskansen. Daartegenover staat het argument van de lokale schoolautonomie, die een meer creatieve aanwending van de middelen op maat van de lokale situatie toelaat. Veel zal afhangen van het beleidsvoerend vermogen van scholen, en hun inzicht in de problematiek van (on)gelijke onderwijskansen.

2<sup>o</sup>) *Aangezien scholen in Vlaanderen en Nederland niet altijd goed weten wie hun doelgroepleerlingen zijn* kunnen zij ook minder goed inzicht krijgen in de educatieve achterstellingsmechanismen en wordt de effectieve inzet van middelen bemoeilijkt. Het risico is reëel dat de extra personeels- en werkmiddelen sub-optimaal worden ingezet. Bijvoorbeeld gaan leraren zich beperken tot de meest ‘zichtbare’ indicatorleerlingen (anderstaligen, leerlingen met migratie-achtergrond) terwijl een aantal autochtone kansarme leerlingen onder de radar blijven. Of nog, gaan leerproblemen pas

<sup>17</sup> Zie bijlage 5 voor de gemiddelde bedragen per leerlingenkenmerk voor Vlaanderen, Nederland en Engeland.

opgemerkt worden wanneer zij manifest worden, zodat leerkrachten meer energie moeten spenderen aan het remediëren, ten koste van preventie (wat de bedoeling is van het GOK-beleid). Bovendien kunnen scholen niet meten of de kloof tussen indicator- en niet-indicatorleerlingen door hun acties verkleint, indien zij de indicatorleerlingen niet precies kunnen identificeren.

3°) *Drempels en concentratieweging in de financiering*: Nederland besteedt aanzienlijk meer per doelgroepleerling dan de andere landen, maar beperkt het aantal begunstigden door een minimumdrempel van zes procent doelgroepleerlingen te hanteren voordat een school recht heeft op compensatiefinanciering. Zo wordt slechts 70 procent van alle doelgroepleerlingen in het basisonderwijs extra gefinancierd. In het secundair onderwijs wordt met de toepassing van de drempels 67 procent van alle doelgroepleerlingen bereikt (Ministerie van Financiën, 2017). Nederland kiest ervoor om de drempel voor het basisonderwijs op te trekken naar 12 procent (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2018). Naast het optrekken van de drempels zal vanaf het schooljaar 2019-2020 voor het GOAB en de nieuwe gewichtenregeling in Nederland een doelgroep van 15 procent worden gehanteerd. Aan de hand van vijf omgevingsfactoren wordt dan voor elke leerling een verwachte onderwijsscore berekend die inschat in hoeverre en in welke mate een leerling op basis van zijn/haar omgeving een risico loopt op een onderwijsachterstand. Daarenboven wordt een extra gewicht toegekend aan scholen in prioritaire kansarme gebieden. De idee is dat de onderwijsachterstandsmiddelen gericht moeten worden ingezet zodat de onderwijskansen vergroot worden van leerlingen die dit het hardst nodig hebben (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2018). Met de nieuwe regeling zullen scholen voor leerlingen met een lagere onderwijsscore (groter risico op achterstand), meer middelen ontvangen. Een bezwaar tegen deze maatregel is volgens sommigen dat alleen de zwakste leerlingen zullen meetellen (Blok & Driessen, 2017).

Ook in Frankrijk beperkt men de extra financiering tot twee categorieën van gebieden: de REP (Réseaux d'Éducation Prioritaire) en de REP+ (gebieden met een verhoogde concentratie van problemen). Dit sluit een deel van de doelgroep uit (met het argument dat de risico's meer verspreid en dus beperkter zijn) en houdt anderzijds rekening met de graad van concentratie.

In Vlaanderen wordt er in de extra omkadering voor secundaire scholen alsnog een minimumdrempel van 10% (in de eerste graad) resp. 25% (in de bovenbouw) indicatorleerlingen gehanteerd. Het is weliswaar de bedoeling om deze drempels in de toekomst af te schaffen en over te gaan naar een geïntegreerde omkadering zoals in het basisonderwijs, waar de 10%-drempel al sinds 2008 is afgeschaft (Franck et al., 2017). Gezien de behoefte aan een sterkere concentratie van middelen in concentratiescholen (cf. sectie 3.2.2 – sociaal kapitaal) kan een minimumdrempel van 10% echter wel verantwoord zijn.

Hetzelfde geldt voor de zogenaamde concentratieweging, d.i. een verhoogd gewicht vanaf 55% in het secundair onderwijs en in Brussel.<sup>18 19</sup> In het kleuter- en lager onderwijs werden soortgelijke wegen<sup>20</sup> afgeschaft sinds het decreet van 2011 op de omkadering van het basisonderwijs. Er is

---

<sup>18</sup> Beide wegen werken overigens cumulatief.

<sup>19</sup> In de werkingsmiddelen wordt een aftopping toegepast op scholen waar de concentratiegraad extreem hoog ligt (meer dan 2 standaarddeviaties boven het lokale gemiddelde aandeel indicatorleerlingen)

<sup>20</sup> GOK+ regeling in het kleuteronderwijs vanaf een drempel van 40% indicatorleerlingen. En extra weging in het lager onderwijs boven de 80% indicatorleerlingen.

momenteel dus geen consistente behandeling van concentratiescholen in het lager en het secundair onderwijs.

De vaststelling dat de onderwijsuitkomsten niet alleen samenhangen met individuele leerlingkenmerken, maar ook met de concentratie van lage-SES leerlingen op schoolniveau, biedt o.i. een wetenschappelijke verantwoording voor een verhoogde ondersteuning van concentratiescholen. Dit suggereert dat het wenselijk is om opnieuw een vorm van concentratieweging in te voeren in het basisonderwijs, eerder dan ze af te schaffen in het secundair onderwijs.

## 3.4. Implementatie

### 3.4.1. Aanwending van de extra middelen

In Nederland en Engeland, alsook in het Vlaamse basisonderwijs, beschikken scholen over de autonomie om zelf te bepalen waarvoor ze de extra middelen aanwenden. Dat geldt niet voor de prioritaire onderwijsnetwerken in Frankrijk.

In tabel 7 wordt weergegeven voor welke doeleinden de compensatiefinanciering voornamelijk wordt aangewend.

**Tabel 7** Aanwending

	Vlaanderen	Nederland	Engeland	Frankrijk
Autonomie				
Referentiekader	X <sub>s</sub>			X
Vrije invulling	X <sub>b</sub>	X	X	
Activiteiten				
Extra lestijden	X	X	X	X
Onderwijsassistenten		X	X	X
Financiële bonus				X
Klassenverkleining	X	X	X	X
Infrastructuur	X	X	X	
Uitstappen	X		X	
Andere	X	X	X	
Beperkte informatie door schoolautonomie	X	X	X	

**Noot:** Een b of een s bij X betekent dat dit enkel voor basis- of secundair onderwijs geldt. Wanneer er niets bij X staat geldt het voor zowel basis- als secundair onderwijs.

Bron: diverse bronnen voor elk land, zie bijlagen 2, 3 en 4.

In de vier landen worden de extra middelen voornamelijk ingezet voor extra onderwijspersoneel en klassenverkleining. Uit onderzoek van *Education Endowment Foundation* (EEF) (2018) blijken deze interventies samen te gaan met hoge kosten en relatief weinig leerwinst. Bovendien toont onderzoek naar klassenverkleining aan dat er geen overtuigende effecten zijn van deze interventie op de prestaties van kansarme leerlingen (Angrist & Lavy, 1999; Gibbons & McNally, 2013; Rivkin, Hanushek, & Kain, 2005). Zelfs wanneer de resultaten gematigd positief zouden zijn, is klassenverkleining zeer duur en als dusdanig geen efficiënte manier om onderwijsuitkomsten van kansarme leerlingen te verbeteren (Mueller, 2013).

Daarnaast wordt er in Nederland, Engeland en Frankrijk gebruik gemaakt van onderwijsassistenten om leerkrachten in scholen met veel kansarme leerlingen te ondersteunen. Onderzoek toont

echter aan dat leerlingen in een klas waar de leerkracht wordt ondersteund door een onderwijsassistent gemiddeld niet beter presteren (EEF, 2018; Webster & Blatchford, 2012).

Wat de werkingsmiddelen betreft, geven zowel in Engeland als in Vlaanderen directies aan dat ze de extra middelen vaak gebruiken om tekorten in hun basisfinanciering op te vullen en/of voor armoedebestrijding (zoals financiering voor extra-murosactiviteiten of het voorzien van gratis maaltijden) (Rekenhof, 2015; Chetty & Friedman, 2011; Sutton Trust, 2017).

### 3.4.2. Knelpunten

1°) De compensatiefinanciering wordt deels teniet gedaan doordat scholen met *veel kansarme leerlingen vaak zelf kansarm zijn* in termen van economisch, cultureel, sociaal en menselijk kapitaal. Hierdoor ontstaan er ongelijkheden in de basisfinanciering tussen scholen (Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2015). Het huidige financieringssysteem van Vlaamse scholen is nog te weinig transparant om gerichte extra-financieringsmaatregelen uit te werken om aan de ‘verborgen’ ongelijkheden tegemoet te komen. Maar een niet-gepubliceerde studie van het Departement Onderwijs en Vorming (2017) toont aan dat ongeveer één derde van de GOK-/SES-middelen teniet gedaan wordt doordat de leerkrachten in de betrokken scholen minder gekwalificeerd en ervaren zijn dan in de gemiddelde school.

2°) De compensatiefinanciering wordt weinig of niet gebruikt voor *professionalisering van de schoolteams*. In Vlaanderen en Frankrijk werd vastgesteld dat de best geschoolde en meer ervaren leraren lesgeven in kansrijke scholen, terwijl de kansarme scholen het vaak moeten redden met minder gekwalificeerde en minder ervaren leerkrachten (Franck & Nicaise, 2017a; Bénabou et al., 2009; OECD, 2012). Frankrijk probeert meer ervaren leerkrachten aan te trekken en te behouden door extra bonussen te voorzien voor ervaren leerkrachten die binnen het prioritair onderwijsnetwerk komen werken (Cour des comptes, 2018). Bénabou et al. (2009) vonden geen effect van deze premies op de resultaten van kansarme leerlingen. Dat komt hoofdzakelijk doordat deze leerkrachten maar voor een beperkte tijd werkzaam blijven binnen het prioritair onderwijsnetwerk (Benhenda, 2018). In Nederland vonden Leuven, Lindahl, Oosterbeek, & Webbink (2007) eveneens dat personeelsbonussen geen significant effect hebben.

## 3.5. Monitoring en evaluatie

In het *International Handbook of School Effectiveness Research* stellen Teddlie en Reynolds (2000) dat de schooleffecten substantieel groter zijn in onderwijssystemen die gebruik maken van bestuursstructuren die meer autonomie geven aan scholen, op voorwaarde dat deze autonomie gepaard gaat met voldoende transparantie en verantwoordingsmechanismen.

### 3.5.1. Verantwoordingsmechanismen op schoolniveau

In Vlaanderen, Nederland en Engeland hebben scholen de volledige autonomie om zelf te bepalen waarvoor ze de extra middelen aanwenden (OECD, 2017b). In Frankrijk geeft de overheid stricte richtlijnen voor de aanwending van de extra middelen. Het Ministerie van Onderwijs bepaalt waarvoor het prioritair onderwijsbudget wordt gebruikt en stelt een referentiekader op waaraan prioritaire onderwijsnetwerken zich moeten houden bij het uitwerken van een netwerkproject. De *académies* op regionaal niveau controleren of de nationale standaarden van het Ministerie van



Onderwijs worden nageleefd. Bijkomend worden op nationaal niveau verschillende inspecteurs opgeleid die werken voor de *Académies* en het beleid evalueren tot op het klasniveau (MENESR-DGESCO, 2017). Daarnaast publiceert de DEPP (*Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance*) verschillende statistieken over de organisatie en vooruitgang van het prioritaire onderwijsbeleid (Ministère de l'Éducation nationale, 2018a).

In sterk gedecentraliseerde onderwijssystemen zoals Vlaanderen en Nederland ontstaan er vragen over het gebrek aan transparantie en verantwoording op schoolniveau (European Commission/EACEA/Eurydice, 2014; OECD, 2017b). Er is er weinig inzicht in de (kosten)effectiviteit van de compensatiefinanciering (Driessen, Veen, & van Daalen, 2015; Leseman & Veen 2016; Rekenhof, 2017). Dat hangt samen met de ambiguïteit omtrent de doelstellingen, de beperkte mogelijkheid tot sturing vanuit de overheid door de structurele of onvoorwaardelijke financiering en het tekort aan verantwoordingsmechanismen (Ministerie van Financiën, 2017; Rekenhof, 2017).

In het Vlaamse basisonderwijs en in Nederland werd bij de keuze voor een structurele geïntegreerde financiering de aansturing op input vervangen door aansturing op resultaten om te komen tot minder bureaucratie en een grotere doelmatigheid. Scholen kunnen zelf bepalen voor welke interventies ze de middelen aanwenden rekening houdend met hun lokale schoolcontext (Nusche et al., 2015; OECD, 2017b). Bij deze manier van toekenning is het echter moeilijk, bijna onmogelijk, om na te gaan welk deel van het budget wordt gebruikt voor het gelijkheidsbeleid van de scholen en op welke manier dit wordt aangewend (Ministerie van Financiën, 2017; Rekenhof, 2017).

De inspectie in Nederland en Vlaanderen controleert enkel het beleid in het kader van de reguliere schooldoorlichtingen (Nederlands Ministerie van Financiën, 2017; Rekenhof, 2017). Alleen voor het secundair onderwijs in Vlaanderen zijn scholen die extra lestijden ontvangen nog wel verplicht om een GOK-beleid uit te werken rond zes thema's en hiervan vinden aparte evaluaties plaats (Rekenhof, 2017). Op termijn zou het wel de bedoeling zijn deze GOK-omkadering, net als in het basisonderwijs te integreren in het reguliere omkaderingssysteem. Het lijkt echter contradictoer dat de overstap naar een meer geïntegreerde financiering gepaard gaat met het wegvallen van de verplichte beleids- en zelfevaluatiecyclus. Enerzijds geeft de grote mate van vrijheid scholen de mogelijkheid om zelf te bepalen waarvoor ze de middelen aanwenden. Anderzijds worden de extra middelen soms inefficiënt aangewend, voornamelijk in scholen met een zwak beleidsvoerend vermogen (OECD, 2017b).

Dit gebrek aan verantwoordingsplicht contrasteert met het sterk doorgedreven datagerichte beleid van Engeland waarbij wordt nagegaan of de compensatiefinanciering op een effectieve manier wordt besteed en welke scholen extra ondersteuning nodig hebben. In eerste instantie moeten scholen hun strategie om de prestatiekloof te verkleinen online publiceren. Vervolgens gaat de inspectie nauwkeurig na in welke mate deze strategie wordt nageleefd en in welke mate hiermee de doelstelling wordt bereikt (Carpenter et al., 2013). Scholen die er volgens Ofsted niet in slagen de kloof tussen hun doelgroepleerlingen en niet-doelgroepleerlingen voldoende te dichten, worden onderworpen aan directe interventies en regelmatig toezicht (Social Mobility Commission, 2016).

Tabel 8 Schematische weergave verantwoordingsmechanismen voor compensatiefinanciering in 4 landen

Verantwoordingsmechanisme		Vlaanderen	Nederland	Engeland	Frankrijk
<b>sturing input</b>					
	kwantitatief			x	x
	inhoudelijk	x <sup>s</sup>			x
<b>evaluatie</b>					
	Werking ompensatiefinancieringcompensatiefinancierin g	x <sup>s</sup>		x	x
	werking school	x <sup>b</sup>	x		
<b>kwantitatief</b>		x	x	x	x
	outputmeting	x		x	x
	nulmeting				
	periodieke meting	x	x	X	x
	steekproef	x			
<i>op leerlingenniveau</i>			x	x	x
	centraal examen		x	x	x
<i>op schoolniveau</i>					
	peilingen <sup>1</sup>	x			
<i>evaluatie door</i>					
	school (zelfevaluatie)			x	
	lokale/regionale inspectie		x <sup>b</sup>		x
	nationale inspectie			x	x
	nationale overheid <sup>2</sup>	x			x
	internationaal onderzoek (PISA, TIMSS, PIRLS)	x	x	x	x
<b>kwalitatief</b>		x	x		
	leerlingvolgsysteem	x			
	jaarverslagen		x		

Noten:

<sup>1</sup> met inbegrip van parallelpeilingen of moeten we die apart vermelden, omdat de resultaten alleen op schoolniveau gebruikt worden terwijl die voor de peilingen op micro- en macroniveau gebruikt (kunnen) worden

<sup>2</sup> met overheid wordt meestal het ministerie van onderwijs bedoeld, met inbegrip van onderzoeksinstituten die werken in opdracht van het ministerie

<sup>b</sup> geldt alleen voor basisonderwijs

<sup>s</sup> in secundair onderwijs geldt voorlopig nog de 3-jarige cyclus waarbij een verlenging van de middelen afhankelijk is van een positief inspectieverslag over gebruik van de GOK-omkadering

In Nederland, Frankrijk en Engeland werkt het onderwijssysteem met *centrale examens* om de resultaten van leerlingen op te volgen. Frankrijk heeft het *Baccalauréat*, Engeland de *A-levels* en Nederland het eindexamen. Sommige onderzoeken suggereren dat de voordelen van centrale examens niet opwegen tegen de nadelen (Jones, Jones & Hargrove, 2003; Popham, 2001). Sommige scholen zijn zo gefocust op de metingen en de standaarden dat ze hun gedrag aanpassen om de gewenste resultaten te produceren en een hogere plaats in de ranglijsten te behalen. Verschillende auteurs spreken in deze context over *gaming* en *teaching to the test* (Visscher, 2001; Wiggins & Tymms, 2002; Wilson, Croxson, & Atkinson, 2006). Scholen trachten de beste leerlingen aan te trekken en de ‘zwakkere’ leerlingen door te verwijzen (Cummings et al., 2007). Deze praktijken worden versterkt door de *Pupil Premium Awards* waarbij scholen die de grootste vooruitgang boeken met hun kansarme leerlingen een prijs krijgen. Leerkrachten focussen zich voornamelijk nog op het behalen van de minimumstandaarden met leerlingen waarvan de prestaties net op of onder de grens liggen en geven enkel nog les in functie van de nationale testen (Craske, 2018; Plucker et al., 2010; Riddell, 2013; Smith, 1995). Recenter onderzoek wijst echter wel op gunstige effecten, met name bij kansarme leerlingen en in kansarme scholen (van de Werfhorst e.a., 2015; Schwerdt, 2019). I.t.t. Nederland, Engeland en Frankrijk, heeft Vlaanderen nog geen centrale examens. Vergelijkbare informatie over leerprestaties tussen scholen komt voornamelijk uit internationale onderzoeken als PISA, TIMMS<sup>21</sup> en PIRLS<sup>22</sup>, onderwijspeilingen in opdracht van de Vlaamse overheid en proeven georganiseerd door de koepels. Het is echter wel de intentie van de huidige Vlaamse Regering om een vorm van centrale toetsen in te voeren (Weyts, 2019).

In Vlaanderen worden regelmatig peilingen georganiseerd om na te gaan of de eindtermen worden gehaald. De inspectie heeft volgens het kwaliteitsdecreet van 2009 niet het recht om de resultaten van de peilingen op te vragen (Vlaams Parlement, 2009). Ze worden dus vooral op macroniveau gebruikt om de kwaliteit van het gehele onderwijssysteem te bewaken. Sommigen pleiten ervoor dat deze resultaten – mits de nodige correcties voor verschillen in leerlingenprofiel - wel beschikbaar zijn voor de inspectie om op mesoniveau de kwaliteit van individuele scholen te kunnen opvolgen (De Rous, 2017). De scholen kunnen wel beslissen om ze als instrument voor zelfevaluatie in te zetten. Voor de peilingen vanaf 2007 stelt de overheid paralleltoetsen ter beschikking van alle scholen. Elke school kan deze paralleltoetsen vrij gebruiken om na te gaan of ze de betrokken eindtermen of ontwikkelingsdoelen heeft gerealiseerd op schoolniveau.

Op schoolniveau is het leerlingvolgsysteem een belangrijk instrument. Het Rekenhof (2017) stelde vast dat basisscholen met een goed uitgebouwd leerlingvolgsysteem beduidend effectiever waren in hun beleid voor gelijke onderwijskansen. Zonder de vrijheid van onderwijs te schenden, is het wenselijk dat de overheid kwaliteitseisen oplegt en een kwaliteitsbewaking overweegt voor de leerlingvolgsystemen waarmee het mogelijk wordt voor een school om de vorderingen van leerlingen op te volgen (Rekenhof, 2017).

---

<sup>21</sup> TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) is een internationaal vergelijkend onderzoek naar leerlingenprestaties in wiskunde en wetenschappen georganiseerd door International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA). Sinds 1995 worden in vierjaarlijkse cycli toetsen wiskunde en wetenschappen afgenomen bij 4<sup>de</sup> leerjaar en bij leerlingen van de 1<sup>ste</sup> graad secundair onderwijs.

<sup>22</sup> PIRLS (Progress in International Reading Literacy Study) is een internationaal vergelijkend onderzoek naar de leerlingenprestaties in begrijpend lezen en wordt georganiseerd door IEA. Sinds 2001 worden er in vijfjaarlijkse cycli toetsen begrijpend lezen afgenomen bij leerlingen uit het vierde leerjaar

### 3.5.2. Effectiviteit van de compensatiefinanciering

Internationale testen tonen aan dat het Vlaamse onderwijs hoge gemiddelde prestaties behaalt, met zowel een hoog aantal top-presteerders als een kleine proportie lage presteerders (al is het gemiddelde prestatieniveau sinds 2000 sterk gedaald) (OECD, 2016c). Maar datzelfde onderzoek laat ook zien dat er binnen het Vlaamse onderwijssysteem een grote aanhoudende sociale en etnische ongelijkheid bestaat (Nusche et al., 2015). In een vergelijking van de PISA-resultaten van 2003 en deze van 2015 stellen Franck en Nicaise (2018) voor het eerst vast dat er een significante vermindering is van de invloed van sociale herkomst (SES), zowel op de toetsresultaten wiskunde en taal als op de studie-oriëntering. Dat suggereert dat het gelijkekansenbeleid positieve effecten heeft. Maar de verminderde ongelijkheid uit zich vooral in een neerwaartse nivellering (afnemende prestaties van de kansrijkere leerlingen en status-quo bij de kansarmere leerlingen), terwijl de ambitie uiteraard een opwaartse nivellering was.

Ook in de overige 3 bestudeerde systemen stelt men vast dat de doelstellingen van het beleid (nog) niet werden behaald. In Nederland is het inzicht in de (kosten)effectiviteit van het OAB beperkt. Door de gelijktijdigheid tussen de invoering ervan en ander beleid is het moeilijk te bepalen of de geboekte resultaten op achterstanden te danken zijn aan de inzet van OAB-middelen of aan andere maatregelen (Ministerie van Financiën, 2017). Enkel voor de voorschoolse educatie werd een duidelijke afname van onderwijsachterstanden vastgesteld bij kinderen met ongunstige achtergrondkenmerken - waarbij het nog te vroeg was om te zien of deze resultaten zich bij die cohorte doorzetten in hun verdere schoolloopbaan. (Leseman & Veen, 2016). Verder toont evaluatieonderzoek dat er geen overtuigend bewijs is voor de effecten van schakelklassen voor nieuwkomers (een soort OKAN-klassen) en andere vormen van extra onderwijstijd op kinderen met een onderwijsachterstand (Cebeon, 2016; Faber, Timmerman & Kievitsbosch, 2014; Mulder, Driessen & Rossen, 2015). Bovendien constateerde de Inspectie van het Onderwijs (2016) dat kinderen met ongunstige achtergrondkenmerken bij gelijke prestaties nog steeds een lager schooladvies krijgen, wat een toename in ongelijkheid van kansen betekent.

In Engeland blijft er een sterke correlatie bestaan tussen de sociale achtergrond van leerlingen en hun prestaties (Ofsted, 2016; Outhwaite & Pass, 2016; Reay, 2006; Social Mobility Commission, 2016). In sommige scholen zijn er wel matig positieve effecten van de pupil premium gevonden op de onderwijsuitkomsten van kansarme leerlingen (Education Policy Institute, 2017). Analyse van de cijfers geeft aan dat sedert 2011 (start van pupil premium) de kloof in basisonderwijs is verkleind met 10.9 procent en in secundair onderwijs met 8.0 procent. Er wordt echter vastgesteld dat er een vertraging optreedt in de effecten. Wat het EPI brengt tot de conclusie: “Based on current trends, the gap at the end of secondary school would take over 100 years to close.” (Educational Policy Institute, 2018).

En ook in Frankrijk werd de doelstelling nog niet bereikt, de verschillen in prestaties blijven tussen de 20 en 35 procent (Cour des comptes, 2018) in plaats van de beoogde 10 procent. Het Rekenhof erkent wel dat de prestatiekloof tussen leerlingen binnen en buiten het prioritair onderwijsnetwerk niet is toegenomen, terwijl de sociaal-economische leefomstandigheden in veel gebieden wel zijn verslechterd (Cour des comptes, 2018).

### 3.5.3. Knelpunten

1°) **Effectmeting op schoolniveau.** De onderwijsinspectie (2018) stelde vast dat 37 procent van de basisscholen slechts in beperkte mate zicht heeft op de effecten van het zorg- en gelijke-onderwijskansenbeleid en zeven procent van de scholen zich helemaal geen beeld kan vormen van wat het zorg- en GOK-beleid oplevert. Het is dus belangrijk dat de effecten van het GOK-beleid op schoolniveau zoveel mogelijk zichtbaar gemaakt worden, om de betrokkenheid van het leerkrachtenteam bij dit beleid te verhogen en de gezamenlijke reflectie over gehanteerde implementatiestrategieën te ondersteunen. Een voor de hand liggend, schoolintern instrument voor monitoring zijn de *leerlingvolgsystemen*, die schoolteams helpen om de vorderingen van leerlingen te monitoren en zo ook de effectiviteit van hun begeleiding te evalueren. Scholen met een goed leerlingvolgsysteem blijken ook meer effectief in het realiseren van gelijke kansen (Rekenhof, 2017).

Effectmeting is echter complex en wordt al gauw ervaren als ‘planlast’, hoe wenselijk ze ook is (De Rous, 2017). Externe ondersteuning van schoolteams is dus zeker wenselijk. In de drie onderzochte buurlanden beschikt men over *centrale toetsen* als instrument voor monitoring. Het Engelse systeem, waarbij de scholen online in ‘league tables’ worden gerangschikt - ook al gebeurt dit met meerdere criteria - lijkt niet te verkiezen omdat het ongewenste neveneffecten teweegbrengt. Misschien kan Vlaanderen op dit vlak eerder leren van het Franse voorbeeld, waar lokale Académies als gespecialiseerde expertisecentra de scholen aansturen, monitoren en begeleiden.

2°) **Transparantie in het financieel beheer van scholen.** De verantwoordingsplicht over het financieel beheer en de aanwending van de middelen is in Vlaanderen weinig uitgewerkt (Rekenhof, 2015). Enerzijds heeft de decreetgever bepaald dat de overheid niet mag oordelen over de opportuniteit van de manier waarop scholen de werkingsmiddelen aanwenden (Vlaams Parlement, 2005). Anderzijds staat de verantwoordingsplicht van de instellingen wel in het financieringsdecreet van 2008 beschreven (Vlaams Parlement, 2008). De controle overlaten aan AgODi<sup>23</sup>, dat globaal het inzetten van de werkingsmiddelen controleert, is ontoereikend.

---

<sup>23</sup> AgODi: Agentschap voor Onderwijsdiensten – Onderwijs en Vorming Vlaanderen

## 4 Beleidsvoorstellen

In het voorgaande hoofdstuk werd het compensatiefinancieringsbeleid van vier landen geanalyseerd vanuit bestuurlijk oogpunt. Geen enkel van de bestudeerde landen blinkt uit door een excellente aansturing; alle vier hebben hun sterkten en zwakten. Doorheen de vergelijkende evaluatie werden ook een aantal gemeenschappelijke knelpunten geïdentificeerd. Op basis van deze vergelijking kunnen we niettemin een aantal beleidssuggesties formuleren voor het Vlaamse GOK-ondersteuningsbeleid.

### 4.1. Doelstellingen SMART formuleren

Er werd vastgesteld dat de doelstellingen van compensatiefinanciering vaak onvoldoende SMART geformuleerd zijn. Het is nochtans van belang dat er duidelijke *doelstellingen, indicatoren, streefcijfers en een tijdspad* worden vastgelegd om de vooruitgang van het beleid in kaart te kunnen brengen. Dubbelzinnigheden kunnen leiden tot een inefficiënte aanwending van de extra middelen en dit voornamelijk in scholen met een zwak beleidsvoerend vermogen. Duidelijke, meetbare evaluatiecriteria (bv. vermindering van de SES- en de taalgradiënt in peilingen) en zelfs *kwantitatieve doelstellingen* (targets, zoals in Frankrijk: bv. vermindering van de ongelijkheid met x%) bieden houvast, zowel voor de overheid als voor de betrokken scholen, ook al gaat het niet om dwingende resultaatsverbintenissen.

Inspanningsverbintenissen lijken ons hier echter wel aangewezen. Om extra GOK-uren te ontvangen moeten secundaire scholen tot op vandaag een beleidscyclus uitwerken rond verschillende thema's. Dat wordt niet meer verwacht van basisscholen. Misschien zijn het precies de basisscholen die het meest behoefte hebben aan meer expliciete handvatten en reflectie over hun gelijkekansenbeleid. De onderwijsinspectie (2015) stelt vast dat een aantal basisscholen door hun grotere autonomie de achterliggende systematiek en planmatige aanpak verlaten, wat leidt tot een minder efficiënte aanwending van de extra middelen. Ook het Rekenhof (2017) stelt de 'ontkleuring' van de GOK-middelen in het basisonderwijs in vraag. Als men gelijke onderwijskansen ernstig neemt, is het van belang dat er voortdurend wordt gewerkt met een ondersteunend referentiekader om de bewustwording van het GOK-beleid bij schoolteams te bevorderen.

Het is alvast positief dat 'gelijke kansen' nu expliciet deel uitmaakt van het referentiekader voor onderwijskwaliteit (OK). Scholen worden op deze manier aangemoedigd om een visie te ontwikkelen rond de verschillende deelaspecten. Voor gelijke onderwijskansen betekent dat 'het schoolteam biedt elke lerende een passende begeleiding met het oog op gelijke onderwijskansen' (Departement Onderwijs en Vorming, 2017).

### 4.2. Een precieze definitie van de doelgroep

Ook de afbakening van de doelgroep vraagt om specifieke aandacht. Het is belangrijk dat er voldoende informatie wordt verzameld over leerlingenkenmerken in centrale databanken, maar ook dat scholen zich kunnen informeren over hun doelgroepleerlingen. Scholen weten in

Vlaanderen en Nederland slechts bij benadering wie hun doelgroep leerlingen zijn, omdat de informatie over sommige indicatoren hen onrechtstreeks en in geaggregeerde vorm wordt geleverd. Het argument voor deze werkwijze is dat de correlatie tussen de gehanteerde indicatoren en onderwijsrisico's onvolmaakt is, maar sterker op schoolniveau dan op individueel niveau. Toch schuilt hierin ook het gevaar dat de minder zichtbare vormen van kansarmoede (laag inkomen, laaggeschoolde ouders) onder de radar blijven, wat kan leiden tot verminderde zorg of zelfs onbegrip en vooroordelen tegenover deze leerlingen. Overigens kan een school de effectiviteit van haar eigen GOK-beleid niet evalueren als zij de doelgroep ervan niet duidelijk kan onderscheiden van de andere leerlingen.

Internationaal onderzoek toont aan dat de groep risicoleerlingen grotendeels bestaat uit leerlingen met een migratiestatus (OECD, 2016c). In Vlaanderen wordt deze groep gedekt door de combinatie van socio-economische indicatoren en anderstaligheid. Maar blijkbaar is dit onvoldoende om de grote kloof in uitkomsten tussen autochtone en allochtone leerlingen te dichten. Moet er een verder onderscheid gemaakt worden tussen verschillende soorten thuistalen, of zelfs culturele achtergronden? In Nederland wordt (op basis van onderzoek) rekening gehouden met de 'culturele afstand' tussen het land van herkomst van de ouders en Nederland, en met de verblijfsduur in Nederland. In Vlaanderen worden leerlingen met een migratie-achtergrond, afgezien van hun sociaaleconomisch profiel, op gelijke voet behandeld met anderstalige Belgen en EU-onderdanen. Aangezien anderstaligheid een objectief obstakel is, is dit criterium – zeker in het meertalige België – wel te verantwoorden. Toch kan men zich afvragen of de taal- en culturele barrières – *ceteris paribus* - even groot zijn voor een anderstalige Belg als voor een Afghaanse vluchteling.

Verder kan overwogen worden om kinderen uit éénoudergezinnen opnieuw op te nemen in de doelgroep. Zowel Groenez e.a. (2003) als Havermans (2013) en de OESO (2016a) concludeerden dat leerlingen uit eenoudergezinnen significant slechter presteren dan leerlingen uit tweeoudergezinnen.

### 4.3. Kleuring van de extra middelen

Vooreerst stellen we vast dat de basisfinanciering van kansarme scholen veel minder 'zeker' is dan aanvankelijk werd vermoed, omwille van verborgen Mattheüseffecten. Door de financiering transparanter te maken, kunnen om te beginnen die Mattheüseffecten worden blootgelegd (Franck & Nicaise, 2017a; Nusche et al., 2015; VLOR, 2015). In Engeland beschikt het Ministerie van Onderwijs permanent over een overzicht van alle middelen die een school *de facto* ter beschikking heeft, en verdeelt het achteraf de extra-middelen. In Vlaanderen is dit niet het geval, omdat het leeuwenaandeel van de middelen in natura wordt verdeeld (lestijden), waarbij niet a priori nagegaan wordt welke financiële stromen per school daarmee gepaard gaan. Nadat de (ongewilde) onderfinanciering van een aantal kansarme scholen feitelijk wordt vastgesteld, zou het logisch zijn om die ongelijkheid weg te werken. Dit kan hetzij door een bijkomende financiële compensatie gebeuren, hetzij door ingrepen in de allocatie van leerkrachten. Voor deze laatste optie verwijzen we naar punt 5 (professionalisering).

De volgende vraag is, in welke mate de GOK- resp. SES-middelen aantoonbaar moeten gespendeerd worden aan de doelgroep (*doelgroep-kleuring*). Bij de structurele inbedding van de

GOK-/SES-financiering in het Vlaamse Decreet Basisonderwijs (2011) was de bedoeling om aan de scholen meer zekerheid te bieden omtrent de continuïteit van de compensatiefinanciering, en de ‘planlast’ die ermee gepaard ging te verminderen. Achteraf bekeken, lijkt het dat die ‘ontkleuring’ ten koste is gegaan van een verlies van effectiviteit (Rekenhof, 2017; Onderwijsinspectie, 2018). Scholen blijken hun bijkomende middelen onvoldoende strategisch in te zetten. Een terugkeer naar gekleurde toekenning van middelen stoot echter op de discussie rond vrijheid van onderwijs. Bovendien heeft de overheid vermoedelijk door de richtlijn ‘dat alle leerlingen moeten profiteren van het GOK-beleid’ afgunsteffecten willen vermijden. Men moet vooral vermijden dat de sterkere ‘targeting’ van middelen ten koste gaat van meer kansrijke leerlingen. Win-win operaties, waarbij de meest kansarme groepen het meest gebaat zijn maar waarbij ook andere groepen een graantje meepikken, zullen het grootste draagvlak creëren bij de publieke opinie. Een goed differentiatiebeleid is bijvoorbeeld evenzeer gunstig voor hoogbegaafde leerlingen als voor achterblijvers. Strategieën zoals *peer tutoring* waarbij de sterkste leerlingen training krijgen om hun zwakkere medeleerlingen op sleeptouw te nemen, verbeteren de studieresultaten van de eerste groep, ook al wint de tweede groep het meest (Hirtt et al., 2013).

In de recente beleidsnota onderwijs 2019-2024 wordt de intentie uitgesproken om extra middelen, inclusief de middelen voor gelijke onderwijskansen (GOK), enkel aan te wenden voor de leerlingen die deze middelen genereren en voor de vooropgestelde doelstellingen. De SES-werkingsmiddelen dienen gebruikt te worden voor de gerichte ondersteuning van kinderen met een moeilijke thuissituatie zodat hun kans op ongekwalificeerde uitstroom kleiner wordt. (Vlaams Parlement. Beleidsnota Onderwijs en Vorming, november 2019).

Eerder dan doelgroep-kleuring zouden we pleiten voor ‘strategie-kleuring’, d.w.z. dat aangetoond dient te worden op welke manier meer gelijke kansen concreet worden bewerkstelligd (bv. differentiatie, co-teaching, nascholing van leerkrachten, talenbeleid, ouderwerking, interculturele opvoeding, bredeschoolwerking enz.) en dat dit op een overtuigende manier verantwoord wordt. Niet alle toepassingen zijn even effectief of efficiënt, zeker niet in alle contexten. Binnen redelijke marges van keuzevrijheid is het essentieel dat ‘lerende schoolteams’ permanent strategisch reflecteren over de meest efficiënte manier om hun extra-middelen in te zetten, met wetenschappelijke en professionele ondersteuning. De periodieke rapportering hierover is geen planlast maar een gezamenlijk leerproces.

Er dient ook nagedacht te worden over de concrete wijze van kleuring. Oormerking aan de inputzijde (bv. verantwoording van de personeelsallocatie, of van de bestemming van werkingmiddelen) dreigt te leiden tot bureaucratie en spanningen. Oormerking i.f.v. processen (zoals in vorige alinea werd bepleit) lijkt ons veel wenselijker. Een gedeeltelijke oormerking aan de outputzijde (het bereiken van doelstellingen, zoals bv. reductie van het zittenblijven, verkleining van de prestatiekloof tussen indicator- en niet-indicatorleerlingen) valt o.i. eveneens te overwegen. In Engeland krijgen scholen een bonus wanneer ze hoge prestaties met hun doelgroepleerlingen behalen (DfE, 2018). In Nederland hebben financiële incentives voor het verlagen van het vroegtijdig schoolverlaten hun effectiviteit bewezen (De Witte et al., 2013). Bij een eventuele invoering van centrale toetsen in Vlaanderen kunnen analoge incentives in termen van cognitieve winsten overwogen worden, op voorwaarde dat de output correct gemeten wordt in termen van ‘toegevoegde waarde’. Een zorgvuldige afweging van alle indicatoren, met hun voor- en nadelen



(bv. teaching to the test, afroming, parkeren of uitsluiten van de zwaksten...) is noodzakelijk om aan scholen de 'juiste' prikkels te geven.

#### 4.4. Verdeling van de middelen

In sectie 3.2.1 zagen we dat er in de vier bestudeerde landen verschillende combinaties bestaan van allocatiemechanismen op basis van territoriale, school- en leerlingcriteria. Frankrijk hanteert enkel territoriale criteria; Engeland enkel leerlingkenmerken; Nederland een combinatie van leerling- en territoriale criteria; en Vlaanderen een combinatie van de drie soorten allocatiecriteria.

Vlaanderen kiest daarbij voor een maximaal doelgroepbereik waarbij *alle* scholen met doelgroepleerlingen extra werkingsmiddelen ontvangen. We zagen bovendien dat de feitelijke dekkingsgraad van de compensatiefinanciering in Vlaanderen heel hoog uitvalt in vergelijking met de buurlanden: ongeveer de helft van alle leerlingen zijn indicatorleerlingen, met een lage gemiddelde 'intensiteit' van bijkomende financiering als keerzijde van de medaille. In Nederland wordt de versnippering van het budget tegengegaan door de extra-financiering te beperken tot scholen vanaf een bepaalde concentratie-drempel van doelgroepleerlingen. Daardoor wordt een vrij groot deel van de doelgroep niet gedekt, wat evenmin optimaal is.

Een verantwoorde tussenoplossing zou erin bestaan om in Vlaanderen (meer dan nu het geval is) de leerlinggewichten progressief te verhogen a rato van de *concentratie* van doelgroepleerlingen op schoolniveau. In Franck & Nicaise (2018) wordt immers vastgesteld dat niet alleen de eigen sociale achtergrond van een leerling bepalend is voor zijn/haar onderwijskansen, maar ook (en zelfs nog méér) de gemiddelde SES van de medeleerlingen van de school. Eenzelfde kansarme leerling is m.a.w. meer achtergesteld wanneer hij/zij naar een kansarme school gaat dan wanneer hij/zij naar een modale of kansrijke school gaat. Het zou bijgevolg rechtvaardiger én efficiënter zijn om de weging op individueel niveau te vermenigvuldigen met een coëfficiënt die omgekeerd evenredig is met de gemiddelde SES op schoolniveau (of recht evenredig met de OKI-index op schoolniveau). Noteer dat er in de 'oude' GOK-financiering (die tot op heden geldt in het secundair onderwijs) reeds een vorm van concentratieweging bestaat voor scholen met meer dan 55% indicatorleerlingen. In het lager onderwijs werd die in 2011 afgeschaft. Ons advies is dus om die niet alleen opnieuw te veralgemenen, maar zelfs te versterken met een progressieve concentratieweging.

Tegen de concentratieweging wordt soms aangevoerd dat ze voor GOK-scholen een prikkel zou inhouden om nog meer indicatorleerlingen aan te trekken. Dat is natuurlijk een empirische kwestie, maar gezien de belasting en imago-schade waaronder concentratiescholen lijden, lijkt het argument ons weinig overtuigend. Het is alsof men een ernstig zieke patiënt een krachtiger geneesmiddel zou ontzeggen uit vrees dat hij zich niet meer zou verzorgen.

Bij de eventuele uitwerking van een nieuwe gewichtenregeling kan het voorbeeld gevolgd worden van de nieuwe verdelingssystematiek van het OAB in Nederland, waarbij voor elke leerling de verwachte onderwijsachterstand wordt bepaald op basis van een aantal relevante omgevingsfactoren. De relatieve invloed van die omgevingsfactoren bepaalt het relatieve gewicht van elke leerling in de OAB-financiering van de school (CBS, 2017). Men zou daarbij echter een stap verder kunnen gaan en niet alleen individuele, maar ook schoolkenmerken in het model opnemen om rekening te houden met het concentratie-effect.

## 4.5. Professionalisering van schoolteams

De ongelijke verdeling van leraren over scholen – naar kwalificatieniveau en ervaring - draagt (ongewild) bij aan de kansongelijkheid in het onderwijs (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018; Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2015; Departement Onderwijs en Vorming, 2017; OECD, 2018). De OESO toonde bovendien aan dat de ‘kwaliteit’ van leerkrachten een grotere impact heeft op de prestaties van kansarme leerlingen dan de ‘kwantiteit’ ervan (het pakket lestijden/leerling) (OECD, 2016b). Om die deskundigheid van leerkrachten in kansarme scholen op te krikken kunnen verschillende hefboomen ingezet worden: versterking van de dimensie gelijkekansenbeleid in de initiële lerarenopleiding; maatregelen in de rekrutering en retentie van leerkrachten en directies; het nascholingsbeleid in kansarme scholen; de creatie van nieuwe, schoolinterne kaderfuncties; en externe ondersteuning. Een grondige bespreking van deze hefboomen ligt buiten het bestek van deze studie.

Verder kan het in kaart brengen van de middelen van de scholen en het uitwerken van een financieel SES-beleid pas slagen als de directies en financiële medewerkers van scholen over voldoende financiële deskundigheid beschikken. Initiatieven als Dataloep die scholen informatie geven over hun eigen leerlingengegevens op maat, kunnen sterk bijdragen tot het beleidsvoerend vermogen van scholen mits de besturen, directies en schoolteams de aangeleverde informatie leren gebruiken voor zelfevaluaties en ze leren omzetten in beleidskeuzen (VLOR, 2019).

## 4.6. Monitoring en evaluatie

Wanneer een niet onbelangrijk deel van het onderwijsbudget gespendeerd wordt aan GOK en de impact beperkt blijkt, is het gerechtvaardigd dat de overheid aan scholen vraagt om hun beleid explicieter te verantwoorden. Internationale rapporten geven steeds opnieuw aan dat de grote autonomie waar de Vlaamse scholen van genieten in scherp contrast staat met de beperkt uitgewerkte monitoring- en verantwoordingsmechanismen (OECD, 2017b; Shewbridge et al., 2019). Experts van de OESO adviseren om een raamwerk te ontwikkelen dat de evaluatie van de outputgegevens verder versterkt en dit voor heel de Vlaamse Gemeenschap (Nusche et al., 2015).

Het is opmerkelijk dat scholen met het nieuwe SES-beleid in het gewoon basisonderwijs nog meer vrijheid kregen om hun GOK-beleid vorm te geven. In de eerste drie GOK-cycli moesten scholen een schooleigen GOK-beleid uitwerken binnen voorgeschreven thema's (Rekenhof, 2017). Met het SES-beleid werden deze voorschriften weggelaten en kan een school zelf haar strategie bepalen. Dat zou de ‘planlast’ verminderen en een adequatere afstemming op de lokale context mogelijk maken, maar creëerde ook een groter risico op een verzwakte aandacht voor gelijke onderwijskansen binnen het zorgbeleid (Rekenhof, 2017; Onderwijsinspectie, 2018).

Een belangrijk schoolintern instrument voor monitoring zijn de *leerlingvolgsystemen*, die schoolteams helpen om de vorderingen van leerlingen te monitoren en zo ook de effectiviteit van hun begeleiding te evalueren. Scholen met een goed leerlingvolgsysteem blijken ook meer effectief in het realiseren van gelijke kansen (Rekenhof, 2017).

De overheid zou de onderwijsinspectie de opdracht kunnen geven om specifiek het SES-beleid op regelmatige basis te controleren zoals dat nu al gebeurt met de gewone doorlichtingen<sup>24</sup>. In Engeland controleert de inspectie (Ofsted) het financieel beheer van de scholen en in welke mate scholen de extra middelen effectief aanwenden. Scholen die er volgens Ofsted niet in slagen de kloof tussen hun doelgroepleerlingen en niet-doelgroepleerlingen voldoende te dichten, worden onderworpen aan directe interventies en regelmatig toezicht (Social Mobility Commission, 2016). In Vlaanderen zouden scholen die moeilijkheden hebben met het effectief aanwenden van de compensatiefinanciering of scholen die er niet de nodige inspanningen toe leveren, meer intensief moeten begeleid worden door een specifiek GOK-begeleidingsteam – zoals trouwens voorzien wordt in de Beleidsnota Onderwijs 2019-2024. Het is wenselijk dat er op systeemniveau verder wordt uitgezocht welke indicatoren best gebruikt worden om scholen te identificeren die meer ondersteuning nodig hebben bij het uitwerken van een duurzaam en gefundeerd GOK-beleid.

De vergelijking met de buurlanden toont ook de uitzonderlijke positie van Vlaanderen aan wat betreft de afwezigheid van centrale toetsen. Schooloverstijgende peilingen zijn een alternatief, dat beperkt blijft omwille van de vrijblijvende deelname. Zoals bleek uit de analyse in sectie 3.5 zijn centrale toetsen potentieel een belangrijk instrument om de balans tussen vrijheid van onderwijs, ‘accountability’ en gelijke kwaliteit tussen scholen te helpen vrijwaren. Internationaal vergelijkend onderzoek toont aan dat centrale toetsen gunstige effecten hebben op de sociale gelijkheid, doordat ze de prestaties van zwakkere scholen en van de meest kansarme leerlingen opkrikken (van de Werfhorst e.a., 2015; Schwerdt, 2019). Tegelijk leert het Engelse voorbeeld ook welke risico’s eraan verbonden zijn wanneer men dit instrument verabsoluteert: verenging van onderwijs tot enkel datgene wat meetbaar is; op de spits drijven van competitie tussen scholen – met verdere vermarkting en segregatie als gevolg; teaching to the test; ‘parkeren’ of uitsluiten van zwakkere leerlingen. Het is daarom belangrijk om een aantal fundamentele randvoorwaarden te vervullen: geen publicatie van league tables; geen gebruik voor de selectie van leerlingen; meting van leerwinst eerder dan absolute vaardigheidsniveaus; contextualisering van de resultaten, en combinatie van toetsresultaten met andere (ook kwalitatieve) informatie om de kwaliteit van scholen te beoordelen (zoals de inspectie nu reeds doet).

---

<sup>24</sup> Dit gebeurt ook met de GOK-doorlichtingen. In het basisonderwijs zijn de GOK-lestijden sinds 2012 evenwel vervangen door SES-lestijden, en maken ze integraal deel uit van de omkadering. De GOK-middelen van weleer werden dus ontkleurd en getransformeerd, maar dat neemt niet weg dat ook hier de overheid zou kunnen controleren of de scholen de extra omkadering die ze krijgen voor SES-leerlingen ook aanwenden voor GOK-doeleinden.

# BIJLAGEN

# Bijlage 1. Geraadpleegde experten per land

## **Vlaanderen**

Kurt Van Damme  
Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI)  
Afdeling Basisonderwijs, DKO en CLB – Scholen en leerlingen

Yves Luybaert  
Agentschap voor Onderwijsdiensten (AGODI)  
Afdeling basisonderwijs, DKO en CLB – Scholen en leerlingen

Marleen Colpin  
Vlaamse Onderwijsraad

## **Nederland**

Geert Driessen  
onderzoeker  
Driessen Research

Heleen Versteegen  
onderzoeker  
Sardes. Onderzoeks- en adviesbureau op het gebied van onderwijs, opvang en opvoeding.

Guido Walraven  
Lector en onderzoeker  
Hogeschool Inholland

## **Engeland**

David Barrett  
Lecturer  
Exeter Law School, The University of Exeter

Eva Sharma en Maria Brennan  
Funding Policy Unit  
Department for Education

Tom Goldman  
Deputy Director, Funding Policy Unit  
Department for Education

## **Frankrijk**

Asma Behnhenda

Paris School of Economics & University College London, Centre for Education Policy and Equalising Opportunities

Hugo Botton

École normale supérieure de Cachan. (Onderwijs- en onderzoeksinstelling.)

Robert Rakocevic

Head of the European and International Relations Unit

Evaluation, Forward-Planning and Performance Directorate

Ministry of National Education and Youth/Ministry of Higher Education and Research

# Bijlage 2. Onderwijsachterstandenbeleid in Nederland

## 1. Doelstellingen

Nederland kent sinds de jaren '70 het onderwijsachterstandenbeleid (OAB). De doelstelling van het OAB valt uiteen in twee hoofdcomponenten: (1) het voorkomen en bestrijden van absolute leer- en ontwikkelingsachterstanden bij kinderen met een achterstandspositie om zo onderpresteren ten opzichte van hun potentie te voorkomen en (2) het bevorderen van gelijke onderwijsloopbaanmogelijkheden (naar potentie) voor leerlingen met een minder gunstige achtergrond (Ministerie van Financiën, 2017). Gezien de inrichting van het Nederlandse onderwijsstelsel en historische ontwikkelingen, is het OAB gespreid over de sectoren voor- en vroegschoolse educatie (vve)<sup>25</sup> met het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB), het basisonderwijs met de gewichtenregeling en de impulsregeling en het secundair onderwijs met het leerplusarrangement (LPA) (Ministerie van Financiën, 2017).

## 2. Doelgroep

De doelgroep van het OAB bestaat uit leerlingen van 2,5 tot 18 jaar oud met (een risico op) een onderwijsachterstand (Ministerie van Financiën, 2017). Van een onderwijsachterstand is sprake wanneer een leerling door een ongunstige economische, sociale en/of culturele omgeving slechter presteert op school, dan hij/zij bij een gunstigere situatie 'zou kunnen' (volgens zijn/haar potentieel) (Centraal Bureau voor de Statistiek [CBS], 2017). Leerlingen met een onderwijsachterstand worden door het OAB wisselend bereikt omdat de sectoren niet dezelfde indicatoren hanteren om de doelgroep te bepalen (Primair Onderwijs Raad [PO-Raad], 2018). Hieronder wordt de doelgroep van het OAB per onderwijssector omschreven.

### 2.1. Voorschoolse periode: Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) maakt deel uit van de voorschoolse educatie en is gericht op het vroegtijdig opsporen en aanpakken van onderwijs- of ontwikkelingsachterstanden bij kinderen van 2,5 tot 6 jaar (Ledoux & Veen, 2009). Kinderen zijn tot de leeftijd van 5 jaar niet verplicht om naar een voor- en of vroegschoolse instelling<sup>26</sup> te gaan, ook wanneer ze van de gemeente (via het consultatiebureau) een vve-indicatie<sup>27</sup> hebben gekregen. Toch gaat 78 procent van de 2,5- tot 4-jarigen met een vve-indicatie naar de voorschool (Ministerie van Financiën, 2017).

---

<sup>25</sup> Voorschoolse educatie is bestemd voor doelgroepkinderen van 2,5 tot 4 jaar oud en valt onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten. De vroegschoolse educatie is bestemd voor doelgroepleerlingen uit groep 1 en 2 (4-6 jaar) van de basisschool.

<sup>26</sup> Vve hebben gerichte programma's om onderwijsachterstanden te voorkomen. Deze zetten in op het bestrijden van taalachterstanden en het bevorderen van ouderbetrokkenheid. Daarnaast is het personeel binnen de vve meer ervaren en beter gekwalificeerd. Bovendien geldt er een gunstiger staf-kindratio.

<sup>27</sup> De vve-indicatie wordt gegeven vanaf 14 maanden aan kinderen waarvan wordt verwacht dat ze zonder vve een taalachterstand zullen ontwikkelen.

De verdeling van de middelen voor het GOAB gebeurde tot 1 januari 2019 op basis van de gewichtenregeling. Het opleidingsniveau van beide ouders bepaalde of een leerling behoorde tot de doelgroep (Ministerie van Financiën, 2017). De aanleiding voor een nieuwe bekostigingsindicator was de stijging van het opleidingsniveau van ouders waardoor het aantal kinderen onder de doelgroep afnam. Scholen en gemeenten merkten echter geen afname van het aantal kinderen met een onderwijsachterstand (PO-Raad, 2018). Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ontwikkelde daarom een nieuwe verdeelsystematiek die rekening houdt met meer kenmerken uit de omgeving van de leerling (Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016). Vanaf januari 2019 berekent het CBS voor elke leerling de verwachte onderwijsachterstand op basis van vijf omgevingsfactoren: (1) het opleidingsniveau van de ouders, (2) het herkomstland van de moeder, (3) de verblijfsduur van de moeder in Nederland, (4) het gemiddelde opleidingsniveau van de moeders op school, en (5) ouders in schuldsanering<sup>28</sup> (Sardes, 2018). Deze gegevens moeten gemeenten zelf niet meer opvragen, maar worden gehaald uit centrale databestanden van het CBS (CBS, 2017). Daarnaast hebben gemeenten de vrijheid om de voorschoolse doelgroep verder uit te breiden en doen dat vaak met indicatoren die verwijzen naar een risico op taal- en ontwikkelingsachterstand, zoals etniciteit, een taalarme omgeving, thuistaal, sociaal emotionele ontwikkelingsstoornissen of problematische opvoedingssituaties (Inspectie van Onderwijs, 2013; Ledoux et al., 2015; Leseman & Veen, 2016; Veen et al., 2014).

## **2.2. Basisonderwijs: Gewichtenregeling en impulsregeling**

De hoofddoelstellingen van het OAB voor het basisonderwijs zijn: (1) het verbeteren van de leerprestaties van doelgroepleerlingen, (2) het verhogen van de doorstroom naar hogere vormen van secundair onderwijs en (3) het verminderen van taalachterstanden (specifiek voor schakelklassen<sup>29</sup>) (Ledoux, Roeleveld, Driessen, Cuppen, & Meijer, 2011). De gewichtenregeling bepaalt op basis van het opleidingsniveau van de ouders hoeveel doelgroepleerlingen een basisschool telt (CBS, 2017). Er zijn twee categorieën onder deze regeling: (1) leerlingen waarvan beide ouders maximaal basisonderwijs of een van de ouders maximaal basisonderwijs en de andere maximaal voorbereidend beroepsonderwijs (vmbo-k) heeft afgerond en (2) leerlingen waarvan beide ouders maximaal een diploma van onderwijsniveau vmbo-k hebben behaald (Ministerie van Financiën, 2017). Van het totaal aantal basisschoolleerlingen behoort ongeveer tien procent tot de doelgroep van de gewichtenregeling (Ministerie van Financiën, 2017).

Naast de gewichtenregeling werd in 2009 de impulsregeling geïntroduceerd vanuit de idee dat een ongunstige omgeving het risico op relatieve achterstand vergroot (Ministerie van Financiën, 2017). Schoolbesturen ontvangen hiermee voor scholen met gewichtenleerlingen een extra toelage wanneer de school zich in een impulsgebied bevindt. Dat zijn postcodegebieden met veel inwoners met lage inkomens en/of veel uitkeringen (Ministerie van Financiën, 2017). Van de gewichtenleerlingen gaat ongeveer 65 procent naar school binnen een impulsgebied (Ministerie van Financiën, 2017). De gewichten- en impulsregeling zullen vanaf het schooljaar 2019-2020 worden samengevoegd onder eenzelfde regeling die de verwachte onderwijsachterstand van een

---

<sup>28</sup> Schuldsanering is een vorm van schuldhulpverlening waarbij wettelijk wordt bepaald wat u aan leefgeld zal ontvangen.

<sup>29</sup> Leerlingen met een taalachterstand moeten na een jaar in een schakelklas weer kunnen deelnemen aan het regulier onderwijs.



leerling berekent op basis van vijf omgevingsfactoren (cf. GOAB) (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2018).

### **2.3. Secundair onderwijs: Leerplusarrangement**

Het leerplusarrangement (LPA) verdeelt de extra middelen voor het secundair onderwijs op basis van armoedeprobleemcumulatiegebieden (APC-gebieden) (Ministerie van Financiën, 2017). APC-gebieden zijn postcodegebieden waar een relatief groot aandeel van de huishoudens een laag inkomen, een uitkering of een niet-westerse achtergrond heeft (Roeleveld, Oomens, & Coenen, 2015). De vijf doelstellingen van het LPA zijn: (1) het verminderen van voortijdig schoolverlaten, (2) het bestrijden van absolute taalachterstanden, (3) het bieden van maatwerk, (4) het maximaliseren van de leerprestaties, (5) en een evenredige doorstroming van doelgroep leerlingen en niet-doelgroep leerlingen naar verschillende vormen van secundair en tertiair onderwijs (Regioplan, 2010). De systematiek van het LPA komt gedeeltelijk overeen met die van de impulsgebiedentoeslag, maar ze verschillen ook op een aantal aspecten van elkaar. Ten eerste weegt voor APC-gebieden de factor 'herkomst' wel mee, waar dat voor impulsgebieden niet het geval is. Ten tweede gaat het bij het LPA over het APC-gebied van de leerling (zijn/haar woonadres), waar het bij de impulsgebiedentoeslag gaat om de locatie van de school. Ten derde wordt voor het LPA elk jaar vastgesteld hoeveel leerlingen in een APC-gebied wonen (Ministerie van Financiën, 2017). De omvang van de doelgroep van het LPA is ongeveer 13 procent van het totaal aantal leerlingen van het secundair onderwijs. De meerderheid van de gewichtenleerlingen (ongeveer 60 procent) blijkt echter niet in een APC-gebied te wonen waardoor deze leerlingen niet meer in aanmerking komen (via de school) voor extra middelen wanneer ze naar het secundair onderwijs gaan (Centraal Planbureau [CPB], 2017).

### **3. Toekenning**

In totaal ging er voor het schooljaar 2017-2018 ongeveer 625 miljoen euro naar het bieden van onderwijskansen aan kinderen met een (risico op) een onderwijsachterstand (Kamerstukken II 2017/18). De gemeenten krijgen de extra middelen voor het GOAB toegewezen van de Rijksoverheid en (her)verdelen deze over verschillende vve-instellingen (Ministerie van Financiën, 2017). Voor het basis- en secundair onderwijs gebeurt de toekenning op basis van de lumpsumsystematiek<sup>30</sup> waarbij de extra middelen worden toegekend aan de schoolbesturen, die deze vervolgens (her)verdelen over de scholen.

#### **3.1. Gemeenten: Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid**

De middelen voor het GOAB worden verstrekt aan de gemeenten via een specifieke uitkering (Ministerie van Financiën, 2017). Het grootste deel van het GOAB-budget gaat naar voorschoolse voorzieningen voor peuters (2,5-4 jaar). Een kleiner gedeelte gaat naar voorzieningen als zomerscholen en schakelklassen voor leerlingen in het basisonderwijs (Centrum beleidsadviseurend onderzoek [Cebeon], 2015). Voor de nieuwe verdeelsystematiek berekent het CBS op basis van de bovengenoemde vijf factoren voor elke leerling in hoeverre en in welke mate hij/zij op basis van zijn/haar omgeving een risico loopt op een onderwijsachterstand (CBS, 2017). Deze onderwijsachterstandsscores worden elk jaar geactualiseerd. Gemeenten krijgen voor kinderen

---

<sup>30</sup> Lumpsumsystematiek is de financiering van scholen door de Nederlandse overheid, in Vlaanderen enveloppefinanciering genoemd. Scholen krijgen van de overheid elk jaar een vergoeding, bestaande uit één budget, de *lumpsum*. Instellingen bepalen zelf hoe ze de lumpsum besteden.

met een groter risico op een onderwijsachterstand (d.w.z. een hogere onderwijsachterstandsscore) een hoger bedrag dan voor kinderen met een kleiner risico op een onderwijsachterstand (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2018). Daarnaast zal met de nieuwe regeling een doelgroep van 15 procent worden gehanteerd (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2018). Dat betekent dat enkel de scores van kinderen die vallen onder de groep van de 15 procent laagste onderwijsscores meetellen om de achterstandsscore van een gemeente te berekenen. Bovendien werd er ook gekozen voor een drempel van vijf procent. De drempel bepaalt hoe geconcentreerd de risico's op een onderwijsachterstand in een gemeente moeten zijn om geld te krijgen voor het onderwijskansenbeleid (CBS, 2017).

### **3.2. Basisonderwijs: Gewichtenregeling en impulsregeling**

Tot 1 augustus 2019 ontvangen basisscholen middelen op basis van de gewichten- en impulsregeling. Per school worden de leerlingengewichten gesommeerd. Deze som van leerlingengewichten, verminderd met zes procent van het totale aantal leerlingen en gemaximeerd tot 80 procent<sup>31</sup>, levert het schoolgewicht op (Cebeon, 2015). Dat betekent dat een school pas extra middelen krijgt voor haar doelgroepleerlingen wanneer de schoolpopulatie bestaat uit minstens zes procent gewichtenleerlingen (CBS, 2017). In 2016 werden door de zes procent drempel 69,6 procent van alle gewichtenleerlingen in het basisonderwijs bekostigd (Ministerie van Financiën, 2017). Vanaf het schooljaar 2019-2020 zal er geen absolute (leerlingengewicht), maar een relatieve maat worden gehanteerd om een onderwijsachterstand te bepalen. Onder de nieuwe regeling, op basis van de vijf omgevingsfactoren, zullen enkel leerlingen die behoren tot de 15 procent leerlingen met het grootste risico op een onderwijsachterstand bekostigd worden door het OAB (CBS, 2017). Daarnaast zal er met de nieuwe regeling voor scholen een hogere financieringsdrempel van toepassing zijn dan voor het GOAB. Scholen zullen alleen nog aanvullende middelen ontvangen wanneer de schoolpopulatie voor minstens uit 12 procent leerlingen bestaat die volgens de nieuwe indicator tot de 15 procent leerlingen behoren met het grootste risico op een onderwijsachterstand (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2018).

### **3.3. Secundair onderwijs: Leerplusarrangement**

In het secundair onderwijs worden de middelen van het OAB verdeeld op basis van APC-gebieden via de lumpsumbekostiging (of enveloppefinanciering) (Ministerie van Financiën, 2017). Er werden drempels ingevoerd om versnippering van het budget tegen te gaan. Voor het praktijkonderwijs en alle vmbo-niveaus geldt een drempel van minimaal 30 procent APCG-leerlingen, voor het havo een drempel van 50 procent en voor het vwo en gymnasium<sup>32</sup> een drempel van 65 procent APCG-leerlingen (Ministerie van Financiën, 2017). Door het hanteren van drempels krijgen niet alle scholen met APCG-leerlingen ook extra middelen. Van alle APCG-leerlingen zit ongeveer 69 procent op een school met LPA-middelen (Ministerie van Financiën, 2017). Bovendien is de kans klein dat een ex-gewichtenleerling in het havo/vwo voordeel haalt uit het leerplusarrangement doordat de drempels hier hoger zijn dan voor het vmbo (CPB, 2017). De drempels sluiten dus niet aan bij de

---

<sup>31</sup> Er wordt een maximaal percentage leerlingen vastgelegd dat kan scoren op een bepaald kenmerk en waarvoor scholen extra middelen genereren.

<sup>32</sup> Vmbo = Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs; Havo = Hoger algemeen voortgezet onderwijs; Vwo = Voorbereidend wetenschappelijk onderwijs; Gymnasium voorziet de studierichtingen: Latijn-Grieks, Grieks-wetenschappen, Grieks-moderne talen, Grieks-wiskunde, Latijn-wiskunde, Latijn-wetenschappen en Latijn-moderne talen.

doelstellingen van het OAB, om elk kind ongeacht zijn/haar afkomst, gelijke kansen te bieden om zijn/haar potentie ten volle te benutten en om een evenredige doorstroom naar hogere vormen van secundair onderwijs te realiseren (CPB, 2017; Inspectie van het Onderwijs, 2016).

#### **4. Aanwending**

De overheid legt doelstellingen vast en het onderwijsveld bepaalt zelf voor welke interventies ze de extra middelen gebruiken om deze doelstellingen te bereiken (Ministerie van Financiën, 2017). Verschillen in gemiddelde Cito<sup>33</sup>-scores tonen aan dat er grote verschillen zijn in de mate waarin scholen de extra middelen doeltreffend en doelmatig weten aan te wenden (CPB, 2017; Inspectie van Onderwijs, 2016). Dat hangt sterk samen met de kwaliteit van het schoolteam (Bonhomme, Jovilet & Leuven, 2015; Harris & Sass, 2011). In Nederland ligt het aantal ervaren leerkrachten in scholen met veel kansarme leerlingen drie keer lager dan in bevoordeelde scholen met weinig kansarme leerlingen (Lachmansingh, 2016; OECD, 2016b). Uit onderzoek blijkt dat scholen met veel kansarme leerlingen de extra middelen inzetten voor interventies die minder kosteneffectief zijn, zoals klassenverkleining en onderwijsassistenten (CPB, 2017). Bovendien is met de nieuwe verdeelsystematiek voor gemeenten en basisscholen niet meer te herleiden welke leerlingen tot de doelgroep behoren. Het CBS maakt alleen de omvang van de totale achterstandsproblematiek bekend door middel van een achterstandsscore per school of een gemeentescore (CBS, 2017). Scholen en gemeenten moeten dus zelf bepalen aan welke leerlingen zij hun onderwijsachterstandenbudget besteden (Kloprogge, 2018).

#### **5. Monitoring en evaluatie**

De vrijheid van onderwijs en de lumpsumsystematiek beperken voor een groot deel de mogelijkheid tot sturing vanuit de overheid. Het Ministerie van Onderwijs kan enkel het onderwijssysteem verantwoordelijk stellen door standaarden te zetten en centrale examens te organiseren (Ministerie van Financiën, 2017). Voor de voorschoolse educatie is er de gemeentelijke gezondheidsdienst en de inspectie die toezicht houden op de naleving van afspraken van het OAB, de doelgroepdefinitie, het doelgroepbereik en de vooruitgang van kinderen met een indicatie voor de voorschool (Veen et al., 2014). In het basis- en secundair onderwijs houdt de inspectie op een meer indirecte wijze toezicht op het OAB. Schoolbesturen leggen verantwoording af over de besteding van de lumpsum in jaarverslagen, maar zijn niet verplicht om in te gaan op de besteding van middelen aan het OAB (European Commission/EACEA/Eurydice, 2016; Ministerie van Financiën, 2017). De inspectie kan schoolbesturen enkel aanspreken op het OAB wanneer de onderwijsuitkomsten tegenvallen (Ministerie van Financiën, 2017).

#### **6. Conclusie**

Het inzicht in de (kosten)effectiviteit van het OAB is beperkt. Sinds de start van het OAB zijn de beleidsinzet, doelstellingen en verantwoordelijkheden verschillende keren gewijzigd en heeft er geen concrete opvolging van de resultaten plaatsgevonden. Door de lumpsumsystematiek en door de samenhang met ander beleid is het moeilijk te bepalen of de geboekte resultaten op achterstanden te danken zijn aan de inzet van OAB-middelen of aan andere maatregelen (Ministerie van Financiën, 2017). Enkel voor de voorschoolse educatie werd een duidelijke afname

---

<sup>33</sup> De Cito-score is de score die een leerling behaalt op een toets van het CITO (Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling). De Cito-toets is een eindtoets voor leerlingen uit groep 8 (laatste leerjaar van de basisschool).

van onderwijsachterstanden vastgesteld bij kinderen met ongunstige achtergrondkenmerken (Leseman & Veen, 2016). Verder toont evaluatieonderzoek een gemengd beeld van de effectiviteit van schakelklassen en andere vormen van extra onderwijstijd op kinderen met een onderwijsachterstand (Cebeon, 2016; Faber, Timmerman & Kievitsbosch, 2014; Mulder, Driessen & Rossen, 2015). Bovendien constateerde de Inspectie van het Onderwijs (2016) dat kinderen met ongunstige achtergrondkenmerken bij gelijke prestaties nog steeds een lager schooladvies krijgen, wat een toename in ongelijkheid van kansen betekent.

## 7. Schematisch overzicht onderwijsachterstandenbeleid

Gemeentelijke achterstandenbeleid (vve)	Gewichtenregeling en impulsregeling (basisonderwijs)	Leerplusarrangement (secundair onderwijs)
– Leeftijd: 2,5-4 jaar	– Leeftijd: 4-12 jaar	– Leeftijd: 12-18 jaar
– Indicator tot 1 januari 2019: Opleiding ouders (gewichtenregeling)	– Gewichtenregeling: opleiding ouders (drempel 6%)	– Postcode leerling
– Nieuwe CBS-indicator: (1) opleidingsniveau ouders, (2) herkomstland moeder, (3) verblijfsduur moeder in Nederland, (4) gemiddeld opleidingsniveau moeders op school, (5) ouders in schuldsanering	– Impulsregeling: postcode school (geen drempel)	– Drempels: vmbo 30%, havo 50%, vwo en gymnasium 65%
– Doelgroep: 15%	– Nieuwe gewichtenregeling 1 augustus 2019 o.b.v. CBS indicator (doelgroep: 15%; drempel: 12%)	– Vrije invulling (lumpsum)
– Drempel: 5%	– Vrije invulling (lumpsum)	
– Vrije invulling (lumpsum)		

# Bijlage 3. Pupil premium in Engeland

## 1. Doelstellingen

In 2011 werd in Engeland de pupil premium geïntroduceerd om extra middelen toe te wijzen aan publieke scholen met een kansarme leerlingenpopulatie (Foster & Long, 2017). De pupil premium richt zich op leerlingen van 5 tot en met 16 jaar (Foster & Long, 2017). Naast de pupil premium werd in 2015 de ‘Early Years Pupil Premium’ ingevoerd voor kinderen van 3 tot en met 4 jaar (Office for Standards in Education [Ofsted], 2016). De hoofddoelstellingen van deze maatregelen zijn: (1) het verbeteren van de prestaties van kansarme leerlingen en (2) het verkleinen van de prestatiekloof tussen doelgroepleerlingen en hun leeftijdsgenoten (Rowland, 2015; Whitty & Anders, 2014).

## 2. Doelgroep

In totaal behoren ongeveer 2 miljoen leerlingen tot de pupil premium doelgroep. Dat komt ongeveer overeen met 26 procent van het totaal aantal leerlingen uit publieke Engelse basis- en secundaire scholen (Foster & Long, 2017). De leerlingen die in aanmerking komen voor pupil premium worden onderverdeeld in drie groepen: (1) leerlingen die geregistreerd zijn voor gratis schoolmaaltijden, (2) leerlingen die onder de bijzondere jeugdzorg vallen of in het verleden hieronder vielen en (3) leerlingen met een ouder in legerdienst (Department for Education [DfE], 2018b). Scholen ontvangen de pupil premium-toelage voor zes jaar nadat een leerling werd geregistreerd voor een van de bovenstaande criteria (ESFA, 2018).

De eerste groep leerlingen zijn leerlingen die geregistreerd zijn voor gratis schoolmaaltijden. Deze leerlingen hebben ouders of voogden die een van de volgende sociale uitkeringen ontvangen: *Income Support, Income-based Jobseeker's Allowance, Income-related Employment and Support Allowance, Working Tax Credit, Child Tax Credit, Universal Credit, Guaranteed Element of Pension Credit or Support under Part VI of the immigration and Asylum Act 1999* (DfE, 2017). De pupil premium doelgroep bestaat uit 91 procent leerlingen die tot deze groep behoren (Foster & Long, 2017). De tweede groep leerlingen zijn *Looked After Children (LAC)* of *Post-Looked After Children*<sup>34</sup>. Deze leerlingen vallen (*LAC*) of vielen (*post-LAC*) onder de bijzondere jeugdzorg van een lokale autoriteit (DfE, 2018b). Naar deze maatregel wordt ook wel verwezen als ‘Pupil Premium Plus’. De pupil premium doelgroep bestaat uit vijf procent *LAC*- of *post-LAC* (Foster & Long, 2017). De laatste groep zijn *service children* of kinderen van militairen. De *service pupil premium* is bedoeld om socio-emotionele ondersteuning te bieden aan leerlingen waarvan de ouders voor een lange periode op verplaatsing zijn vanwege hun legerdienst of wanneer een leerling mee moet op verplaatsing (Ministry of Defence, 2018). De pupil premium doelgroep bestaat uit slechts vier procent *service children* (Foster & Long, 2017). Naast de pupil premium werd in 2015 de ‘Early Years Pupil Premium’ (EYPP) ingevoerd (Ofsted, 2016). De EYPP is een extra financiering voor kinderen van 3 tot en met

---

<sup>34</sup> *Post-LAC* zijn leerlingen die niet meer onder de zorg van een lokale autoriteit vallen omdat ze werden geadopteerd of voor een langere periode ergens anders wonen (*special guardianship*) of doordat het kind de zorg heeft verlaten door een *child arrangement order*. Leerlingen die niet onder de zorg van een lokale autoriteit vielen voordat ze werden geadopteerd (bijvoorbeeld kinderen die uit het buitenland werden geadopteerd), komen momenteel niet in aanmerking voor de pupil premium toelage.

4 jaar die recht hebben op gratis schoolmaaltijden of vallen onder de *LAC- of post-LAC* groep en schoollopen in het voorschools onderwijs dat gefinancierd wordt door de overheid (British Association for Early Childhood Education [BAECE], 2018).

Het Departement van Onderwijs (2017) stelde vast dat een deel van de doelgroep niet wordt bereikt. Uit een evaluatieonderzoek van het 'National Audit Office' (2015) bleek dat 14 procent van de leerlingen die in aanmerking komen voor gratis schoolmaaltijden hiervoor niet geregistreerd zijn (National Audit Office [NAO], 2015). Hetzelfde geldt voor het criterium *LAC* en *post-LAC* (Foster & Long, 2017). Scholen ervaren moeilijkheden met de aanvraagprocedures voor de extra financiering (Barrett, 2018). Ouders willen vaak niet aangeven dat hun kind geadopteerd is en/of ze ervaren het invullen van een apart formulier als stigmatiserend (Brown, 2018). Daarom wordt er een universele methode voorgesteld (Thomson, 2018). De *Universal Credit* is een nieuw systeem van inkomensafhankelijke ondersteuning (DfE, 2018a). Het systeem wordt geleidelijk uitgerold in Groot-Brittannië en vervangt een deel van de voorgaande uitkeringen met een eenmalig bedrag. Met de *Universal Credit* is het niet meer nodig dat ouders een apart formulier invullen. Van alle leerlingen wordt dezelfde informatie verzameld in een universele database (Thomson, 2018). Daarnaast komen met de huidige voorwaarden voor gratis schoolmaaltijden een aantal van de meest achtergestelde huishoudens met lage inkomens niet in aanmerking. De schatting is dat met de *Universal Credit* 50.000 extra kinderen in aanmerking zullen komen, een toename van ongeveer vijf procent (Foster & Long, 2017).

### **3. Toekenning**

Voor het schooljaar 2017-2018 ging er ongeveer 2,7 miljard euro (£ 2,4) naar de pupil premium (DfE, 2015; Jarret, Long, & Foster, 2016). Dat bedrag wordt toegekend in een apart supplement bovenop de basisfinanciering (Jarrett, Long, & Foster, 2016). Het niveau waarop de toekenning van de extra financiering gebeurt, is afhankelijk van het type school en de specifieke doelgroep. Lokale autoriteiten krijgen de pupil premium op driemaandelijke basis van het Departement van Onderwijs voor leerlingen die vallen onder de criteria: gratis schoolmaaltijden, *post-LAC* en *Service Children* (Foster & Long, 2017). Vervolgens verdelen ze de extra middelen over hun scholen. Academies en vrije scholen, die gefinancierd worden door de overheid, krijgen de extra middelen voor deze leerlingen rechtstreeks van het 'Education and Skills Funding Agency', onderdeel van het Departement van Onderwijs (Foster & Long, 2017). Voor *LAC* en de *EYPP* zijn virtuele schoolhoofden verantwoordelijk voor het verdelen van de extra middelen over de scholen (DfE, 2015). Elke lokale onderwijsautoriteit heeft een virtueel schoolhoofd die de onderwijsnoden van deze kinderen in kaart brengt en hun vooruitgang opvolgt (DfE, 2015). Virtuele schoolhoofden kunnen de volledige financiering voor een leerling doorgeven aan de desbetreffende voorziening, maar kunnen de middelen ook samenvoegen om interventies op te zetten voor alle doelgroepleerlingen op lokaal niveau (Foster & Long, 2017).

### **4. Aanwending**

Scholen hebben de vrijheid om zelf te bepalen waarvoor ze de extra middelen inzetten om de doelstellingen te behalen (Foster & Long, 2017; OECD, 2017b). In ruil voor de hoge mate van autonomie, moeten scholen aantonen dat de manier waarop ze de extra middelen aanwenden een impact heeft op de prestaties van hun doelgroepleerlingen voor de vakken Engels en wiskunde (DfE, 2010). Uit een grootschalig survey-onderzoek van *Sutton Trust* (2017) bij leraren en directeurs

blijkt dat kansarme scholen vaak de extra middelen gebruiken om tekorten in hun basisfinanciering weg te werken. Daarnaast geeft ongeveer 54 procent van de directeurs aan dat het aantrekken van competente leraren een van hun grootste uitdagingen is (Sutton Trust, 2017). Verder gebruikt 77 procent van de scholen de pupil premium voor structurele interventies (NAO, 2015). Dat komt omdat in scholen met een groot aantal pupil premium leerlingen er niet veel verschil is tussen leerlingen die in aanmerking komen voor deze maatregel en de leerlingen die hiervoor niet in aanmerking komen (Abott, Middlewood & Robinson, 2015; Carpenter et al., 2013). Het is onduidelijk of de extra middelen gebruikt mogen worden voor leerlingen die buiten de doelgroep vallen (Carpenter et al., 2013). Het *Office for Standards in Education* stelt dat dit niet is toegestaan (Ofsted, 2012; 2013). Een evaluatieonderzoek van Ofsted (2016) vond dat scholen de extra middelen voornamelijk aanwenden voor klassenverkleining en/of voor extra personeel aan te werven om de achterstanden van kansarme leerlingen voor de vakken Engels en wiskunde te remediëren. Scholen met minder kansarme leerlingen gebruiken de middelen vaker om zorgcoördinatoren of psychologen aan te werven, schooluitstappen en zomerkampen voor kansarme leerlingen te financieren of om kansarme leerlingen toegang te geven tot naschoolse sport- en muziekscholen (Carpenter et al., 2013).

## **5. Monitoring en evaluatie**

Scholen hebben de vrijheid om zelf te bepalen waarvoor ze de extra middelen aanwenden, zodat er kan worden ingespeeld op de lokale uitdagingen van de schoolcontext (Roberts & Bolton, 2017). Om ervoor te zorgen dat de extra middelen strategisch en *evidence-based* worden ingezet, voorziet de overheid extra financiering voor *Education Endowment Foundation* (EEF) (Gomendio, 2017). EEF ontwikkelde een aantal instrumenten om een effectieve en strategische aanwending van de extra middelen te bevorderen (DfE, 2018b). Ten eerste heeft het een onderwijs- en leertoolkit met praktische tips ontwikkeld om leerkrachten en scholen te ondersteunen bij het effectief aanwenden van de pupil premium. Ten tweede voorziet en onderhoudt EEF een uitgebreide database waarop goede praktijkvoorbeelden van gelijkaardige scholen worden gedeeld zodat scholen van elkaar kunnen leren. Ten derde heeft EEF een evaluatie-instrument ontwikkeld voor scholen om de impact van hun interventies op de prestaties van kansarme leerlingen te evalueren. Ten slotte zijn er de *Pupil Premium Reviews*. Deze rapporten geven weer op welke manier een school de compensatiefinanciering gebruikt en worden beoordeeld door een externe actor om de pupil premium strategie van de school te optimaliseren (DfE, 2018b).

Naast de verschillende interventies om een effectieve aanwending van de pupil premium te bevorderen, moeten scholen zich op verschillende manieren verantwoorden over het gebruik van de extra middelen. Scholen worden verwacht om de uitgaven van de compensatiefinanciering en hun strategie gedetailleerd online te publiceren (DfE, 2010). Daarnaast worden scholen verantwoordelijk gesteld voor het gebruik van de pupil premium door middel van ranglijsten die de prestaties van doelgroepleerlingen in vergelijking met niet-pupil premium leerlingen weergeven (Education Policy Institute, 2016). Verder vinden er herhaaldelijke evaluaties plaats door de Ofsted inspectie. Deze meet de impact van de compensatiefinanciering en rapporteert de prestaties en vooruitgang van doelgroepleerlingen (Foster & Long, 2017). Scholen die succesvol zijn in het effectief aanwenden van de pupil premium worden erkend en hun strategie wordt online gepubliceerd op de *Pupil Premium Awards* website (Foster & Long, 2017). Deze hoge mate van verantwoordingsplicht beïnvloedt echter de manier waarop scholen de extra middelen aanwenden

(Barrett, 2018). Onderzoek toont aan dat het gebruik van ranglijsten scholen aanzet om hun extra financiering voor ineffektieve interventies te gebruiken die enkel een impact hebben op korte termijn (NAO, 2015). Leraren focussen vaker op het verbeteren van de prestaties van kansarme leerlingen die net onder het gemiddelde scoren en niet op de ‘sterkere’ kansarme leerlingen, omdat het van belang is om de prestaties van de eerste groep te verbeteren om de prestatiekloof te verkleinen en vervolgens een hogere plaats in de ranglijsten te behalen (Barrett, 2018; Copeland, 2018).

## 6. Conclusie

De pupil premium werd in 2011 door de overheid voorgesteld om meer gelijke onderwijskansen te realiseren (O’Connell, 2017). Sinds de introductie van deze maatregel is de sociale ongelijkheid nog niet significant gedaald en blijft er een sterke correlatie bestaan tussen de sociale achtergrond van leerlingen en hun prestaties (Ofsted, 2016; Outhwaite & Pass, 2016; Reay, 2006; Social Mobility Commission, 2016). In sommige scholen zijn er wel gematigde positieve effecten van deze maatregel gevonden op de onderwijsuitkomsten van kansarme leerlingen (Education Policy Institute, 2017). De pupil premium is nog relatief jong. Er kan nog niet worden vastgesteld of deze maatregel het potentieel heeft om de kloof tussen kansrijke en kansarme leerlingen te dichten (Social Mobility Commission, 2017).

## 7. Schematische overzicht pupil premium

Early Years Pupil Premium	Pupil Premium
– Leeftijd: 3-4 jaar	– Leeftijd: 4-16 jaar
– Indicatoren: (1) Gratis schoolmaaltijden, (2) Looked-after children en post-looked after children,	– Indicatoren: (1) Gratis schoolmaaltijden, (2) Looked-after children en post-looked after children, (3) service children
– Geen drempels	– Geen drempels
– Geoormerkt (apart supplement)	– Geoormerkt (apart supplement)



# Bijlage 4. L'éducation prioritaire in Frankrijk

## 1. Doelstellingen

In Frankrijk hangen de gemiddelde prestaties van leerlingen sterk samen met hun sociaal-economische achtergrond (Cour des comptes, 2018). De overheid probeert sinds de jaren '80 de sociale ongelijkheid te bestrijden door extra middelen toe te wijzen aan de meest achtergestelde gebieden, *donner plus à ceux qui ont moins* (Ministère de l'Éducation nationale, 2018b). In 1981 werden de eerste *Zones d'Éducation Prioritaire (ZEP)* of prioritaire onderwijszones opgericht om de pedagogische en onderwijskundige acties te versterken in gebieden waar de sociaal-economische context een obstakel vormt voor het bereiken van studiesucces (Moisan & Simon, 1997). In september 1999 werd er een nieuwe structuur toegevoegd aan de kaart van het prioritair onderwijsbeleid, *Réseaux d'Éducation Prioritaire (REP)* of prioritaire onderwijsnetwerken om de middelen van verschillende actoren te bundelen op zowel pedagogisch als educatief vlak (Rich, 2001). In 2006 gaven rapporten een gemengd beeld over het beleid. Scholen kregen te weinig middelen om de achterstanden van kansarme leerlingen weg te werken (Bénabou et al., 2009; Meuret, 1994). Er werd een nieuwe aanpak voorgesteld met een grotere gerichtheid op de netwerken met de grootste concentratie aan kansarme leerlingen. De nieuwe netwerken werden gedefinieerd als *Réseaux Ambition Réussite (RAR)* of Ambitie Succes Netwerken (Caille, Davezies, & Garrouste, 2016). Deze netwerken bestaan uit een *collège* (11-15 jaar) dat samensmelt met verschillende lagere scholen (6-11 jaar) en kleuterscholen (2-6 jaar) uit hetzelfde gebied. De *lycées* (15-18 jaar) vallen niet onder de nieuwe RAR en werden een andere categorie van netwerken: *Réseaux de Réussite Scolaire (RRS)* of Netwerken van Schoolsucces (Beffy & Davezies, 2013).

In 2015 werd voorlopig de laatste hervorming doorgevoerd om de kaart van het prioritair onderwijsbeleid te vereenvoudigen door alleen REP en een versterkte REP+ versie te behouden. Deze netwerken beperken zich tot basisscholen (2-11 jaar) en *collèges* (11-15 jaar). De REP+ hebben betrekking op de buurten met de hoogste concentratie aan sociale problemen die een sterke impact hebben op het schoolsucces van leerlingen. De REP hebben een meer gemengde leerlingenpopulatie (Éduscol, 2018). De doelstelling van het prioritair onderwijsbeleid is om het verschil in prestaties tussen leerlingen die naar school gaan binnen het prioritair onderwijsnetwerk en leerlingen hierbuiten te verkleinen tot tien procent (Cour des comptes, 2018; Éduscol, 2018).

## 2. Doelgroep

In Frankrijk bestaat er geen vrije schoolkeuze. De *carte scolaire* of de schoolkaart wordt gebruikt om leerlingen in functie van hun woonplaats aan een bepaalde school toe te wijzen. In 2014 ontwikkelde het Ministerie van Onderwijs een sociale index om op basis van deze kaart doelgebieden te identificeren (Cour des comptes, 2018). Deze index is gebaseerd op het aandeel leerlingen in elk van de volgende categorieën (European Commission/EACEA/Eurydice, 2016; Rocher, 2016):

- % leerlingen met niet-tewerkgestelde ouders of ouders die vallen onder kansarme sociale en professionele categorieën<sup>35</sup>,
- % leerlingen die een studiebeurs ontvangen,
- % leerlingen die wonen in kwetsbare stedelijke zones<sup>36</sup>,
- % leerlingen die een jaar hebben gedubbeld voor het *collège*.

Ongeveer 20 procent van alle leerlingen van het basis- en secundair onderwijs gaat naar school binnen een prioritair onderwijsnetwerk (Cour des comptes, 2018). De REP en REP+ onderscheiden zich van andere scholen door hun grote concentratie aan kansarme leerlingen. Ongeveer 90 procent van de REP+ en 50 procent van de REP bestaan uit minstens 60 procent kansarme leerlingen. Voor scholen buiten het prioritair onderwijsnetwerk is dat percentage slechts zes procent (Stéfanou, 2018). Ondanks dat de leerlingenpopulatie van het prioritair onderwijsnetwerk voornamelijk bestaat uit kansarme leerlingen, gaat slechts 30 procent van alle kansarme leerlingen naar school binnen een prioritair onderwijsnetwerk (Cour des comptes, 2018). Het Rekenhof stelt daarom voor om de REP- en REP+ -labels te schrappen zodat de geschatte 70 procent kansarme leerlingen die buiten het prioritair onderwijsnetwerk naar school gaan toch extra ondersteund kunnen worden (Cour des comptes, 2018). Daarnaast blijkt uit verschillende onderzoeken dat scholen die deel uitmaken van een prioritair onderwijsnetwerk lijden onder het slechte imago van het label. Het wordt vaak als stigmatiserend ervaren en zorgt voor ‘vermijdingsgedrag’ (vlucht) van ervaren leraren en welgestelde ouders (Fack & Grenet, 2010). Er werd vastgesteld dat wanneer een *collège* gelabeld wordt als prioritair, inschrijvingen in privéscholen in de buurt toenemen (Blanchard-Schneider, Botton, Miletto & Caro, 2018). Het voorstel van het Rekenhof is om af te stappen van de labels en op de eerste plaats middelen toe te wijzen op basis van het profiel van de leerlingen en dit aan te vullen met extra middelen op basis van schoolkenmerken (Cour des comptes, 2018)

### 3. Toekenning

In 2017 ging ongeveer 1,647 miljard euro naar het prioritair onderwijsbeleid (Cour des comptes, 2018). Het beleid wordt sterk gestuurd op zowel nationaal (Ministerie van Onderwijs), regionaal (*Académies*) als lokaal (netwerken) niveau (Meuret, 2004; Ministère de l’Éducation nationale, 2018b). De nationale sturing vanuit het Ministerie van Onderwijs wordt georganiseerd in twee organen die de verantwoordelijkheid hebben over de 17 academische regio’s<sup>37</sup>. Het eerste orgaan is de stuurgroep (intern aan het Ministerie). De stuurgroep verzamelt informatie over de manier waarop de netwerken worden ondersteund door de *académies*, bewaken de nationaal vastgelegde prioriteiten van het prioritair onderwijsbeleid en ontwikkelen nationale vormingsprogramma’s. Na het analyseren en evalueren van de interventies kan de stuurgroep het beleid van de *académies* bijsturen (MENESR-DGESCO, 2017). Naast de stuurgroep is er het toezichtcomité dat een keer per jaar samenkomt met verschillende vertegenwoordigers van de interne stuurgroep,

---

<sup>35</sup> PCS of ‘professions et catégories socioprofessionnelles défavorisées’ omvat geschoolde en ongeschoolde arbeiders en gepensioneerde werknemers of arbeiders.

<sup>36</sup> Dat zijn gebieden die gekenmerkt worden door een hoge werkloosheidsgraad en slechte woonomstandigheden.

<sup>37</sup> Er zijn in Frankrijk 17 academische regio’s waaronder 30 *académies*. De *académies* zijn verantwoordelijk voor het handhaven van de nationale standaarden op regionaal niveau.

departementen, *académies*, steden en regio's om informatie uit te wisselen over de implementatie van het prioritair onderwijsbeleid (MENESR-DGESCO, 2017).

Op regionaal niveau zijn er 30 *académies* die de nationale prioriteiten moeten vertalen naar aangepaste leermiddelen, activiteiten en opleidingen voor de netwerken (MENESR-DGESCO, 2017). Het Ministerie van Onderwijs verdeelt de extra middelen over de *académies* die deze opnieuw (her)verdelen over de netwerken (Ministère de l'Éducation nationale, 2018a). De extra middelen worden toegewezen in de vorm van extra lestijden en bijkomende subsidies voor leraren (European Commission/EACEA/Eurydice, 2016). De netwerken op lokaal niveau zijn verantwoordelijk voor een zorgvuldige implementatie van de strategie die werd bepaald door de *académie*. Het uiteindelijke netwerkproject wordt gevormd door het netwerkteam, dat bestaat uit verschillende actoren van de school, de inspecteur van de *académie* en de regionale pedagogische inspecteur. Deze laatste zijn verantwoordelijk voor de uiteindelijke uitvoering van het netwerkproject en moeten het verloop van de implementatie communiceren aan de *académie* die deze informatie verder doorgeeft aan het Ministerie van Onderwijs. Daarnaast worden de ervaringen van netwerken gedeeld op het niveau van de *académie* door middel van wederzijdse visitaties waarbij verschillende netwerkprojecten met elkaar worden vergeleken (MENESR-DGESCO, 2017).

#### **4. Aanwending**

Op nationaal niveau werd een referentiekader ontwikkeld op basis van ervaringen van personeel, analyses van de inspecties en wetenschappelijk onderzoek. Het referentiekader bevat zes prioriteiten en 63 werkingsprincipes waarop netwerken zich moeten baseren bij het uitwerken van hun netwerkproject (Ministère de l'Éducation nationale, 2018b). De zes prioriteiten zijn: (1) het verwerven en bevorderen van de basisvaardigheden (lees-, schrijf- en taalvaardigheid), (2) het bouwen aan een zorgzame en veeleisende school (organiseren van pedagogische activiteiten, evalueren en opvolgen van leerlingen, vertrouwensrelaties opbouwen), (3) het samenwerken met ouders en omgeving, (4) het bevorderen van samenwerking tussen verschillende onderwijsnetwerken, (5) het stimuleren van professionele ontwikkeling van personeel en (6) het uitwerken van sterke pedagogische interventies (Ministère de l'Éducation nationale, 2014).

De arbeidsvoorwaarden voor leraren die lesgeven binnen het prioritair onderwijs zijn aangepast om de functie aantrekkelijker te maken en de stabiliteit van onderwijsteams te bevorderen (Ministère de l'Éducation nationale, 2018a; 2018b). De lestijden van leraren binnen het prioritair onderwijsnetwerk worden verminderd zodat ze meer tijd hebben om specifieke opleidingen te volgen, collectief te werken aan het ontwikkelen van pedagogische programma's, de vorderingen van leerlingen op te volgen en relaties met ouders te versterken (Ministère de l'Éducation nationale, 2018b). Daarnaast genieten leraren binnen REP en REP+ van een hoger loon en er is een aanvullende compensatie voor ervaren leraren die van buiten het prioritair onderwijsnetwerk komen om voor een aantal jaren binnen het prioritair onderwijsnetwerk les te geven. De extra financiële compensatie voor ervaren leraren blijkt echter niet effectief te zijn op lange termijn omdat de meeste leraren na ongeveer twee jaar het prioritair onderwijsnetwerk opnieuw verlaten voor een school buiten het prioritair onderwijsnetwerk (Benhenda, 2018; Botton & Miletto, 2018). Van het prioritair onderwijsbudget gaat ongeveer 15 procent naar extra subsidies voor leraren (Cour des comptes, 2018).

Naast het voorzien van speciale toelagen voor leraren gaat het grootste deel, namelijk 80 procent, van het prioritair onderwijsbudget naar klassenverkleining (Cour des comptes, 2018). De idee is dat kansarme leerlingen van bij de start pedagogisch intensief ondersteund moeten worden en dit enkel mogelijk is door het verkleinen van CP (*cours préparatoire*, 6-7 jaar) en CE1 klassen (*cours élémentaire 1*, 7-8 jaar). De leerlingen profiteren in deze jaren van een aangepaste omkaderingsnorm waarbij de doelstelling een leraar per 12 leerlingen is (Ministère de l'Éducation nationale, 2018b). Uit onderzoek blijkt dat het splitsen van klassen een aantal positieve effecten met zich meebrengt (SNUipp, 2017). Leerkrachten geven aan dat de klassen rustiger zijn, er meer uitwisseling kan gebeuren en de basisvaardigheden sneller worden aangeleerd (Monso, 2014). De voorwaarde is wel dat het verkleinen van klassen gepaard gaat met het inzetten van meer ervaren leraren en met een verandering van de gebruikelijke pedagogisch-didactische methoden (Meuret, 2001). Dat gebeurt echter zelden. Het aantrekken van meer ervaren leraren blijft een uitdaging voor het prioritair onderwijsbeleid (Botton & Miletto, 2018). Daardoor worden tijdelijke onderwijsassistenten aangenomen om deze plaatsen in te vullen die geen specifieke opleiding hebben gevolgd en weinig ervaring hebben (Benhenda, 2018). Verder is er ook een probleem met betrekking tot de praktische organisatie. In veel scholen is er geen ruimte voor extra klassen waardoor deze klassen vaak plaatsnemen in de schoolbibliotheek of soms worden klassen alleen gesplitst door een scherm te plaatsen (Benhenda, 2018). De algemene conclusie van het Rekenhof is dat de omkadering te beperkt blijft om tastbare veranderingen teweeg te brengen in de prestaties van kansarme leerlingen (Cour des comptes, 2018).

## **5. Monitoring en evaluatie**

Op nationaal, regionaal en lokaal niveau zijn verschillende actoren verantwoordelijk voor de opvolging van het prioritair onderwijsbeleid. Op regionaal niveau zijn er instructeurs van de *académies* die de onderwijsnetwerken ondersteunen bij het implementeren van hun netwerkproject. Daarnaast zijn er de IA-IPR's (*Inspecteur Académique – Inspecteur Pédagogique Régional*) die op lokaal niveau nauw samenwerken met de netwerkteams en met de *académies* communiceren over het gevoerde beleid. Voor het evalueren van de interventies op klasniveau worden er IEN's (*Inspecteurs de l'Éducation Nationale*) ingezet die via klasobservaties analyses maken over de uitvoering van het netwerkproject en deze informatie doorgeven aan de stuurgroep en het toezichtscomité op nationaal niveau (IGEN-IGAENR, 2015). Daarnaast is er DEPP (*Direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance*) die verschillende statistieken uitbrengt over de organisatie en vooruitgang van het prioritair onderwijsbeleid (Ministère de l'Éducation nationale, 2018a).

Volgens het Rekenhof (2018) heeft het evaluatiesysteem van het Ministerie van Onderwijs drie belangrijke tekortkomingen. Ten eerste is er geen nulmeting gebeurd bij de invoering van de nieuwe REP en REP+ waardoor het moeilijk is om de effectiviteit van het gevoerde beleid na te gaan. Ten tweede is er weinig informatie beschikbaar over de resultaten van leerlingen uit het basisonderwijs. Alleen de resultaten van het nationaal diploma vormen een bruikbare bron van gegevens, daartussen wordt er weinig informatie verzameld over de vooruitgang van leerlingen (Cour des comptes, 2018). Daarom werd er recent beslist om de kennis van leerlingen te meten voor Frans en wiskunde aan het begin van de lagere school en in het eerste jaar van het *collège* (Ministère de l'Éducation nationale, 2018a). Ten derde is er geen informatie over de profielen van individuele leerlingen. Daardoor is het moeilijk om de kaart van het prioritair onderwijsbeleid te

verfijnen en aan te passen zodat meer leerlingen met een kansarme achtergrond kunnen worden bereikt (Cour des comptes, 2018).

## 6. Conclusie

Sinds 2006 is de doelstelling van het prioritair onderwijsbeleid om het verschil in prestaties tussen leerlingen die naar school gaan binnen het prioritair onderwijsnetwerk en leerlingen hierbuiten te verkleinen tot tien procent. Deze doelstelling is nog niet bereikt, de verschillen in prestaties blijven tussen de 20-35 procent (Cour des comptes, 2018). Het Rekenhof erkent wel dat de prestatiekloof tussen leerlingen binnen en buiten het prioritair onderwijsnetwerk niet is toegenomen, terwijl de sociaal-economische leefomstandigheden in veel gebieden wel zijn verslechterd (Cour des comptes, 2018).

## 7. Schematisch overzicht Education prioritaire

---

### L'éducation prioritaire

---

- Leeftijd: 2-15 jaar
  - Sociale index: (1) % lln met niet-tewerkgestelde ouders of ouders die vallen onder achtergestelde sociale en professionele categorieën (2) % lln dat studiebeurs ontvangt (3) % lln die wonen in kwetsbare stedelijke zones, (4) % lln die een jaar hebben gedubbeld voor het secundair
  - Referentiekader (6 prioriteiten)
  - Geormerkt (extra uren voor klassenverkleining en extra supplement leerkrachten)
-

## Bijlage 5. Extra werkingsmiddelen i.f.v. leerlingenkenmerken

### Vlaanderen extra werkingsmiddelen i.f.v. leerlingenkenmerken

Indicatoren	Aantal leerlingen	Bedrag per leerling
Taal	138.817	€ 126,50
	64.095	€ 206,09
Opleiding moeder	139.760	€ 125,65
	101.634	€ 129,98
Schooltoelage	150.576	€ 116,62
	117.816	€ 112,12
Buurt	172.865	€ 101,59
	105.737	€ 41,64

**Bron:** Cijfermateriaal afkomstig van AgODi. (2017-2018).

Per indicator staan op de eerste rij de cijfers van het basisonderwijs en op de tweede rij de cijfers van het secundair onderwijs.

### Nederland extra werkingsmiddelen i.f.v. leerlingenkenmerken

Indicatoren	Aantal leerlingen	Bedrag per leerling
Opleidingsniveau ouders (vve)	44.511	€4.467/schoolgewicht Januari 2019: € 2850/leerling
Opleidingsniveau ouders (bao)	113.108	€3.035/schoolgewicht €1.780/leerling
Buurt school (bao)		2019-2020: € 2750/leerling
Postcode leerling (so)	128.791	€730/leerling

**Bron:** Cijfermateriaal afkomstig van Ministerie van Financiën (2017)

### Engeland extra werkingsmiddelen i.f.v. leerlingenkenmerken

Indicatoren	Aantal leerlingen	Bedrag per leerling
Gratis maaltijden	1.892.303	€ 1.466,35 € 1.038,66 <sup>a</sup>
Service Children	75.268	€ 333,261
LAC en post LAC	99.375	€ 2.110,65

**Bron:** Cijfermateriaal afkomstig van House of Commons (2017).; <sup>a</sup> secundair onderwijs

# Bibliografie

- Abott, I., Middlewood, D., & Robinson, S. (2015). It's not just about value for money: A case study of values-led implementation of the Pupil Premium in outstanding schools. *Management in Education*, 29(4), 178–184.
- Agentschap voor Onderwijsdiensten. (2017-2018a). Berekening puntwaarde gewoon basisonderwijs. Geraadpleegd via <http://www.agodi.be/transparantie-werkingsmiddelen>
- Agentschap voor Onderwijsdiensten. (2017-2018a). Berekening puntwaarde gewoon secundair onderwijs. Geraadpleegd via <http://www.agodi.be/transparantie-werkingsmiddelen>
- Alexander, N. A. (2004). Exploring the changing face of Adequacy. *Peabody Journal of Education*, 79(3), 81–103.
- Algemene Rekenkamer. (2013). Verantwoordingsonderzoek 2013. Geraadpleegd via <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/verantwoordingsonderzoek/verantwoordingsonderzoek-2013>
- Angrist, J. D., & Lavy, V. (1999). Using Maimonides' rule to estimate the effect of class size on scholastic achievement. *The Quarterly Journal of Economics*, 114, 533-575.
- Barrett, D. (2018). The effective design, implementation and enforcement of socio-economic equality duties: lessons from the pupil premium. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 40(1), 57- 77.
- Beffy, M., & Davezies, L. (2013). Has the “Ambition Success Networks” Educational Program Achieved its Ambition? *Annals of Economics and Statistics*, 111/112, 271-293.
- Belfield, C. R., & Levin, H. M. (2002). The Effects of Competition on Educational Outcomes: A Review of US Evidence. Occasional Paper, Review of educational resources, 279-341.
- Bénabou, R., Kramarz, F., & Prost, C. (2009). The French zones d'éducation prioritaire: Much ado about nothing? *Economics of education Review*, 28, 345-356.
- Benhenda, A. (2018). Rapport Institut des Politiques Publiques: Gestion des enseignants et inégalités scolaires dans les collèges de l'éducation prioritaire. Geraadpleegd via <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-10/20181017-etude-IPP-education-prioritaire.pdf>
- Bernardi, F., & Radl, J. (2014). The long-term consequences of parental divorce for children's educational attainment. *Demographic Research*, 30, 1653-1680.
- Bernardo, J., & Nicaise, I. (2000). Educational priority policies. In I. Nicaise (Ed.), *The Right to Learn: Educational Strategies for Socially Excluded Youth in Europe* (pp.249-273). Bristol, Verenigd Koninkrijk: The Policy Press.
- Blanchard-Schneider, A., Botton, H., Miletto, V., & Caro, P. (2018). Égalitaire sur certaines des inégalités scolaires d'origine territoriale en France. Geraadpleegd via <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01915642/document>
- Blok, H. & Driessen, G. (2017). Doorgaan met de gewichtenregeling? Geraadpleegd op 8 december 2017 via <https://didactiefonline.nl/blog/blonz/doorgaan-met-de-gewichtenregeling>
- Bloom, N., Lemos, R., Sadun, R., & Van Reenen, J. (2015). Does management matter in schools? *The Economic Journal*, 125, 647-674.
- Bonhomme, S., Jovilet, G., & Leuven, E. (2015). School characteristics and teacher turnover: assessing the role of preferences and opportunities. *Economic Journal*, 126(594), 1342-1371.
- Botton, H., & Miletto, V. (2018). Quartiers, égalité, scholarité: Des disparités territoriales aux inégalités scolaires en île-de-France. Parijs, Frankrijk: Cnesco.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. In J.G. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research in the Sociology of Education*. New York, NY: Greenwood Press.

- Bourdieu, P., & Passeron, J.C. (1970). *La reproduction: Eléments pour une théorie du système de l'enseignement*. Parijs, Frankrijk: Editions de Minuit.
- Bourhis, R., Y., Moise, L. C., Perreault, S., & Senecal, S. (2010). Towards an interactive acculturation model: A social psychological approach. *International journal of psychology*, 32, 369-386. doi: 10.1080/002075997400629
- British Association for Early Childhood Education. (2018). *EYPP project: Learning together about learning*. Geraadpleegd via <https://www.earlyeducation.org.uk/sites/default/files/EYPP2ofinal2oreport20May202016.pdf>.
- Brown, Z. (2018). Good in theory, bad in practice: practitioners' perspectives on the early years pupil premium in England. *Early Child Development and Care*. doi: 10.1080/03004430.2018.1536049
- Burns, T., & Cerna, L. (2016). Enhancing effective education governance. In T. Burns & F. Köster (Eds.), *Governing Education in a Complex World* (pp.221-233). Parijs, Frankrijk: OECD Publishing.
- Burns, T., & Köster, F. (2016). *Governing Education in a Complex World*. Parijs, Frankrijk: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264255364-en
- Caille, J. P., Davezies, L. & Garrousten M. (2016). Les résultats scolaires des collégiens bénéficient-ils des réseaux ambition réussite? Une analyse par régression sur discontinuité. *Revue économique*, 67, 639-666.
- Carpenter, H., Papps, I., Bragg, J., Dyson, A., Harris, D., Kerr, K., Todd, L., & Liang, K. (2013). *Evaluation of Pupil Premium: Research Report*. Geraadpleegd op Centre for Equity in Education, University of Manchester and Newcastle University: [www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/243919/DFE-RR282.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/243919/DFE-RR282.pdf).
- Cebeon (2015). *Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden. Gemeentelijke bestedingen en beleid 2012-2014 Voor- en vroegschoolse educatie*. Amsterdam, Nederland: Cebeon/Regioplan.
- Cebeon (2016). *Besteding middelen terugdringen onderwijsachterstanden in het primair en voortgezet onderwijs*. Amsterdam, Nederland: Cebeon/Regioplan.
- Centraal Bureau voor de Statistiek. (2017). *Herziening gewichtsregeling primair onderwijs*. Den Haag, Nederland: CCN creatie.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2019) *Dataportaal*. Geraadpleegd in oktober 2019 via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83295NED/table?dl=8Co8> en via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80040NED/table?ts=1571687251225>
- Centraal Planbureau. (2016). *Kansrijk onderwijsbeleid*. Den Haag, Nederland: Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau. (2017). *Een empirische evaluatie van onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs*. Den Haag, Nederland: Centraal Planbureau.
- Chetty, R. & Friedman, J. (2011). Does Local Tax Financing of Public Schools Perpetuate Inequality? *National Tax Association Proceedings*, 103rd Annual Conference on Taxation 2011.
- Copeland, J. (2018). A critical reflection on the reasoning behind, and effectiveness of, the application of the Pupil Premium Grant within primary schools. *Management in Education*, 33, 70-76. doi: 10.1177/0892020618781234
- Cour des comptes. (2018). *L'éducation prioritaire: Rapport d'évaluation d'une politique publique*. Geraadpleegd via <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/leducation-prioritaire>
- Craske, J. (2018). You can't show the impact with a new pair of shoes: negotiating disadvantage through Pupil Premium. *Journal of Education Policy*, 33(4), 526-557. doi: 10.1080/02680939.2018.1435908
- Creswell, J. W. (2013). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing among Five Approaches* (3de druk). CA, Verenigde Staten: SAGE.
- Creswell, J. W., & Plano Clark, V. L. (2011). *Designing and conducting mixed method research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Cummings, C., Dyson, A., Muijs, D., Papps, I., Pearson, D. Raffo, C., Tiplady, L., & Todd, L. (2007). *Evaluation*



of the Full Service Extended Schools Initiative. Londen, England: Dept for Education and Schools.

Thomson, D. (2018). The impact of the early rollout of Universal Credit on free school meals eligibility. Geraadpleegd op 10 november 2018 via <https://ffteducationdatalab.org.uk/2018/10/the-impact-of-early-rollout-of-universal-credit-on-free-school-meals-eligibility/>

Demeuse, M. (2005). La Marche vers l'équité en Belgique francophone. In M. Demeuse, A. Baye, M. H. Straeten, J. Nicaise & A. Matoul (Eds.), *Vers une école juste et efficace: 26 contributions sur les systèmes d'enseignement et de formation* (pp.191-216). Brussel, België: De Boeck University.

Demeuse, M. (2012). *Educational policies and inequalities in Europe*. Basingstoke, Verenigd Koninkrijk: Palgrave Macmillan.

Departement Onderwijs (2017), *Relatie tussen SES-kenmerken en ervaring van het onderwijspersoneel in het basisonderwijs naderbij bekeken*. Brussel: Dep. Onderwijs, niet-gepubliceerd rapport, 41p.

Department for Education. (2010). *The Importance of Teaching: The Schools White Paper 2010*. Geraadpleegd via [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/175429/CM-7980.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/175429/CM-7980.pdf)

Department for Education. (2015). *Pupil Premium: Virtual school heads' responsibilities*. Geraadpleegd via <https://www.gov.uk/guidance/pupil-premium-virtual-school-heads-responsibilities>

Department for Education. (2016, december). Schools national funding formula: Government consultation response (stage 1). Geraadpleegd via [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/577357/Schools\\_national\\_funding\\_formula\\_government\\_consultation\\_response\\_\\_stage\\_1.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/577357/Schools_national_funding_formula_government_consultation_response__stage_1.pdf)

Department for Education. (2017, september). The national funding formula for schools and high needs. Geraadpleegd via [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/648532/national\\_funding\\_formula\\_for\\_schools\\_and\\_high\\_needs-Policy\\_document.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/648532/national_funding_formula_for_schools_and_high_needs-Policy_document.pdf)

Department for Education. (2018a, februari). Eligibility for free school meals and the early years pupil premium under Universal Credit: Equality analysis. Geraadpleegd via [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/679988/Equality\\_analysis\\_-\\_FSM\\_and\\_EYPP\\_under\\_Universal\\_Credit.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/679988/Equality_analysis_-_FSM_and_EYPP_under_Universal_Credit.pdf)

Department for Education. (2018b, 6 juli). Pupil Premium: funding and accountability for schools. Geraadpleegd op 11 november 2018 via <https://www.gov.uk/government/publications/pupil-premium-conditions-of-grant-2017>

Department for Education (2019) The national funding formulae for schools and high needs 2020-21. Geraadpleegd via [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/838394/National\\_funding\\_formula\\_policy\\_document\\_-\\_2020\\_to\\_2021.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/838394/National_funding_formula_policy_document_-_2020_to_2021.pdf)

De Rous, R. (2017). De differentiële financiering van het onderwijs (niet gepubliceerde masterproef). Katholieke Universiteit Leuven, sociale wetenschappen, Leuven, België.

De Witte, K., Smet, M., & Van Assche, R. (2017a). *Overzicht financiering Vlaams basis- en secundair onderwijs*. Gent, België: Steunpunt Onderwijsonderzoek.

De Witte, K., Smet, M., & Van Assche, R. (2017b). *School financing and equal educational opportunity A review of policy interventions*. Gent, België: Steunpunt Onderwijsonderzoek.

Diamond, P., & Giddens, A. (2005). *The new egalitarianism*. Londen, England: Polity.

Driessen, G., Veen, A., & van Daalen, M. (2015). *VVE-doelgroepkinderen in de voorschoolse fase*. Nijmegen, Nederland: ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

Duru-Bellat, M., & Suchaut, B. (2005). Organisation and context, efficiency and equity of educational systems: What PISA tells us. *European Education Research Journal*, 4(3), 181-194.

Duquet, N., Glorieux, I., Laurijssen, I., & Van Dorsselaer, Y. (2006). *Wit krijgt schrijft beter. Schoolloopbanen van allochtone jongeren in beeld*. Antwerpen-Apeldoorn, België: Garant.

- Education and Skills Funding Agency. (2018a, 3 april). Pupil Premium 2017 to 2018: conditions of grant. Geraadpleegd op 11 november 2018 via <https://www.gov.uk/government/publications/pupil-premium-conditions-of-grant-2017-to-2018/pupil-premium-conditions-of-grant-2017-to-2018#eligibility>
- Education and Skills Funding Agency. (2018b, 19 december). Pupil premium: allocations and conditions of grant 2018 to 2019. Geraadpleegd op 5 januari 2019 via <https://www.gov.uk/government/publications/pupil-premium-conditions-of-grant-2018-to-2019/pupil-premium-2018-to-2019-conditions-of-grant>
- Education & Skills Funding Agency (2019a). Pupil Premium: allocations and conditions of grant 2019 to 2020. Geraadpleegd oktober 2019 via [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/833221/2019\\_to\\_2020\\_pupil\\_premium\\_allocations\\_national\\_LA\\_PC\\_level\\_September\\_2019.xlsx](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/833221/2019_to_2020_pupil_premium_allocations_national_LA_PC_level_September_2019.xlsx)
- Education & Skills Funding Agency (2019b). Pupil Premium: allocations and conditions of grant 2019 to 2020. Geraadpleegd oktober 2019 via <https://www.gov.uk/government/publications/pupil-premium-allocations-and-conditions-of-grant-2019-to-2020>
- Education Endowment Foundation. (2018, 10 oktober). Teaching and Learning Toolkit. Geraadpleegd via <https://educationendowmentfoundation.org.uk/public/files/Toolkit/complete/EEF-Teaching-Learning-Toolkit-October-2018.pdf>
- Education Policy Institute. (2016). Divergent pathways: The disadvantaged gap, accountability, and the pupil premium. Geraadpleegd via <https://epi.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/disadvantage-report.pdf>
- Education Policy Institute. (2017). Closing the gap? Trends in educational attainment and disadvantage. Geraadpleegd via <https://epi.org.uk/publications-and-research/closing-gap-trends-educational-attainment-disadvantage/>
- Education Policy Institute (2018) Education in England. Annual Report 2018. Geraadpleegd via <https://epi.org.uk/wp-content/uploads/2018/07/EPI-Annual-Report-2018-Executive-Summary.pdf>
- Éduscol. (2018, 31 augustus). La politique de l'éducation prioritaire: les réseaux d'éducation prioritaire REP et REP+. Geraadpleegd via <http://eduscol.education.fr/cid52780/la-politique-de-l-education-prioritaire-les-reseaux-d-education-prioritaire-rep-et-rep.html>
- Engbersen, G. B. M. (2003). De armoede van sociaal kapitaal. *Economisch-Statistische Berichten*, 88(4398), 12.
- Erola, J., Jalonen, S., & Lehti, H. (2016). Parental education, class and income over early life course and children's achievement. *Research in Social Stratification and Mobility*, 44, 33-43. doi: 10.1016/j.rssm.2016.01.003
- Erumban, A. A., & De Jong, S. B. (2006). Cross-country differences in ICT adoption: A consequence of culture? *Journal of World Business*, 41(4), 302-314.
- Espinoza, O. (2007). Solving the equity–equality conceptual dilemma: a new model for analysis of the educational process. *Educational Research*, 49(4), 343–363.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2014). *Financing Schools in Europe: Mechanisms, Methods and Criteria in Public Funding*. Luxemburg, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2016). *Structural Indicators on Achievement in Basic Skills in Europe – 2016*. Luxemburg, Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Faber, S.E., Timmerman, M., & Kievitsbosch, A. (2014). *De zomerschool: Een effectieve interventie tegen zittenblijven*. Groningen, Nederland: Rijksuniversiteit Groningen.
- Fack, G., & Grenet, J. (2010). When do better schools raise housing prices? Evidence from Paris public and private schools. *Journal of Public Economics*, 94(1-2), 59-77.
- Fazekas, M. (2012). *School Funding Formulas: Review of Main Characteristics and Impacts* (OECD Education Working Papers, No. 74). Parijs, Frankrijk: OECD Publishing.
- Field, S., Kuczera, M., & Pont, B. (2007). *No More Failures: Ten steps to Equity in Education*. Parijs, Frankrijk: OECD Publishing.
- Foley, B., & Goldstein, H. (2012). *Measuring Success: League tables in the public sector*. Londen, Engeland:

British Academy Policy Centre.

Foster, D., & Long, R. (2017). The Pupil Premium. Geraadpleegd via: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SNo6700>

Franck, E., & Nicaise, I. (2017a). Equity funding of schools: what do we learn from the literature about its effectiveness? (research paper SONO/2017/1.3/2). Leuven, België: Steunpunt Onderwijsonderzoek, KU Leuven.

Franck, E., & Nicaise, I. (2017b). The effectiveness of equity funding in education in Western countries. Literature Review (Report no. 2/2017). Geraadpleegd via [http://nesetweb.eu/wp-content/uploads/NESET-II\\_AHQ2.pdf](http://nesetweb.eu/wp-content/uploads/NESET-II_AHQ2.pdf)

Franck, E. & Nicaise, I. (2018). Ongelijkheden in het Vlaamse onderwijssysteem: Verbetering in zicht? Een vergelijking tussen PISA 2003 en 2015. Leuven, België: Steunpunt Onderwijsonderzoek, HIVA.

Franck, E., Nicaise, I., & Lavrijsen, J. (2017). Extra middelen, meer gelijke onderwijskansen? De effectiviteit van de compensatiefinanciering voor scholen met leerlingen uit kansengroepen onder de loep. Steunpunt Onderwijsonderzoek, KU Leuven.

Franck, E., Nicaise, I. (2019), De invloed van school- en systeemkenmerken op (on)gelijke onderwijsuitkomsten naar sociale herkomst en thuistaal: vergelijkende analyse op PISA 2015. Leuven: HIVA/Hamburg: IEA/Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek

Gibbons, S., & McNally, S. (2013). The effects of resources across school phases: A summary of recent evidence. Londen, Engeland: Centre for Economic Performance, Londen School of Economics and Political Science.

Gomendio, M. (2017). Empowering and Enabling Teachers to Improve Equity and Outcomes for All. Parijs, Frankrijk: OECD. doi: <https://doi.org/10.1787/9789264273238-en>.

Graddy, K., & Stevens, M. (2005). The Impact of School Resources on Student Performance: A Study of Private Schools in the United Kingdom. *ILR Review*, 58(3), 435–451.

Hofman, R.H., Hofman, W.H.A, Gray, J.M., & Daly P. (2005). Institutional context of education systems in Europe: A cross-country comparison on quality and equity. Berlijn, Duitsland: Springer Science and Business Media.

Greenwald, R., Hedges, L. V., & Laine, R. D. (1996). The Effect of School Resources on Student Achievement. *Review of Educational Research*, 66(3), 361–396.

Groenez, S., Van den Brande, I., & Nicaise, I. (2003). Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs. Een verkennend onderzoek op de Panelstudie van Belgische huishoudens. Leuven, België: Steunpunt LOA.

Groenez, S. (2013). Aanpak van (kinder)armoede: The sooner we start, the further they go.

Groenez, S., Juchtmans, G., Smet, M. & Stevens, C. (2015). Analyse van het nieuwe financieringsmechanisme voor de werkingsmiddelen van scholen. Leuven, België: KU Leuven.

Guryan, J. (2001). Does money matter? Regression discontinuity estimates from education finance reform in Massachusetts. NBER Working Paper Series, 1689–1699.

Hanushek, E. A. (1997). Assessing the Effects of School Resources on Student Performance: An Update. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 19(2), 141–164.

Härkönen, J., & Dronkers, J. (2006), Stability and change in the educational gradient of divorce, *European Sociological Review* 22(5), Dec. 2006, p.501–51

Harris, D., & Sass, T. (2011). Teacher training, teacher quality and student achievement. *Journal of Public Economics*, 95(7), 798-812.

Havermans, N., Vanassche, S., Matthijs, K. (2013), De invloed van ouderlijke echtscheiding op schoolloopbanen, in: *Relaties en Nieuwe Gezinnen*, 3(12), 24p.

Heckman, J. J. (2011). The economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education. *American Educator*, 35(1), 31-35.

Hirtt, N., Nicaise, I., & De Zutter, D. (2013). De school van de ongelijkheid (3e druk). Berchem- Antwerpen,

België: Epo.

Hooge, E. (2016). Making multiple school accountability work. In T. Burns & F. Köster (Eds.), *Governing Education in a Complex World*, (pp. 93-109). Parijs, Frankrijk: OECD Publishing.

Hooge, E., Burns, T. & Wilkoszewski, H. (2012). *Looking Beyond the Numbers: Stakeholders and Multiple School Accountability* (OECD Education Working Papers, No. 85). Parijs, Frankrijk: OECD Publishing.

Hudson, C. (2007). Governing the governance of education: The state strikes back? *European Educational Research Journal*, 6/3. doi:10.2304/eerj.2007.6.3.266.

Inspectie van het Onderwijs. (2013). *Extra aandacht nodig voor achterstanden bij het jonge kind. Eindrapport bestandsopname voor- en vroegschoolse educatie in Nederland*. Den Haag, Nederland: Inspectie van het Onderwijs/MinOCW.

Inspectie van Onderwijs. (2016). *De staat van het onderwijs (Onderwijsverslag 2014/2015)*. Utrecht, Nederland: Inspectie van het Onderwijs.

IGEN-IGAENR. (2015). *Suivi de la préfiguration de la refondation de l'éducation prioritaire dans les REP+*. Geraadpleegd via [http://cache.media.education.gouv.fr/file/2015/99/5/2015-052\\_REP+\\_635995.pdf](http://cache.media.education.gouv.fr/file/2015/99/5/2015-052_REP+_635995.pdf)

Jabareen, Y. (2009). Building a conceptual framework: Philosophy, Definitions, and Procedure. *International Journal of Qualitative Methods*, 49-62. doi: 10.1177/160940690900800406

Jarrett, T., Long, R., & Foster, D. (2016). *School funding: Pupil Premium Briefing Paper*. Londen, Engeland: House of Commons.

Jones, M. G., Jones, D. B., & Hargrove, T. Y. (2003). *The Unintended Consequences of High Stakes Testing*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publishers.

Juchtmans, G., & Nicaise, I. (2011). *Implementatie van het Gelijke Onderwijskansenbeleid op school- en klasniveau in het Vlaamse basisonderwijs: een kwalitatief onderzoek (SSL-rapport nr. SSL/OD1/2010.27)*. Geraadpleegd via [OD1\\_2010\\_27\\_Juchtmans\\_implementatie\\_GOK.pdf](http://OD1_2010_27_Juchtmans_implementatie_GOK.pdf)

Juchtmans, G. (2020), *Hoe basisscholen werken aan gelijke onderwijskansen na het nieuwe omkaderingssysteem* (voorlopige titel), KU Leuven: HIVA/Gent: Steunpunt SONO

Kavadias, D., & Franck, E. (2006). *Onderzoeksnota's in functie van het nieuwe financieringssysteem (Niet gepubliceerde nota)*. Antwerpen, België: Universiteit Antwerpen.

Kendall, L., O'Donnell, L., Golden, S., Ridley, Machin, K., Rutt, S., McNally, S., Meghir, I., Stoney, S., Morris, M., West, A., & Nodel, P. (2005). *Excellence in Cities: The National Evaluation of a Policy to Raise Standards in Urban Schools 2000–2003*. Department for Education and Skills, Research Report, 65a.

Kloprogge, J. (2018). *Kat in het bakkie of... welke indicatoren te kiezen voor onderwijsachterstanden?* Geraadpleegd op 21 november 2018 via <https://didactiefonline.nl/blog/jo-kloprogge/kat-in-het-bakkie-of-welke-indicator-te-kiezen-voor-onderwijsachterstanden>

Lachmansingh, V. (2016). *The Distribution of Teacher Quality in Relation to the Socioeconomic Status of Students: An Analysis (Masterproef)*. Rotterdam, Nederland: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Lavrijsen, J., & Nicaise, I. (2013). *Characteristics of educational systems. How they influence outcomes in the short and the long run*. Leuven, België: Steunpunt Onderwijsonderzoek, KU Leuven.

Ledoux, G., & Veen, A. (2009). *Beleidsdoorlichting onderwijsachterstandenbeleid: periode 2002- 2008*. Amsterdam, Nederland: UvA/FMG.

Ledoux, G., Roeleveld, J., Driessen, G., Cuppen, J., & Meijer, J. (2011). *Prestaties en loopbanen van doelgroepopleerlingen in het onderwijsachterstandenbeleid. Stand van zaken en de ontwikkelingen in de periode 1994-2007*. Amsterdam, Nederland: Kohnstamm Instituut/Nijmegen, ITS.

Ledoux, G., Roeleveld, J., Veen, A., Karssen, M., van Daalen, M., Blok, H., Kuiper, E., Dijkers, L., Driessen, G. Mulder, L., & Fettelaar, D. (2015). *Het onderwijsachterstandenbeleid onderzocht. Werkt het zoals bedoeld?* Amsterdam/Nijmegen, Nederland: ITS/Radboud Universiteit Nijmegen en Kohnstamm Instituut.

Leseman, P. & Veen, A. (2016). *Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit van voorschoolse instellingen. Resultaten uit het Pre-Cool cohortonderzoek*. Amsterdam, Nederland: Kohnstamm Instituut.

Leuven, E., Lindahl, M., Oosterbeek, H., & Webbink, D. (2007). The effect of extra funding for disadvantaged pupils on achievement. *The Review of Economics and Statistics*, 89(4), 721-736.

Levacic, R., Ross, K., Caldwell, B., & Odden, A. (2000). Funding schools by formula: Comparing practice in five countries. *Journal of Education Finance*, 25(3), 489-516.

Lord A., Easby J. & Evans H., Department for Education (2013), Pupils not claiming Free School Meals. Geraadpleegd november 2019 via [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/266339/DFE-RR319.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266339/DFE-RR319.pdf)

MENESR-DGESCO. (2017, Mei). Le bulletin officiel de l'éducation nationale: Enseignements primaire et secondaire. Geraadpleegd via [http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin\\_officiel.html?cid\\_bo=116133](http://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=116133)

Meuret, D. (1994). L'efficacité de la politique des zones d'éducation prioritaires dans les collèges. *Revue française de Pédagogie*, 109, 41-64.

Meuret, D. (2001, januari). Les recherches sur la réduction de la taille des classes (Rapport établi à la demande du Haut Conseil de l'évaluation de l'école). Geraadpleegd via <https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/024000197.pdf>

Meuret, D. (2004). School choice and its regulation in France. In J. Wolf, S. Macedo, D. J. Ferrero, & C. Venegoni (Eds.), *Educating citizens: International perspectives on civic values and school choice* (pp. 238-267). Washington D.C., Verenigde Staten: Brookings Institution Press

Ministère de l'éducation nationale. (2014, Januari). Refonder L'éducation prioritaire: Un référentiel pour l'éducation prioritaire. Geraadpleegd via [http://cache.media.eduscol.education.fr/file/education\\_prioritaire\\_et\\_accompagnement/53/5/referentiel\\_education\\_prioritaire\\_294535.pdf](http://cache.media.eduscol.education.fr/file/education_prioritaire_et_accompagnement/53/5/referentiel_education_prioritaire_294535.pdf)

Ministère de l'éducation nationale. (2018a). Ensemble pour l'école de la confiance. Geraadpleegd via [http://cache.media.education.gouv.fr/file/Rentree\\_2018-2019/82/9/2018\\_DPrenree\\_989829.pdf](http://cache.media.education.gouv.fr/file/Rentree_2018-2019/82/9/2018_DPrenree_989829.pdf)

Ministère de l'Éducation nationale. (2018b, Oktober). L'éducation Prioritaire. Geraadpleegd via <http://www.education.gouv.fr/cid187/l-education-prioritaire.html>

Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse (2018c), L'état de l'école, Paris. Geraadpleegd in november 2019 via [https://cache.media.education.gouv.fr/file/etat28/13/5/depp-2018-ee\\_1043135.pdf](https://cache.media.education.gouv.fr/file/etat28/13/5/depp-2018-ee_1043135.pdf)

Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse (2018d), Key Data on National Education, Paris. Geraadpleegd in november 2019 via [https://cache.media.education.gouv.fr/file/ENC\\_2018/34/4/depp-enc-en-2019-web-2\\_1122344.pdf](https://cache.media.education.gouv.fr/file/ENC_2018/34/4/depp-enc-en-2019-web-2_1122344.pdf)

Ministerie van Financiën. (2017, 4 april). Interdepartementaal beleidsonderzoek naar het onderwijsachterstandenbeleid: Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug? (Bijlage bij Kamerstuk 27020, nr.70). Geraadpleegd via <http://www.rijksbegroting.nl/system/files/12/ibo-onderwijsachterstandenbeleid-eindrapport-een-duwtje-de-rug.pdf>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2015), *The State of Education in the Netherlands in 2013/14*. Utrecht, Nederland: Inspectorate of Education.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. (2016, 20 januari). Verdeling middelen achterstandenbeleid (Kamerstuk 27020 nr. 66). Geraadpleegd via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/01/20/kamerbrief-over-verdeling-middelen-achterstandenbeleid>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2018, 26 april). Nieuwe verdeling middelen onderwijskansenbeleid scholen en gemeenten, Kamerstukken II 2017/18, 27020, 88, 1-7.

Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2006, 13 juni). Omzendbrief 'Het gelijke onderwijskansenbeleid voor het basisonderwijs'.

Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2008, 25 juni). Het gelijke onderwijskansenbeleid voor het secundair onderwijs.

Ministerie van Onderwijs en Vorming (2005, 29 juni). Personeelsinformatiescholen in het Gewoon Basisonderwijs.

Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2016). Onderzoek naar kleuterparticipatie: eindrapport.

Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2017). Het OK: Referentiekader voor onderwijskwaliteit. Geraadpleegd via <https://www.onderwijsinspectie.be/sites/default/files/atoms/files/OK-Dashboard.pdf>

Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2018a). Dataloep Onderwijs Vlaanderen: Leerlingenkenmerken basisonderwijs. Geraadpleegd op 15 mei 2019 via [http://dataloep-publiek.vlaanderen.be/QvAJAXZfc/notoolbar.htm?document=LPPubliek%2FPubliek\\_Leerlingenkenmerken.qvw&host=PubliekQVS%40cww100163&anonymous=true](http://dataloep-publiek.vlaanderen.be/QvAJAXZfc/notoolbar.htm?document=LPPubliek%2FPubliek_Leerlingenkenmerken.qvw&host=PubliekQVS%40cww100163&anonymous=true)

Ministerie van Onderwijs en Vorming. (2018b). Dataloep Onderwijs Vlaanderen: Leerlingenkenmerken secundair onderwijs. Geraadpleegd op 15 mei 2019 via [http://dataloep-publiek.vlaanderen.be/QvAJAXZfc/notoolbar.htm?document=LPPubliek%2FPubliek\\_Leerlingenkenmerken.qvw&host=PubliekQVS%40cww100163&anonymous=true](http://dataloep-publiek.vlaanderen.be/QvAJAXZfc/notoolbar.htm?document=LPPubliek%2FPubliek_Leerlingenkenmerken.qvw&host=PubliekQVS%40cww100163&anonymous=true)

Ministry of Defence. (2018, 3 oktober). The service pupil premium: what you need to know. Geraadpleegd op 18 november 2018 via <https://www.gov.uk/government/publications/the-service-pupil-premium/service-pupil-premium-what-you-need-to-know>

Monso, O. (2014). L'effet d'une réduction de la taille des classes sur la réussite scolaire en France: Développements récents. *Éducation et formations*, 85, 47-61.

Mueller, S. (2013). Teacher experience and the class size effect - Experimental evidence. *Journal of Public Economics*, 98, 44-52.

Mulder, L., Driessen, G., & Rossen, L. (2015). Internationale literatuurstudie naar de effecten van schakelklassen en vergelijkbare interventies. Nijmegen, Nederland: ITS.

National Audit Office. (2015). Funding for disadvantaged pupils. Geraadpleegd via <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/06/Funding-for-disadvantaged-pupils.pdf>

Nicaise, I. (2000) *The Right to learn: educational strategies for socially excluded youth in Europe*. Bristol, Verenigd Koninkrijk: Policy Press.

Nicaise, I. (2006). Onderwijsfinanciering in de 21ste eeuw: Efficiëntie en rechtvaardigheid. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 17, 509-519.

Nicaise, I. (2008). Gelijke kansen op school: Wie wordt er slechter van? *De Gids op Maatschappelijk Gebied*, 10, 5-13.

Nicaise, I., & Desmedt, E. (2008). *Gelijke kansen op school: het kan! Zestien sporen voor praktijk en beleid*. Mechelen, België: Plantijn.

Nusche, D., Miron, G., Santiago, P., & Teese, R. (2015). *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*. Parijs, Frankrijk: OECD Publishing.

O'Connell, S. (2017). Pupil Premium: A gap that's proving hard to shift. *Headteacher Update*, 1, 16- 17.

Odden, A. R., & Picus, L. O. (2000). *School Finance: A policy perspective* (2e druk). New York, NY: McGraw-Hill.

OECD/PISA. (2001). *Knowledge and skills for Life. First results from PISA 2000*. Parijs, Frankrijk: OECD Publishing.

OECD. (2011a). *Doing Better for Families*. Parijs, Frankrijk: OECD Publishing

OECD. (2011b). *School Autonomy and Accountability: Are They Related to Student Performance? PISA in Focus*, 9, Parijs, Frankrijk: OECD Publishing. doi: 10.1787/5k9h362kcx9w-en

OECD. (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Parijs, Frankrijk: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264130852-en

OECD. (2013a). *International benchmarking for school improvement: The OECD test for schools (based on PISA)*. Parijs, Frankrijk: OECD Publishing.

- OECD. (2013b). *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*. Parijs, Frankrijk: PISA, OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264201132-en
- OECD. (2016a). *Low-Performing Students: Why They Fall Behind and How To Help Them Succeed*. Parijs, Frankrijk: OECD Publishing.
- OECD. (2016b). *Netherlands 2016: Foundations for the future, Reviews of national policies for education*. Parijs, Frankrijk: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264257658-en
- OECD. (2016c). *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*. Parijs, Frankrijk: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264266490-en
- OECD. (2017a). *Empowering and Enabling Teachers to Improve Equity and Outcomes for All*. Parijs, Frankrijk: OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264273238-en.
- OECD. (2017b). *The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning*. Parijs, Frankrijk: OECD Publishing. doi: 10.1787/9789264276147-en
- OECD. (2018). *Equity in education: Breaking down barriers to social mobility*. Parijs, Frankrijk: PISA, OECD Publishing. doi:10.1787/19963777
- Ofsted. (2012). *The pupil premium: How schools are using the pupil premium funding to raise achievement for disadvantaged pupils*. Manchester, Engeland: Ofsted
- Ofsted. (2013). *The pupil premium. How schools are spending the funding successfully to maximise achievement*. Manchester, Engeland: Ofsted.
- Ofsted. (2016). *Children's Services and Skills: Unknown children destined for disadvantage?* Manchester, Engeland: Ofsted.
- Onderwijsraad. (2013). *Vooruitgang boeken met achterstandsmiddelen*. Den Haag, Nederland: Onderwijsraad.
- Ooghe, E. (2011). *The impact of equal educational opportunity funds: a regression discontinuity design*. CES – Discussion Paper Series DPS11.08, (5667), 1-22.
- Osborn, M. (2007). *Promouvoir la qualité: comparaison internationales et questions méthodologiques*. *Education et sociétés*, 18, 163-180.
- Outhwaite, D., & Pass, C. (2016). *A snapshot of contemporary education discourse: The Pupil Premium policy*. In: O'Grady, A. & Cottle, V. (Eds.), *Exploring Education at Postgraduate Level: Policy, Theory and Practice* (pp.98-107). Abingdon, Engeland: Routledge.
- Patton, M. Q. (2002). *Two Decades of Developments in Qualitative Inquiry: A Personal, Experiential Perspective*. *Qualitative Social Work*, 1(3), 261–283.
- Pekkala Kerr, S., Pekkarinen, T., & Uusitalo, R. (2013). *School tracking and development of cognitive skills*. *Journal of Labor Economics*, 31, 577-602.
- Perna, L., & Titus, M. A. (2005). *The relationship between parental involvement as social capital and college enrollment: An examination of racial/ethnic group differences*. *The Journal of Higher Education*, 76(5), 485-518.
- Piontkowski, U., Rohmann, A., & Florack, I. (2002). *Concordance of acculturation attitudes and perceived threat*. *Group Processes & Intergroup Relations*, 5(3), 221–232.
- Plucker, J.A., Burroughs, N., & Song, R. (2010). *Mind the (other) gap: The growing excellence gap in K-12 education*. Center for evaluation and education policy: Indiana University.
- Poesen-Vandeputte, M. (2010). *Gelijke onderwijskansen in het basisonderwijs. De beleidstheorie van het GOK-beleid in Vlaanderen*. Leuven, België: Steunpunt SSL.
- Poesen-Vandeputte, M., & Nicaise, I. (2012). *Tien jaar GOK-decreet. Balans van het evaluatieonderzoek van het gelijke onderwijskansenbeleid in Vlaanderen*. Leuven, België: Steunpunt SSL.
- Poesen-Vandeputte, M., & Nicaise, I. (2015). *Rich schools, poor schools: Hidden resource inequalities between primary schools*. *Educational Research*, 57, 91-109.

- Popham, W. J. (2001). Teaching to the Test?. *Educational leadership*, 58(6), 16-21.
- PO-Raad. (2018). AO onderwijsachterstandenbeleid. Geraadpleegd via [https://www.poraad.nl/files/themas/school\\_kind\\_omgeving/brief\\_van\\_po-raad\\_ao\\_oab\\_maart\\_2018.pdf](https://www.poraad.nl/files/themas/school_kind_omgeving/brief_van_po-raad_ao_oab_maart_2018.pdf)
- PO-Raad. (2019). Het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid: Een reconstructie. Geraadpleegd via <https://www.poraad.nl/nieuws-en-achtergronden/het-nieuwe-onderwijsachterstandenbeleid-een-reconstructie>
- Raffo, C., Dyson, A., & Kerr, K. (2014). *Lessons from area-based initiatives in education and training*. University of Manchester–NESET, European Commission.
- Reay, D. (2006). The zombie stalking English schools: Social class and the educational inequality. *British Journal of Educational Studies* 54(3), 288–307.
- Regioplan. (2010). *Monitor Leerplusarrangement. Slotmeting*. Amsterdam, Nederland: Regioplan.
- Rekenhof. (2008). *Gelijke kansen in het gewoon basis- en secundair onderwijs (Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement)*. Brussel, België: Rekenhof. Geraadpleegd via <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1028347>
- Rekenhof. (2015). *Werkingsbudgetten voor het gewoon basis en secundair onderwijs*. Brussel, België: Rekenhof. Geraadpleegd via [https://www.ccrek.be/docs/2015\\_22\\_Werkingsbudgetten.pdf](https://www.ccrek.be/docs/2015_22_Werkingsbudgetten.pdf)
- Rekenhof. (2017). *Gelijke onderwijskansen in het gewoon basisonderwijs*. Brussel, België: Rekenhof. Geraadpleegd via [https://www.ccrek.be/docs/2017\\_29\\_GelijkeOnderwijskansen.pdf](https://www.ccrek.be/docs/2017_29_GelijkeOnderwijskansen.pdf)
- Rich, J. (2001). *Du projet d'école aux projets d'école: contribution à l'histoire des transformations de l'enseignement élémentaire*. Pessac, Frankrijk: Presses Univ. de Bordeaux.
- Riddell, R. (2013). Changing Policy Levers under the Neoliberal State: Realising Coalition Policy on Education and Social Mobility. *Journal of Education Policy*, 28(6), 847–863. doi:10.1080/02680939.2013.812247.
- Rivkin, S. G., Hanushek, E. A., & Kain, J. F. (2005). Teachers, schools, and academic achievement. *Econometrica*, 73, 417-458.
- Roberts, N., & Bolton, P. (2017). *School funding in England. Current system and proposals for 'fairer school funding'* (Briefing paper of House of Commons Library no. 06702). Geraadpleegd via <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06702>
- Rocher, T. (2016). *Construction d'un indice de position sociale des élèves*. Éducation et formations, Ministère de l'éducation nationale, 5-27. Geraadpleegd via <http://www.education.gouv.fr/cid100723/inegalites-sociales-motivation-scolaire-offre-de-formation-decrochage.html>
- Roeleveld, J., Oomens, M., & Coenen, A. (2015, maart). *Leerwinst en toegevoegde waarde in het voortgezet onderwijs*. Geraadpleegd via <https://www.oberon.eu/data/upload/Portfolio/files/leerwinst-en-toegevoegde-waarde-in-het-voortgezet-onderwijs.pdf>
- Ross, A. (2009). *Educational policies that address social inequality. Report from the EPASI programme*. Geraadpleegd via <http://www.epasi.eu/OverallReport.pdf>
- Rowland, M. (2015). *An Updated Practical Guide to The Pupil Premium*. Woodbridge, Verenigd Koninkrijk: John Catt Educational Ltd.
- Santiago, P. Halász, G., Levačič, R., & Shewbridge, C. (2016). *OECD Reviews of School Resources: Slovak Republic 2015*. Parijs, Frankrijk: OECD Publishing.
- Sardes. (2018). *De nieuwe gewichtenregeling: Uitleg en verschuivingen beleid*. Geraadpleegd via [https://www.sardes.nl/pathtoimg.php?id=2850&image=nieuwe\\_gewichtenregeling\\_in\\_beeld.pdf](https://www.sardes.nl/pathtoimg.php?id=2850&image=nieuwe_gewichtenregeling_in_beeld.pdf)
- Savin-Baden, M., & Howell Major, C. (2013). *Qualitative research: The essential guide to theory and practice*. Londen, Verenigd Koninkrijk: Routledge.
- Schaeffer, M., & Yilmaz, S. (2008). *Strengthening local government budgeting and accountability (Policy Research Working Paper, No. 4767)*. Washington, DC: The World Bank.
- Schwerdt, G. (2019), *Central exams, adult skills and earnings: cross-national evidence*, presentation at LEER workshop, 15<sup>th</sup> November 2019, KU Leuven: Fac. Economics & Business



- Shewbridge, C., Fuster, M., & Rouw, R. (2019). Constructive accountability, transparency and trust between government and highly autonomous schools in Flanders (OECD Education Working Paper No. 199). Parijs, Frankrijk: OECD Publishing.
- Sierens, S., Van Houtte, M., Loobuyck, P., Delrue, K., & Pelleriaux, K. (2006). *Onderwijs onderweg in de immigratiesamenleving*. Gent, België: Academia Press.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18(2-3), 277-310.
- Stéfanou, A. (2018) L'éducation Prioritaire: État des lieux (Note d'information n° 18.02). Geraadpleegd via [http://cache.media.education.gouv.fr/file/2018/68/4/depp-ni-2018-18-02-l-education-prioritaire-etat-des-lieux\\_896684.pdf](http://cache.media.education.gouv.fr/file/2018/68/4/depp-ni-2018-18-02-l-education-prioritaire-etat-des-lieux_896684.pdf)
- Social Mobility Commission. (2016). State of the Nation 2016. Social Mobility in Great Britain. Londen, Engeland: Her Majesty's Government. Geraadpleegd via [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/569410/Social\\_Mobility\\_Commission\\_2016\\_REPORT\\_WEB\\_1\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/569410/Social_Mobility_Commission_2016_REPORT_WEB_1_.pdf)
- Social Mobility Commission. (2017). State of the Nation 2017. Geraadpleegd via: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/662744/State\\_of\\_the\\_Nation\\_2017\\_-\\_Social\\_Mobility\\_in\\_Great\\_Britain.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/662744/State_of_the_Nation_2017_-_Social_Mobility_in_Great_Britain.pdf)
- Sutton Trust. (2017). Teacher Polling 2017. Geraadpleegd via [paper/pupil-premium-polling-2017- teachers-school-budget/](https://www.suttontrust.com/wp-content/uploads/2017/09/Teacher-Polling-2017-Teachers-School-Budget/)
- Syndicat National Unitaire des Instituteurs, Professeurs des écoles et PEGC [SNUipp]. (2017, 19 juni). L'éducation prioritaire. Geraadpleegd op 5 oktober 2018 via <https://www.snuipp.fr/metier/ecole/leducation-prioritaire>
- Teddlie, C., & Reynolds, R. (2000). *The international handbook of school effectiveness research*. London/New York: Falmer Press
- Tweede Kamer der Staten-Generaal. (2018, 31 januari). Aanpak onderwijsachterstanden: brief van de minister voor basis- en voortgezet onderwijs en media, Kamerstukken II 2017/18, 27020, 78, 1-14.
- Universiteit Gent, vakgroep onderwijskunde. (2016). Wetenschappelijke geletterdheid bij 15-jarigen. Vlaams rapport PISA 2015. Geraadpleegd via [http://www.pisa.ugent.be/uploads/assets/140/1485507054477Vlaams%20rapport%202015\(2\).Pdf](http://www.pisa.ugent.be/uploads/assets/140/1485507054477Vlaams%20rapport%202015(2).Pdf)
- Van Damme, J., Van de Gaer, E., & De Fraine, B (2006). *Oefening financieringssysteem bis* (Niet gepubliceerde nota). Leuven, België: K.U. Leuven.
- Vandenbroucke, F. (2007). Krijtlijnen voor de nieuwe financiering van het leerplichtonderwijs (Discussienota, 15 juni 2007). Geraadpleegd op 21 januari 2019 via <http://ond.vvkso-ict.com>
- Van de Werfhorst, H., Elffers, L., Karsten, S. (2015), *Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap*, NRO / Univ. Van Amsterdam, 44p. <https://www.nro.nl/wp-content/uploads/2014/05/Onderwijsstelsels-vergeleken-2015-Van-de-Werfhorst-Elffers-en-Karstens.pdf>
- Veen, A., Fukkink, R., Gevers Deynoot-Schaub, M., Heurter, A., Helmerhorsten, K., & Bollen, I. (2014). *Pedagogische kwaliteit gemeten in peuterspeelzalen: Uitkomsten uit het pre-COOL cohortonderzoek en het NCKO-onderzoek naast elkaar gezet*. Amsterdam, Nederland: Kohnstamm Instituut.
- Visscher, A. J. (2001). Public School Performance Indicators: Problems and recommendations. *Studies in Educational Evaluation*, 27(3), 199-214.
- Vlaamse Onderwijsinspectie. (2015). GOK-controle in het secundair en buitengewoon secundair onderwijs. *Onderwijs Spiegel*, 91-102.
- Vlaamse Onderwijsinspectie. (2018). Voeren scholen een kwaliteitsvol gelijkeonderwijskansenbeleid? Controle van de vijfde GOK-cyclus in het gewoon secundair onderwijs en een derde GOK- cyclus in het buitengewoon basis- en secundair onderwijs. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/publicaties/voerenscholeneenkwaliteitsvolgelijkeonderwijskansen-beleid>
- Vlaamse overheid. (2012, 12 oktober). Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de invoering van een nieuw omkaderingssysteem in het gewoon basisonderwijs.

- Vlaams Parlement. (1997, 25 februari). Decreet basisonderwijs, B.S. 17 april 1997.
- Vlaams Parlement. (2002, 28 juni). Decreet betreffende Gelijke Onderwijskansen I, B.S. 14 2002.
- Vlaams Parlement. (2005). Decreet betreffende het onderwijs XV, B.S. 16 oktober 2005.
- Vlaams Parlement. (2008, 4 juli). Decreet betreffende de werkingsbudgetten in het secundair onderwijs en tot wijziging van het Decreet Basisonderwijs van 25 februari 1997 wat de werkingsbudgetten betreft, B.S. 20 oktober 2008.
- Vlaams Parlement. (2009). Decreet betreffende de kwaliteit van onderwijs. Brussel, België: Vlaamse Regering.
- Vlaams Parlement. (2011, 27 mei). Decreet betreffende Gelijke Onderwijskansen, B.S. 17 juni 2011.
- Vlaams Parlement. (2017, 15 november). Verslag namens de Commissie voor Onderwijs over het verslag van het Rekenhof over gelijke onderwijskansen in het gewoon basisonderwijs.
- Vlaams Onderwijsraad. (2015). Toekenning en aanwending van de werkingsbudgetten voor het gewoon basis- en secundair onderwijs: Advies naar aanleiding van de evaluaties van het Rekenhof en de KU Leuven. Geraadpleegd via <https://www.vlor.be/adviezen/toekenning-en-aanwending-van-de-werkingsbudgetten-voor-het-gewoon-basis-en-secundair>
- Vlaamse Onderwijsraad. (2016). Advies over de horizontale beleidsplannen gelijke kansen en integratiebeleid. Geraadpleegd via <https://www.vlor.be/advies/advies-over-de-horizontale-beleidsplannen-gelijke-kansen-en-integratiebeleid>
- Vlaamse Onderwijsraad. (2017). Raad Basisonderwijs (2017). Advies over kleuterparticipatie. Geraadpleegd via <https://assets.vlor.be/www.vlor.be/import/rbo-rbo-adv-1617-003.pdf>
- Vlaamse Onderwijsraad. (2019). Beleidsaanbevelingen over GOK-financiering en het GOK-beleid naar aanleiding van drie SONO-onderzoeken. Geraadpleegd via <https://www.vlor.be/adviezen/aanbevelingen-voor-het-beleid-en-de-financiering-van-gelijke-onderwijskansen>
- Webster, R., & Blatchford, P. (2012). Supporting learning? How effective are teaching assistants? In P. Adey (Ed.), *Bad Education: Debunking myths in education* (pp. 77-92). Londen, Engeland: Open University Press
- Weyts, B. (2019), Beleidsnota Onderwijs en Vorming 2019-2024. Geraadpleegd via <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1498215>
- Whitty, G., & Anders, J. (2014). (How) did the New Labour narrow the achievement and participation gap? *LLAKES Research Paper*, 46, 1-57.
- Wiggins, A., & Tymms, P. (2002). Dysfunctional Effects of League Tables: A comparison between English and Scottish primary schools. *Public Money and Management*, 22(1), 43-48.
- Wilson, D., Croxson, B., & Atkinson, A. (2006). What Gets Measured Gets Done. *Policy Studies*, 27(2), 153-171.
- Wößmann, L. (2007). International Evidence on School Competition, Autonomy, and Accountability. *Peabody Journal of Education*, 82(2-3). doi: 10.1080/01619560701313176
- Wößmann, L. & Schütz, G. (2008). Efficiency and equity in European education and training systems. *International Tax and Public Finance*, 199-230.