Andersson
Elffers
Felix

Kiezen voor Kansen

Strategische Evaluatie Kansengelijkheid in het Funderend Onderwijs 2017-2023

/Andersson Elffers Felix

Datum

11 maart 2024

Opdrachtgever

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Onderzoeksteam

Lisette Reuvers, Alec Geurts, Lena Bieleman, Janneke Jansink, Jolien van der Vegt

Referentie

GO184/rapport

bezoekadres Maliebaan 16 3581 CN Utrecht
postadres Postbus 85198 3508 AD Utrecht
telefoon +31 30 236 30 30
website www.aef.nl

/Andersson Elffers Felix

/ Inhoud

/ 1 Managementsamenvatting 5

/ 2 Introductie 12
2.1 Aanleiding en context 12
2.2 Onderzoeksvragen 13
2.3 Scope 14
2.4 Gehanteerde aanpak 14

/ 3 Motivering van het gevoerde beleid 16
3.1 Wat is kansengelijkheid in het onderwijs? 16
3.2 Het kansengelijkheidsbeleid van 2017 tot 2023 16
3.3 Overkoepelende beleidstheorie 21

/ 4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van genomen beleidsmaatregelen 31
4.1 Feiten en cijfers rondom kansengelijkheid 31
4.2 De beoordeling van de doeltreffendheid 34
4.3 Overzicht beleidsmaatregelen en score op effectenladder 37
4.4 Algemene beelden doeltreffendheid 44
4.5 Reconstructie van uitgaven 48
4.6 Analyse doelmatigheid 52
4.7 Algemene beelden doelmatigheid 58
4.8 Besparingsvariant 62

/ 5 Analyse van rode draden en aangrijpingspunten in het kansengelijkheidsbeleid 65
5.1 Een *framework* voor kansen(on)gelijkheid 65
5.2 Thematische rode draden 80
5.3 Aangrijpingspunten voor beleid 84

/ 6 Analyse van de vorm van het beleid en inzet van beleidsinstrumenten 92
6.1 Vorm en uitvoering van de maatregelen 92
6.2 Doelgroep van de maatregelen 98

/ 7 Reflectie op de definitie van kansengelijkheid 102
7.1 Implicaties van de gehanteerde definitie 102
7.2 Alternatieve definities en implicaties voor beleid 104

/ 8 Conclusies en aanbevelingen 107
8.1 Conclusies 107
8.2 Aanbevelingen 113

/ A Bijlage A - Overzicht evaluaties per beleidsmaatregel 118

/ B Bijlage B - Overzicht en analyse beleidsmaatregelen 123

/ C Bijlage C - Landenanalyse 230

/ D Bijlage D - Deelnemers expertsessies of interviews met experts 253

/ E Bijlage E - Klankbordgroepleden 255

Managementsamenvatting

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd een strategische evaluatie uit te voeren van het beleid rondom kansengelijkheid in het funderend onderwijs.

De aandacht voor kansen (on)gelijkheid in het onderwijs is de afgelopen jaren toegenomen. Het ministerie van OCW heeft sinds 2016 diverse beleidsmaatregelen genomen om kansengelijkheid te bevorderen, waaronder het Actieplan Gelijke Kansen en het oprichten van de Gelijke Kansen Alliantie (GKA). Het ministerie wenst inzicht in de effecten van het beleid rondom kansengelijkheid middels een integraal overzicht van monitors, evaluaties en andere onderzoeken naar het beleidsterrein.

Onderzoeksvragen en scope

Het doel van het onderzoek is het krijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsmaatregelen uit de periode 2017-2023 die bedoeld waren om kansengelijkheid in het funderend onderwijs te vergroten, en aangrijpingspunten voor toekomstig beleid te identificeren. Het onderzoek beantwoordt de volgende onderzoeksvragen:

Categorie	Onderzoeksvragen
Afbakening beleidsterrein	1. Welke beleidsmaatregelen zijn genomen en welke ontwikkelingen of trends zijn daarin zichtbaar? 2. Welke van deze beleidsmaatregelen worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
Motivering van het gevoerde beleid	3. Wat waren de doelen en doelgroepen van beleid ter bevordering van kansengelijkheid in het onderwijs door de jaren heen (van voor 2017 tot heden)?
De uitgaven	4. Wat zijn de kosten van verschillende maatregelen? 5. Wat is de onderbouwing van de uitgaven?
Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	6. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? 7. Welke kennis is nog niet beschikbaar en zou wel het onderzoeken waard zijn?
De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid	8. Wat weten we over de effectiviteit van deze of dergelijke maatregelen? Wat weten we over de randvoorwaarden waaronder beleidsmaatregelen effectief zijn? 9. Wat weten we daarnaast over wat werkt om kansen te vergroten van leerlingen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status? Wat zijn aangrijpingspunten voor beleid in het Nederlands stelsel? Welke onbenutte beleidsmaatregelen zijn er verder nog mogelijk? 10. Zijn er niet-beoogde (negatieve) effecten van beleid? 11. Wat zeggen de kosten over de doelmatigheid van het beleid?

Beleidsopties	12. Hoe kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid verhoogd worden? 13. Welke mogelijkheden zijn er voor een doelmatige optie met besparing? 14. Wat zijn aanbevelingen voor toekomstig beleid?

De scope van het onderzoek bestaat uit beleidsmaatregelen in de periode van 2017 tot 2023; beleidsmaatregelen gericht op het vergroten van gelijke kansen op ontwikkelingen en resultaten in het onderwijs; beleidsmaatregelen gericht op het funderend onderwijs; beleidsmaatregelen die zijn gericht op het vergroten van onderwijskansen voor leerlingen met een lage sociaal economische status, en landelijk beleid.

Gehanteerde aanpak

Als eerste stap is de motivering van het gevoerde beleid in kaart gebracht door middel van gesprekken met het ministerie van OCW en een documentenstudie. Op basis hiervan hebben we voor zes thema's op het gebied van kansengelijkheid de overkoepelende beleidstheorie gereconstrueerd.

Vervolgens is de doeltreffendheid van de maatregelen beoordeeld op een effectenladder met behulp van bestaande evaluaties en wetenschappelijke literatuur. Afhankelijk van de mate waarin de beleidstheorie kloppend is en de *output* en *outcome* zijn gerealiseerd, variëren de scores op de effectenladder van impliciet (niveau 0) tot bewezen (in)effectief (niveau 4). Dit leidt tot een aantal algemene beelden van de doeltreffendheid van de genomen maatregelen.

Daarnaast zijn de uitgaven van maatregelen op het gebied van kansengelijkheid in kaart gebracht aan de hand van gesprekken met financiële medewerkers bij OCW en een analyse van de begroting. Van de vijf grootste maatregelen in omvang van budget is de doelmatigheid in beeld gebracht op basis van evaluaties, interviews en documenten.

Om te komen tot een overkoepelende analyse van het beleid hebben we gebruik gemaakt van een bestaand framework voor factoren van kansen(on)gelijkheid, aangevuld met relevante Nederlandse context. Hierop hebben we de maatregelen ingedeeld. Aanvullend hierop spraken we verschillende deskundigen uit het veld, onderzoek en beleid tijdens interviews en sessies. Ook hebben we van vijf andere landen de beleidsmaatregelen op kansengelijkheid geanalyseerd. Met deze inzichten zijn we gekomen tot de belangrijke thematische rode draden en aangrijpingspunten voor kansengelijkheidsbeleid in Nederland. Daarnaast analyseerden we de inrichting en uitwerking van het beleid en de definitie(s) van kansengelijkheid.

De begeleidingscommissie en klankbordgroep bestaande uit diverse experts hebben meegekeken op bovenstaande stappen tijdens het onderzoek en de bevindingen hiervan.

Conclusies

Kansengelijkheid kreeg veel aandacht in de evaluatieperiode

Het ministerie van OCW heeft in de periode 2017-2023 veel ingezet op kansengelijkheid. In totaal namen we in deze evaluatie 44 beleidsmaatregelen ten behoeve van kansengelijkheid in het funderend onderwijs mee. De financiële omvang van beleid gericht op kansengelijkheid nam flink toe

tijdens de evaluatieperiode: de uitgaven aan kansengelijkheid zijn in 2023 verdubbeld naar een bedrag van bijna €1,5 miljard[1].

Het ministerie hanteerde een consequente definitie van kansengelijkheid

Het ministerie definieert kansengelijkheid als: *[Kansengelijkheid is] de mate waarin kinderen met dezelfde aanleg gelijke kansen hebben om zich te ontwikkelen en resultaten te behalen in het onderwijs, ongeacht het opleidingsniveau, het beroep, het inkomen of de culturele achtergrond van hun ouders.* Hoewel er nuanceverschillen zichtbaar zijn tussen 2017 en 2023, blijft de strekking dat capaciteiten en inzet bepalend moeten zijn voor onderwijssucces, en niet hun sociale, culturele of economische achtergrond.

Het ministerie zette in op veel factoren die aantoonbaar kansengelijkheid beïnvloeden, maar met beperkte samenhang

Het ministerie zette in op diverse onderwerpen binnen het thema kansengelijkheid: het tegengaan van onderwijsachterstanden, het verbeteren van de effectiviteit van scholen met veel kinderen met een lage SES, een soepele overstap tussen primair en voortgezet onderwijs, en vele andere. Voor al deze onderwerpen zijn er aanwijzingen binnen de wetenschap dat ze verband houden met kansen(on)gelijkheid en het zijn daarom logische aangrijpingspunten voor beleid. Echter, dit betekent ook dat het beschikbare budget versnipperd wordt ingezet voor veel verschillende maatregelen met verschillende doelen. Het is daarin niet altijd duidelijk hoe de verschillende gestelde doelen met elkaar samenhangen. Uit de stukken en gesprekken werd niet duidelijk welke van de doelen binnen het beleid meer of minder belangrijk zijn om na te streven volgens het ministerie en welke knoppen daarom het belangrijkst zijn om aan te draaien.

Financiële maatregelen voerden de boventoon in de evaluatieperiode

Naast de inzet op verschillende onderwerpen zette het ministerie ook in op verschillende type maatregelen, variërend van wetswijzigingen tot toezichtversterkende maatregelen. De grootste focus lag hierbij op financiële maatregelen, zoals de middelen ten behoeve van het onderwijsachterstandenbeleid en diverse subsidieregelingen. Daarnaast zette het ministerie veel in op kennisvergaring en kennisdeling via monitors en handreikingen.

Kansengelijkheid is niet aantoonbaar verbeterd, maar dat betekent niet dat het beleid niet doeltreffend was

In de periode van 2017-2023 is volgens de Staat van het Onderwijs en het Dashboard Gelijke Kansen kansengelijkheid in het algemeen niet aantoonbaar verbeterd. Dit betekent niet automatisch dat de genomen maatregelen niet doeltreffend waren: zonder de maatregelen was de kansengelijkheid mogelijk verslechterd door externe factoren of toegenomen zonder de inzet van de overheid. Relevante externe factoren tijdens de beleidsperiode van 2017-2023 zijn de coronacrisis en het lerarentekort.

Voor vrijwel geen van de maatregelen was het mogelijk doeltreffendheid aan te tonen

Vanwege een gebrek aan evaluaties die methoden voor causaliteit gebruiken en andere complicerende factoren, is voor geen van de maatregelen te stellen dat ze bewezen doeltreffend zijn. Een uitzondering hierop zijn de meest recente onderzoeken naar Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) die wel al inzicht geven in enkele aantoonbare effecten. Onderzoeken naar causaliteit en aantoonbare effecten zijn ook vaak ingewikkeld en kostbaar. Tegelijkertijd was ook andere informatie inzicht kan bieden in de doeltreffendheid van een maatregel beperkt beschikbaar, zoals kwalitatieve

[1] Tijdens dit onderzoek waren de gerealiseerde uitgaven van 2023 nog niet bekend. Dit gaat daarom om begrote uitgaven.

evaluaties. Voor sommige maatregelen lopen er momenteel wel onderzoeken op basis waarvan conclusies over doeltreffendheid kunnen worden getrokken.

Een groot deel van het budget gaat naar maatregelen die aannemelijk doeltreffend zijn en levert dus waarschijnlijk een positieve bijdrage aan de gestelde doelen

Wel is het voor 13 van de 44 maatregelen (en voor een 14e deels) aannemelijk dat de maatregel doeltreffend is. Dit is gebaseerd op de uitwerking van de beleidstheorie van een maatregel, de bereikte resultaten in de praktijk en wat er volgens wetenschappelijke literatuur te verwachten is van de maatregel. Twee derde van het budget gaat naar deze maatregelen. Daarnaast is een deel van maatregelen doeltreffend in theorie. Een groot deel van het budget van OCW wordt dus ingezet op maatregelen die waarschijnlijk een positieve bijdrage aan de gestelde doelen. Echter, er valt nog veel winst te behalen in het zicht op de effectiviteit.

Van een deel van de maatregelen zijn de doelen onduidelijk en is de theorie onvoldoende uitgewerkt, dit geldt ook voor het beleid als geheel

Daarnaast geldt voor een deel van de maatregelen dat de beleidstheorie niet (voldoende) is uitgewerkt, waardoor niet duidelijk is wat het doel van de maatregel is of hoe de maatregel zou moeten leiden tot dit doel. Dit is met name het geval bij maatregelen rondom kennisvergaring en kennisdeling. Daarnaast zijn er maatregelen met meerdere doelen waarbij onduidelijk is hoe deze zich tot elkaar verhouden. Dit geldt ook voor het beleid als geheel, waar de samenhang tussen maatregelen niet volledig duidelijk is. Dit bemoeilijkt het beoordelen van de doeltreffendheid van het beleid als geheel.

De uitwerking van een aantal grote maatregelen wordt nu aan het veld overgelaten en dat vraagt om scherpere keuzes en meer ondersteuning

In een aantal grote maatregelen wordt de precieze uitwerking van de maatregel aan de uitvoerende partij (scholen, gemeenten) overgelaten. Dit is, bijvoorbeeld het geval, bij het onderwijsachterstandenbeleid en een aantal subsidieregelingen. Naast dat vrijheid voor scholen past bij de inrichting van het Nederlandse onderwijsstelsel, heeft dit nog twee redenen: de uitvoerende partij kan zo aansluiten bij de lokale context/doelgroep en landelijk kan er geleerd worden van de veelzijdigheid van aanpakken. Echter, in sommige gevallen is hierdoor weinig zicht op wat er in de praktijk gebeurt en of dat optimaal bijdraagt aan het vergroten van kansengelijkheid. Dit maakt het lastig om een lerende aanpak in te richten. Scherpere keuzes tussen en binnen maatregelen kunnen het beleid doeltreffender maken en ervoor zorgen dat beter geleerd kan worden van de variatie (die dan beperkter is). Daarnaast valt op dat weinig maatregelen zich richten op het ondersteunen of professionaliseren van degene die uiteindelijk vaak de uitvoeringskeuzes maakt: de leraar of de schoolleider.

Er is beperkt zicht op de doelmatigheid van de maatregelen, maar enkele grote maatregelen lijken doelmatiger te zijn geworden over de tijd

Doordat er weinig bekend is over de doeltreffendheid van de maatregelen en er weinig onderzoek naar is uitgevoerd, is er beperkt zicht op de doelmatigheid van de genomen maatregelen. Hierdoor mist het ministerie inzicht in de vraag of zij met het huidige budget meer effecten had kunnen bereiken.

Van de vijf grootste maatregelen in financiële omvang hebben we beredeneerd of zij doelmatiger zijn geworden en welke stappen het ministerie kan zetten om de doelmatigheid te vergroten. Van enkele maatregelen is de verwachting dat zij door de jaren heen doelmatiger zijn geworden, bijvoorbeeld het onderwijsachterstandenbeleid voor scholen.

Er zijn aanvullende aangrijpingspunten voor beleid waar het ministerie op in kan zetten
Het ministerie heeft op diverse factoren van kansen(on)gelijkheid ingezet, variërend van factoren uit het onderwijs tot de thuisomgeving en taalontwikkeling. Op basis van gesprekken met experts, beleid uit andere landen en wetenschappelijke literatuur zijn er echter enkele aangrijpingspunten voor beleid te definiëren. Hieronder vallen aandacht voor de mate waarin een kind zich thuis voelt op school, maatregelen rondom een flexibelere onderwijstijd, de professionalisering van leraren, een systeemwijziging rondom vroege selectie en homogene tracks en een integrale aanpak voor kansengelijkheid.

Het vinden van een passende financieringsvorm voor scholen is een uitdaging, maar wel van belang
Een ander onderwerp dat aandacht verdient in het kader van doeltreffendheid is de financiering van scholen. Scholen worden bekostigd via de lumpsum en via subsidies om te werken aan kansengelijkheid. Beide vormen hebben voor- en nadelen. Bij een lumpsum hebben scholen veel vrijheid om de middelen naar eigen inzicht in te zetten, maar heeft het ministerie weinig mogelijkheden tot sturing en inzicht in de inzet. Bij subsidies heeft het ministerie deze wel, alleen kost het scholen veel tijd en moeite om de subsidie aan te vragen en de besteding te verantwoorden. Scholen benoemen de tijdelijkheid van subsidies en het gebrek aan samenhang als uitdagingen. Uit dit onderzoek kwam geen duidelijk alternatief naar voren, maar dit vraagstuk vraagt wel om aandacht.

Doelmatigheidswinst kan worden gezocht in het beter uitwerken van bepaalde grote maatregelen
Doelmatigheidswinst kan het beste gezocht worden in een meer gerichte besteding van middelen binnen bestaande maatregelen. De meeste kansen liggen in het strakker afbakenen van de doelgroep van maatregelen: investeren in kinderen met de meeste risico's op achterstanden brengt de grootste effecten voor het bevorderen van kansengelijkheid met zich mee. Het identificeren en bereiken van de precieze doelgroepen kost tegelijkertijd ook tijd en geld en kent risico's op stigmatisering. Ook kan een meer coherent beleid mogelijk zorgen voor doelmatigheidswinst. Een significante besparing op het kansengelijkheidsbeleid zonder negatieve effecten is niet realistisch.

Een andere of bredere definitie van kansengelijkheid kan aanleiding geven om het beleid anders in te steken
Hoewel de door het ministerie gehanteerde definitie helder is en herkend werd door experts, was er ook kritiek: de definitie kan mogelijk minder meritocratisch, integraler, uitgebreider en minder resultaatgericht. Een aangepaste definitie op basis van deze overwegingen zou wellicht vragen om een andere blik op het kansengelijkheidsbeleid met een ander type maatregelen.

Aanbevelingen over het verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid

AEF doet een vijftal aanbevelingen om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op kansengelijkheid in het funderend onderwijs te verbeteren.

Heroverweeg de definitie van kansengelijkheid

- Heroverweeg de definitie van kansengelijkheid: is deze definitie nog in lijn met wat het ministerie hoopt te bereiken en is die voldoende werkbaar om resultaten te kunnen meten?
- Expliciteer waarom deze (of een andere) definitie van kansengelijkheid door het ministerie wordt toegepast. Het streven uit de definitie moet de basis zijn voor het gevoerde beleid.
- Verduidelijk wat de gewenste uitkomsten zijn van een succesvol kansengelijkheidsbeleid: wie moeten er wanneer gelijke kansen krijgen en op wat?

Expliciteer de doelen en onderliggende beleidstheorie van het beleid duidelijker

- Benoem concretere doelen om scherp te stellen wat een specifieke beleidsmaatregel poogt te bereiken. Doelen zijn bij voorkeur specifiek, meetbaar en realistisch. De maatregel moet dus redelijkerwijs en aantoonbaar het gestelde doel kunnen behalen. Dit vraagt om duidelijkere keuzes tussen verschillende doelstellingen.
- Werken de beleidstheorie uit van elke beleidsmaatregel waarbij de elementen als *input, throughput, output, outcome* en *impact* worden benoemd. Aannames over werkzame elementen in de beleidstheorie moeten daarbij kunnen worden onderbouwd. Dit heeft als gevolg dat het aantal uitvoeringsvarianten binnen een maatregel beperkter wordt.
- Schenk hierbinnen extra aandacht aan het onderwijsachterstandenbeleid op scholen, het Leerplusarrangement, het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en het Programma School en Omgeving. Dit zijn allemaal omvangrijke programma's met veel vrijheid voor scholen. Ook met die vrijheid is het nodig om vanuit het ministerie scherp te hebben via welke weg de middelen bijdragen aan de gestelde doelen.
- Expliciteer ook de doelen en beleidstheorie van het beleid als geheel en hoe de verschillende beleidsmaatregelen daar aan bijdragen.

Verbind condities en gevolgen aan experimenteerruimte

- Definieer in een regeling met veel vrijheid wanneer een uitvoering daarvan een succes is en zorg dat dat meetbaar is
- Stel van tevoren vast wat er gebeurt als bepaalde interventies of bepaalde wijzen van uitvoeringen succesvol zijn, of juist niet

Richt onderzoek meer op de specifieke doelen van de beleidsmaatregelen

- Beperk breed ingestoken monitors wanneer er op voorhand geen duidelijk beeld is hoe de monitor bijdraagt aan inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Een monitor en het vergaren van kennis kan nooit een beleidsdoel op zich zijn.
- Zet sterker in op onderzoek dat wel inzicht geeft in doeltreffendheid en doelmatigheid. Ook onderzoek dat geen uitsluitsel kan geven over de doeltreffendheid is waardevol; een kwalitatieve (proces)evaluatie biedt ook inzicht in de voortgang en het effect van beleid.

Onderzoek doelmatigheid vaker

- Vraag in monitoringsonderzoeken om aandacht voor de relatie tussen de output en de kosten. In ieder geval zou moeten worden gerapporteerd hoeveel output is gerealiseerd per jaar en hoeveel kosten er in totaal zijn gemaakt om die output te realiseren.
- Vraag in evaluatieonderzoeken niet alleen om een evaluatie van de effecten, maar ook een evaluatie van de processen. Kan dezelfde output gerealiseerd worden op een goedkopere manier, door processen anders in te richten?

Verdere aanbevelingen voor toekomstig beleid

Daarnaast doet AEF nog vier aanbevelingen gericht op het toekomstige beleid.

Zorg dat de maatregelen dekkend zijn voor alle kinderen uit de doelgroep
Verschillende maatregelen richten zich specifiek op scholen met de meeste kinderen met de hoogste kansen op achterstanden. Echter, niet alle kinderen met de hoogste kans op achterstanden bevinden zich op een school met veel andere kinderen met hoge kansen op achterstanden. Niet elk kind kan hierdoor voordelen ondervinden van sommige maatregelen, zoals het Programma Schoolmaaltijden. Ook geven experts aan dat er verschillen bestaan tussen regio's in faciliteiten voor kinderen met nadelige achtergrondkenmerken. Het ministerie dient na te denken over hoe alle kinderen bereikt kunnen worden met het beleid.

Ga in gesprek met scholen over een passende wijze van financiering
De twee manieren waarop scholen budget ontvangen hebben beide grote nadelen: de een geeft weinig mogelijkheid tot sturing en monitoring en de ander zorgt voor druk op soms al overbelaste scholen. Daarom bevelen we aan om samen met scholen te verkennen welke wijze van financiering passend zou zijn om de druk op scholen te verminderen, maar tegelijkertijd mogelijkheden tot monitoring en sturing biedt.

Verken de mogelijkheden rondom de thematische aangrijpingspunten in deze evaluatie
Uit het onderzoek zijn diverse aangrijpingspunten voor beleid naar voren gekomen, zoals het uitstellen van het selectiemoment en aandacht voor het gevoel van thuishoren op een school. We raden aan om deze mogelijkheden samen met partners uit het veld verder te verkennen, rekening houdend met de gehanteerde definitie van kansengelijkheid en de doelen die het ministerie stelt voor het beleid.

Kijk over de grenzen van het ministerie heen
Deze evaluatie richtte zich op beleidsmaatregelen vanuit het ministerie van OCW. Kansengelijkheid beperkt zich echter niet tot het onderwijs, maar raakt aan meerdere leefgebieden en daarmee aan verschillende ministeries. Sommige vraagstukken vragen erom dat het de directie kansengelijkheid zich mengt in discussies over de grenzen van de eigen directie en het eigen ministerie heen.

/ 1 Introductie

1.1 Aanleiding en context

Kansengelijkheid staat weer hoog op de politieke en maatschappelijke agenda

In de afgelopen jaren is kansen(on)gelijkheid in het onderwijs een belangrijk onderwerp geworden op de maatschappelijke en politieke agenda. Een belangrijke aanleiding daarvoor was de Staat van het Onderwijs 2014/2015, gepubliceerd in de lente van 2016 door de Inspectie van het Onderwijs. In deze publicatie constateert de Inspectie dat de onderwijskansen van kinderen van lager en hoger opgeleide ouders in toenemende mate uit elkaar lopen.

De oproep van de Inspectie werd opgepakt door het Kabinet. In oktober 2016 presenteerde het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) het Actieplan Gelijke Kansen. Het actieplan omvatte een aantal beleidsmaatregelen om gelijke kansen in het onderwijs te bevorderen, ondergebracht in drie actielijnen: soepele overgangen, stimulerend onderwijs, en sterke netwerken. Ook werd de Gelijke Kansen Alliantie (GKA) opgericht; sindsdien hét netwerk dat de sector verbindt rondom de opgave kansengelijkheid bevorderen.

Sinds 2016 is de aandacht voor kansengelijkheid alleen maar groter geworden: er wordt veel onderzoek gedaan naar de oorzaken van en oplossingen voor kansen(on)gelijkheid, het thema wordt in de politiek (in partijprogramma's) en maatschappij (via series als Klassen) uitvoerig besproken, en sinds 2016 zijn er meer beleidsmaatregelen genomen om kansengelijkheid te bevorderen.

AEF is gevraagd naar een integraal overzicht van de effecten van beleid om te verbeteren en te verantwoorden

Het is gebruikelijk om voor beleidsterreinen eens per 4 tot 7 jaar een periodieke rapportage op te stellen. Dit is een synthese van de monitors, evaluaties en andere onderzoeken die zijn gedaan naar het beleidsterrein, om een integraal inzicht te verkrijgen in de doeltreffendheid, doelmatigheid en voorwaarden voor elk beleidsthema. Aangezien het Actieplan Gelijke Kansen eind 2016 is gelanceerd, is dit een goed moment om te evalueren wat de effecten van het beleid zijn (geweest). Andersson Elffers Felix (AEF) voert deze strategische evaluatie uit.

De opbouw van de rapportage is als volgt:

- **Hoofdstuk 2** beschrijft de motivering van het gevoerde kansengelijkheidsbeleid
- **Hoofdstuk 3** gaat over de doeltreffendheid en doelmatigheid van genomen beleidsmaatregelen
- **Hoofdstuk 4** geeft aan de hand van een *framework* een analyse van de thematische rode draden in kansengelijkheidsbeleid en eventuele aangrijpingspunten voor beleid
- **Hoofdstuk 5** beschrijft de manier waarop het beleid is uitgewerkt, zoals de vorm, uitvoering en doelgroep van de maatregelen
- In **hoofdstuk 6** wordt gereflecteerd op de definitie van kansengelijkheid en implicaties daarvan

- In **hoofdstuk 7** worden de belangrijke conclusies en aanbevelingen geformuleerd

1.2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek worden veertien onderzoeksvragen beantwoord

Het doel van het onderzoek is het krijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleidsmaatregelen uit de periode 2017-2023 die bedoeld waren om kansengelijkheid in het funderend onderwijs te vergroten. Daarnaast is een doel om inzichten te verkrijgen die waarde hebben voor de toekomst: wat zijn mogelijke aangrijpingspunten voor toekomstig beleid? Met het oog op deze doelen beantwoorden we de volgende onderzoeksvragen:

Categorie	Onderzoeksvragen
Afbakening beleidsterrein	1. Welke beleidsmaatregelen zijn genomen en welke ontwikkelingen of trends zijn daarin zichtbaar? 2. Welke van deze beleidsmaatregelen worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
Motivering van het gevoerde beleid	3. Wat waren de doelen en doelgroepen van beleid ter bevordering van kansengelijkheid in het onderwijs door de jaren heen (van voor 2017 tot heden)?
De uitgaven	4. Wat zijn de kosten van verschillende maatregelen? 5. Wat is de onderbouwing van de uitgaven?
Overzicht van eerder uitgevoerd onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid	6. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen? 7. Welke kennis is nog niet beschikbaar en zou wel het onderzoeken waard zijn?
De doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid	8. Wat weten we over de effectiviteit van deze of dergelijke maatregelen? Wat weten we over de randvoorwaarden waaronder beleidsmaatregelen effectief zijn? 9. Wat weten we daarnaast over wat werkt om kansen te vergroten van leerlingen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status? Wat zijn aangrijpingspunten voor beleid in het Nederlands stelsel? Welke onbenutte beleidsmaatregelen zijn er verder nog mogelijk? 10. Zijn er niet-beoogde (negatieve) effecten van beleid? 11. Wat zeggen de kosten over de doelmatigheid van het beleid?
Beleidsopties	12. Hoe kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid verhoogd worden? 13. Welke mogelijkheden zijn er voor een doelmatige optie met besparing? 14. Wat zijn aanbevelingen voor toekomstig beleid?

Tabel 1 Indeling van onderzoeksvragen

1.3 Scope

In deze strategische evaluatie worden de doeltreffendheid en doelmatigheid van een serie beleidsmaatregelen beoordeeld. We hebben de volgende uitgangspunten voor de scope gehanteerd:

- **De evaluatie richt zich alleen op beleidsmaatregelen in de periode 2017 tot 2023.** Dit betekent dat maatregelen die (vrijwel geheel) zijn afgerond voor 2017 of die zijn voorgenomen maar nog niet (volwaardig) zijn gestart voor 2023, niet worden meegenomen in de doorlichting.
- **De evaluatie richt zich alleen op beleidsmaatregelen gericht op het vergroten van gelijke kansen op ontwikkelingen en resultaten in het onderwijs.** Dit betekent dat maatregelen die gericht zijn op meedoen in de maatschappij, de arbeidsmarkt of inkomensongelijkheid buiten de scope van deze evaluatie zijn.
- **De evaluatie richt zich alleen op beleidsmaatregelen gericht op het funderend onderwijs.** Dit betekent dat beleidsmaatregelen gericht op de overgangen tussen het funderend onderwijs en het vervolgonderwijs buiten de scope van deze evaluatie zijn.
- **De evaluatie richt zich alleen op beleidsmaatregelen die gericht zijn op leerlingen die tot doelgroepen behoren met lagere onderwijskansen.** Dit betekent dat in de evaluatie specifiek gekeken wordt naar beleidsmaatregelen waar deze doelgroep vooral baat bij heeft, en niet naar maatregelen waar deze doelgroep óók baat bij heeft. Algemene onderwijskwaliteit verhogende maatregelen en een groot deel van de NPO-maatregelen vallen daarmee buiten scope. Ook maatregelen gericht op het verbeteren van burgerschapsvaardigheden van alle kinderen vallen daarmee buiten scope.
- **De evaluatie richt zich op landelijk beleid.** Ook op gemeentelijk niveau worden veel kansengelijkheidsmaatregelen genomen. Deze maatregelen beoordelen we niet. Landelijke maatregelen die regionaal worden uitgevoerd nemen we wel mee.

Naast de beoordeling van de individuele maatregelen kijkt deze evaluatie ook overkoepelend naar het beleid. Daarbij wordt deze afbakening van de scope minder strak gehanteerd.

1.4 Gehanteerde aanpak

In deze strategische evaluatie hanteren we de volgende aanpak

In deze strategische evaluatie hebben we meerdere onderzoeksactiviteiten ondernomen in de volgende stappen:

- **Stap 1: Analyse motivering van beleid**

In deze evaluatie analyseren we allereerst de motivering van het gevoerde beleid op het stimuleren van kansengelijkheid, waarbij we reflecteren op de politieke tendensen en de ideeën die aan de genomen maatregelen ten grondslag liggen. Input voor deze analyse zijn **gesprekken met OCW**, waarin we met de relevante medewerkers de motivering van het gevoerde beleid langsgingen. Daarnaast hebben we een **documentenstudie** uitgevoerd voor het reconstrueren van de theoretische basis die het ministerie hanteert voor haar kansengelijkheidsbeleid (bijv. Kamerstukken en communicatie over maatregelen). Met de interviews en documentenstudie identificeerden we aannames over oorzaken, gevolgen en causale mechanismen die aan dit beleid ten grondslag liggen. Hierbij kwamen we tot de probleemstelling, bijbehorende aanpak en weergave van de overkoepelende beleidstheorie (*input*, *throughput*, *output*, *outcome*, *impact*) voor zes thema's die door het ministerie van OCW worden aangehaald.

Stap 2: Analyse doeltreffendheid

De doeltreffendheid van de maatregelen beoordelen we op basis van een effectenladder. Hiervoor voerden we een **bureaustudie** uit naar **bestaande evaluaties** en **wetenschappelijke literatuur**. Eerst reconstrueerden we de beleidstheorieën achter de maatregelen. Deze dienden als basis voor de beoordeling van doeltreffendheid, waarbij we de logica van de theorie en de realisatie van *output* en *outcome* beoordeelden op basis van bestaande evaluaties en wetenschappelijke literatuur. De beoordeling gebruikt een aangepaste effectenladder voor beleidsdoorlichtingen, waarbij scores variëren van impliciet (niveau 0) tot bewezen (in)effectief (niveau 4). De aangepaste ladder richt zich op de maatregel zelf, heeft een extra niveau voor (niet) aannemelijke doeltreffendheid, en maakt gebruik van vergelijkend onderzoek en wetenschappelijke inzichten. Deze benadering biedt meer nuance en relevantie voor beleidsverbeteringen. Op basis van de beoordelingen van alle maatregelen delen we een aantal algemene beelden van doeltreffendheid.

Stap 3: Analyse doelmatigheid

Om de doelmatigheid te analyseren hebben we de financiën van OCW op het gebied van kansengelijkheid geanalyseerd. Hiervoor voerden we **gesprekken met financiële medewerkers** bij OCW. Daarnaast deden we een **analyse van de begroting**. Op basis hiervan hebben we een reconstructie van de uitgaven op de beleidsmaatregelen in kaart gebracht. Van de vijf maatregelen waar het meeste budget naar toe is gegaan doen we een korte inventarisatie van beelden op het gebied van doelmatigheid, op basis van Kamerstukken, communicatie over maatregelen, interviews en evaluaties.

Stap 4: Overkoepelende analyse

Na de analyses op doelmatigheid en doeltreffendheid zijn we verdergegaan met een **bureaustudie voor de overkoepelende analyse**. De basis hiervoor is een *framework* voor kansen(on)gelijkheid, gebaseerd op syntheseonderzoek van UNESCO en aangevuld met relevante Nederlandse context. Hierdoor konden we de maatregelen indelen in de bredere context van factoren voor kansen(on)gelijkheid. Aanvullend hierop hebben we **expertsessies** gehouden en **expertinterviews** afgenomen met deskundigen vanuit het veld, onderzoek en beleid (zie bijlage D voor de deelnemers). Ook voerden we een **landenanalyse** uit van beleidsmaatregelen op kansengelijkheid in vijf andere landen (zie bijlage C). Met deze input konden we allereerst de belangrijke thematische rode draden en aangrijpingspunten voor kansengelijkheidsbeleid in Nederland formuleren. Daarnaast konden we analyseren hoe het beleid is ingericht en uitgewerkt (vorm, uitvoering, doelgroepen). Als laatste konden we reflecteren op de definitie(s) van kansengelijkheid en de implicaties daarvan.

Stap 5: Rapportage

De laatste stap in onze strategische evaluatie was het samenbrengen van bovenstaande onderzoeksactiviteiten in een rapportage. We hebben tussentijds stukken aangeleverd aan de opdrachtgever en de begeleidingscommissie, voor het ophalen van feedback. Ook werkten we met een **klankbordgroep**, bestaande uit experts met verschillende perspectieven (zie bijlage E voor de klankbordgroepleden). Uit de onderzoeksactiviteiten volgen conclusies en aanbevelingen in de rapportage.

/ 2 Motivering van het gevoerde beleid

2.1 Wat is kansengelijkheid in het onderwijs?

Kansengelijkheid is een begrip dat verschillende definities en invullingen kent. In hoofdstuk 6 gaan we dieper in op de definitie die het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de afgelopen jaren heeft gehanteerd, wat de implicaties daarvan zijn en hoe dit verschilt van alternatieve definities die er in het veld en de wetenschappelijke literatuur zijn. Voor nu volstaat de eigen definitie van het ministerie van OCW:

[Kansengelijkheid is] de mate waarin kinderen met dezelfde aanleg gelijke kansen hebben om zich te ontwikkelen en resultaten te behalen in het onderwijs, ongeacht het opleidingsniveau, het beroep, het inkomen of de culturele achtergrond van hun ouders.

De doelgroep waar het beleid zich op richt verschilt en er worden verschillende benamingen aan deze doelgroep gegeven in de uitingen van het ministerie. Soms wordt er gesproken over kinderen met lager opgeleide ouders, soms gaat het over inkomen, soms over migratieachtergrond en soms wordt er in brede terminologie gesproken, zoals “daar waar je wieg staat”. Waar relevant benoemen we de specifieke doelgroep in dit stuk, maar vaker gebruiken we de overkoepelende term *kinderen met een lage sociaaleconomische status (SES).*

In dit hoofdstuk gaan we in op de motivering van het beleid dat kansengelijkheid nastreeft: hoe dat beleid zich heeft ontwikkeld in de afgelopen jaren en welke ideeën aan de genomen maatregelen ten grondslag liggen.

2.2 Het kansengelijkheidsbeleid van 2017 tot 2023

Het kansengelijkheidsbeleid in Nederland is in de afgelopen jaren veel in beweging geweest. Deze paragraaf geeft weer welke beleidsdoelen er waren in de verschillende kabinetsperiodes, welke onderwerpen belicht werden binnen de thema’s en hoe het denken over gelijke kansen zich ontwikkeld heeft binnen het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

2.2.1 Vóór Rutte II: onderwijsachterstandenbeleid (voor 2012)

Doel in deze periode: het voorkomen of verminderen van onderwijsachterstanden

Hoewel kansengelijkheid de laatste jaren veel aandacht krijgt, is het zeker geen nieuw onderwerp in het Nederlandse onderwijsbeleid. Achter de Leerplichtwet van 1900 lag al het idee dat kinderen uit verschillende milieus de kans moesten krijgen zich te ontwikkelen middels onderwijs. De invoering van de Citotoets in 1968 kwam voort uit de overtuiging dat de kansen van een kind op vervolgonderwijs gebaseerd moesten zijn op wat kinderen in hun mars hebben, ongeacht afkomst[2].

[2] Cito.nl. *Historie*. URL: https://cito.nl/over-cito/historie/

In de jaren '70, tijdens kabinet-Den Uyl, was er veel aandacht voor kansengelijkheid in het onderwijs. Het idee van de Middenschool maakte voor het eerst furore, maar sneuvelde in de Tweede Kamer. Uit deze tijd stamt ook het Onderwijsachterstandenbeleid, dat nog steeds een groot onderdeel vormt van het kansengelijkheidsbeleid. Het doel van dat beleid is **het voorkomen of verminderen van onderwijsachterstanden**. Het idee achter dit beleid was, en is, dat de sociale klasse waarin ouders zich bevinden samenhangt met de mate waarin zij hun kinderen van huis uit ondersteunen. Om ieder kind de mogelijkheid te geven om zijn of haar potenties te ontplooien, ontvangen scholen waar veel kinderen naartoe gaan die relatief weinig ondersteuning krijgen vanuit huis, extra middelen om hen te ondersteunen. Het onderwijsachterstandenbeleid bestaat uit verschillende componenten en heeft zich sinds 1970 ontwikkeld, maar is nog in grote lijnen gestoeld op hetzelfde idee: scholen ontvangen extra middelen wanneer zij lesgeven aan kinderen waarvan de ouders aan bepaalde criteria voldoen. Deze scholen kunnen de middelen, naar eigen inzicht, inzetten voor het bekostigen van meer onderwijsgevend of ondersteunend personeel of andere maatregelen. De criteria op basis waarvan deze middelen werden verdeeld en toegekend zijn een aantal keren veranderd in de loop der jaren: in het begin werd rekening gehouden met etniciteit, beroep van ouders en opleidingsniveau van ouders en vanaf schooljaar 2006/2007 was alleen nog de opleiding van ouders relevant. Recentelijk worden de middelen verdeeld op basis van een speciaal door het CBS ontwikkelde indicator waar, onder andere, opleidingsniveau van de ouders en migratieachtergrond onderdeel van zijn.

Programma's specifiek gericht op de ontwikkeling van het jonge kind zijn al vanaf de jaren '70 een onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid. Dit vanuit het idee dat onderwijsachterstanden al op jonge leeftijd ontstaan en vroegtijdig beperkt kunnen en moeten worden. Waar de eerste programma's zich nog vooral richten op het gezin en de thuissituatie (gezinsgerichte programma's), is de focus gedurende de laatste jaren van de 20e eeuw meer komen te liggen op programma's die plaatsvinden binnen voorschoolse voorzieningen en/of op basisscholen (centrumgerichte programma's). Vanaf het begin van de 21e eeuw, krijgen gemeenten daarom structurele middelen om Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) in te richten voor zogeheten doelgroepkinderen; kinderen die vanwege hun thuisomgeving risico lopen op onderwijsachterstanden.

In de jaren 80 kwam ook het beleid gericht op onderwijs aan culturele minderheden op. Duidelijk werd dat kinderen van voormalig gastarbeiders met waarschijnlijkheid in Nederland zouden blijven en dat zij ook de kans moesten krijgen om goed onderwezen te worden. Hiervoor werd er ingezet op *integratie met behoud van cultuur*, middels taalprogramma's, buitenschools onderwijs in eigen taal en cultuur en het stimuleren van *intercultureel onderwijs* in het reguliere onderwijs[3]. In het begin van deze eeuw is het begrip intercultureel onderwijs een stille dood gestorven en werd het beleid ten aanzien van culturele minderheden verschoven van behoud van eigen cultuur naar het bouwen aan actief burgerschap en sociale integratie.

2.2.2 Rutte II: Gelijke kansen weer op de agenda (2012-2017)

Doel in deze periode: onderwijs waarin álle kinderen en studenten zich thuis voelen en het beste uit zichzelf kunnen halen, ongeacht hun thuissituatie, talenten of achtergrond

[3] SLO (2007). *Omgaan met Culturele Diversiteit in het Onderwijs.* URL: https://culturele-diversiteit.nl/wordpress/wp-content/uploads/2013/08/OmgaanMetCultureleDiversiteitInHetOnderwijs.pdf

In het grootste gedeelde van de kabinetsperiode Rutte II wordt het bestaande beleid rondom kansengelijkheid doorgezet en krijgt het thema geen bijzondere aandacht. Tot 2016, wanneer de Onderwijsinspectie alarm slaat over de groeiende kansenongelijkheid in het Nederlandse onderwijs. In het rapport *Staat van het Onderwijs 2014-2015*[4]. Uit onderzoek van de inspectie blijkt dat het opleidingsniveau van ouders niet alleen veel invloed heeft op de onderwijsuitkomsten van hun kinderen, maar dat die invloed over de afgelopen jaren ook nog eens toeneemt en groter is dan in andere landen. Hierbij gaat het om het middelbare schooladvies dat kinderen krijgen, maar ook de schoolniveaus waar kinderen op eindigen en doorstroom naar het vervolgonderwijs. Naast het opleidingsniveau, spelen ook het inkomen van ouders en regio waarin zij wonen een rol in onderwijsongelijkheid, aldus de Inspectie.

Mede met het oog op deze uitkomsten, kondigen minister Bussemaker en staatssecretaris Dekker in 2016 het Actieplan Gelijke Kansen aan. Dit plan introduceerde beleidsmaatregelen op een aantal aangrijpingspunten:

- **Overgangen in het onderwijssysteem** vormen een risico: leerlingen met dezelfde cognitieve capaciteiten maar een andere achtergrond hebben andere onderwijsloopbanen. Dit komt doordat jongeren met hoogopgeleide ouders meer ambitieuze onderwijsbeslissingen nemen (onder andere door de aanwezigheid van rolmodellen in hun omgeving) en doordat hoogopgeleide ouders vaker meer kennis hebben van het onderwijssysteem en daardoor hun kinderen beter begeleiden in de keuzes over de overgang en bij de overgang zelf. Ook spelen verwachtingen van leraren mee. Bij dezelfde citoscore, krijgen kinderen van ouders met een lager opleidingsniveau gemiddeld een lager schooladvies dan kinderen van ouders met een hoog opleidingsniveau. Het Actieplan zet daarom in op soepele overgangen, met lage drempels, hoge verwachtingen en goede begeleiding. Dit door maatregelen te introduceren die betere schooladviezen moeten bevorderen, schakelprogramma's tussen onderwijsniveaus mogelijk te maken en het instellen van het doorstroomrecht op de middelbare school
- **Scholen en leraren in staat stellen stimulerend onderwijs te bieden** is een tweede doel van het Actieplan. Scholen verschillen in de mate waarin zij erin slagen om achterstanden weg te werken en studiesucces te faciliteren. In het Actieplan wordt aandacht besteed aan het geven van vertrouwen aan leerlingen in wat ze wel kunnen, in plaats van ze af te rekenen op wat ze niet kunnen. Maatregelen die in dit kader worden genomen zijn het investeren in leraren, stimuleren van brede brugklassen en inzetten op kansrijk toezicht
- **Sterke netwerken** om een kind heen creëren is een derde aangrijpingspunt. Het idee hierachter is dat sommige kinderen meer toegang hebben tot hulpbronnen en een stimulerende omgeving. Zij kunnen, bijvoorbeeld, bijles volgen of het netwerk van hun ouders inzetten voor hulp bij een werkstuk. Het Actieplan zet in op het creëren van aanvullende netwerken voor kinderen die minder kunnen leunen op het sociaal, economisch en cultureel kapitaal van hun ouders

Naast deze aangrijpingspunten werd in het actieplan ook ingezet op het **investeren in onderzoek en monitoring** om meer inzicht te geven in achterliggende mechanismen van kansenongelijkheid en het identificeren van nieuwe aangrijpingspunten van beleid.

Met het Actieplan Kansengelijkheid werd ook de **Gelijke Kansen Alliantie opgericht**. Deze alliantie is een open netwerk van en voor professionals binnen en buiten het onderwijs. Deze professionals worden samengebracht voor kennisdeling en inspiratie. Met de Gelijke Kansen Alliantie worden lokale samenwerkingen op het gebied van kansengelijkheid ondersteund en gestimuleerd. Het idee

[4] Inspectie van het Onderwijs. *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*. URL: https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2016/04/13/staat-van-het-onderwijs-2014-2015

was dat de Gelijke Kansen Alliantie duurzaam en structureel zou zijn, omdat het realiseren van kansengelijkheid voortdurende aandacht en langetermijninvesteringen vergt.

2.2.3 Rutte III: aandacht voor de school én de omgeving (2017 – 2021)

Doel in deze periode: Jongeren worden in staat gesteld – en worden gemotiveerd en zo nodig ondersteund – om hun talenten te ontwikkelen. Het schoolsucces van kinderen zou enkel afhankelijk moeten zijn van hun capaciteiten en inzet en niet van het inkomen of het opleidingsniveau van hun ouders

In de volgende kabinetsperiode werd de recent verhoogde inzet op het thema doorgezet. Al in het regeerakkoord werd afgesproken dat er meer geïnvesteerd zou worden in VVE en het onderwijsachterstandenbeleid en dat er meer experimentele ruimte zou komen voor een meer geleidelijke overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs.

Ministers Slob en Van Engelshoven kondigen in 2019 aanvullende maatregelen aan op het gebied van kansengelijkheid. Zij spreken van een gelaagd probleem zonder een eenduidige oorzaak. In hun kamerbrief over bevordering van kansengelijkheid in het onderwijs van maart 2019 presenteren zij een beeld van onderwijsongelijkheid waarin niet alleen het onderwijs, maar ook de thuissituatie en de omgeving van het kind een grote rol spelen. Kinderen in gunstige omstandigheden kunnen een beroep doen op hun ouders: voor ondersteuning, ervaringen en toegang tot een netwerk. Kansenongelijkheid kan daarom niet alleen op school worden opgelost. Het **stimuleren van positieve ervaringen buiten het onderwijs** kan ook helpen om kinderen geloof in hun eigen kunnen te geven en de basis te leggen voor verdere ontwikkeling.

In deze kabinetsperiode werd opnieuw ingezet op het verbeteren van **overgangen in het onderwijs,** bijvoorbeeld middels experimenten zoals het 10-14 onderwijs. Het idee daarachter is dat leerlingen wiens ouders de weg binnen het onderwijs minder goed kennen of minder ondersteuning en stimulering kunnen bieden, extra kwetsbaar zijn in die overgangen.

Een ander thema was het verbinden van **school en omgeving.** Leerlingen moeten de bagage meekrijgen om actief onderdeel uit te kunnen maken van de samenleving en daar moet aandacht voor zijn in hun thuissituatie, omgeving en op school. Omdat het tegengaan van kansengelijkheid ligt in het verbinden van de leefwerelden school, thuis en omgeving, kan dat het best aangepakt worden op het niveau van gemeenten, volgens de ministers.

Tot slot werd ingezet op het bieden van **toegang tot kwaliteitsonderwijs voor ieder kind.** Onderdeel daarvan zijn het inzetten op het identificeren en herzien van negatieve prikkels voor kansengelijkheid in het onderwijsstelsel, het wegnemen van financiële drempels in het onderwijs en het tegengaan van segregatie tussen scholen.

2.2.4 Rutte IV: Kansengelijkheid als weg naar een goed bestaan (2022 – heden)

Doel in deze periode: Het onderwijs moet voor alle kinderen van goede kwaliteit zijn, daarbij mag het inkomen of de opleidingsachtergrond van ouders geen verschil maken De opdracht is om ervoor te zorgen dat alle kinderen veilig opgroeien in een stimulerende omgeving, dat op alle scholen goed onderwijs wordt gegeven, alle leerlingen de juiste dosis uitdaging ervaren en veilig kunnen ontdekken wie ze (willen)) zijn. Het onderwijs moet flexibiliteit bieden en mogelijkheden hebben om zich aan te passen aan het tempo en niveau wat een leerling nodig heeft. Het moet uiteindelijk de basis bieden voor een volwaardige deelname aan de samenleving en een goede voorbereiding op de arbeidsmarkt.

Tijdens Rutte IV werd de integraliteit van het thema kansengelijkheid nog verder benadrukt. In het coalitieakkoord *Omzien naar elkaar en vooruitkijken naar de toekomst* worden kansengelijkheid en bestaanszekerheid gezamenlijk besproken. Kansengelijkheid in het onderwijs wordt daarmee gepositioneerd als een middel in het bereiken van het doel om iedereen in Nederland een goed bestaan te bieden en de mogelijkheid te geven mee te doen. In vorige kabinetsperiodes was kansengelijkheid in het onderwijs meer een doel op zich: onderwijsresultaten en het ontplooien van talenten werden vooral genoemd.

Binnen het thema bestaanszekerheid en kansengelijkheid wordt het op orde brengen van de kwaliteit van het onderwijs als geheel genoemd. Het investeren in leraren en basisvaardigheden zijn goed voor alle leerlingen en dus ook voor die leerlingen met risico's op achterstanden. Daarnaast wordt het doel vergroten van kansengelijkheid genoemd, waaronder ook thema's vallen die voorheen onder andere beleidsdoelen vielen, zoals de maatschappelijke diensttijd en passend onderwijs. Kansengelijkheid is daarmee een veel breder onderwerp geworden dat ook nog eens in gezamenlijkheid wordt gezien met het nog bredere doel van het bieden van een goed bestaan aan alle Nederlanders.

In de kamerbrief betreft visie kansengelijkheid funderend onderwijs van maart 2023 schrijft minister Wiersma dat de maatregelen in het onderwijs aan moeten sluiten bij maatregelen op andere terreinen die kansengelijkheid en bestaanszekerheid moeten vergroten, zoals aandacht voor armoede, de aanpak van criminaliteit en de leefbaarheid van stedelijke focusgebieden. In de brief worden verschillende maatregelen aangedragen die vanuit het onderwijs aan deze bredere opvatting van kansengelijkheid moeten bijdragen. Die maatregelen zijn verdeeld over een aantal aandachtsgebieden:

- Ten eerste is er het **vergroten van kansen voor jonge kinderen**. De Minister legt uit dat de eerste jaren voor kinderen het meest cruciaal zijn voor de verdere ontwikkelingen en dat kinderen die opgroeien in een minder stimulerende thuissituatie en kinderen met een andere thuistaal daarom baat hebben bij voorschoolse educatie. Er worden daarom maatregelen getroffen om de kwaliteit van de VVE te verbeteren.
- Daarnaast wordt er ingezet op **goede kwaliteit van onderwijs daar waar dat het meeste nodig is**. Binnen grotere maatregelen die onderwijskwaliteit moeten verbeteren, zoals het Nationaal Programma Onderwijs en het Masterplan Basisvaardigheden, wordt extra aandacht besteed aan scholen waar risico's zijn.
- **Gelijke toegang** staat ook weer op de agenda. Dit gaat over financiële toegankelijkheid van aanbod rondom het onderwijs, zoals aanvullend onderwijs en activiteiten die bekostigd worden vanuit een ouderbijdrage en over welke kinderen op welke scholen terecht komen. Zo wordt het

belang van diverse scholen benadrukt en de centrale aanmeldweek voor middelbare scholen geïntroduceerd, zodat ook kinderen met een bijgesteld schooladvies evenveel kans maken op een plek op hun school van keuze.
- De nadruk op de **omgeving van het kind** als een belangrijke factor in kansengelijkheid wordt doorgezet. Met het programma School & Omgeving wordt ontwikkeling buiten school gestimuleerd door lokale coalities en daarnaast worden andere maatschappelijke partijen met dit doel ondersteund.
- Nieuw in deze periode is dat het thema overgangen in het onderwijs in een breder plaatje wordt geplaatst. Er wordt benadrukt dat kinderen gelijke kansen moeten hebben om door te stromen in het onderwijs, maar ook dat alle onderwijssoorten gelijk gewaardeerd moeten worden. Ook wordt er gestreefd naar meer **flexibiliteit en ruimte voor ontwikkeling voor ieder kind.** In deze periode worden dan ook (variaties op) bestaande maatregelen rondom de doorstroom tussen primair en voortgezet onderwijs doorgezet, maar wordt er gelijktijdig ingezet op meer waardering voor de beroepsgeoriënteerde en praktische onderwijsroutes.

2.3 Overkoepelende beleidstheorie

Om te kunnen oordelen over de effectiviteit van (het geheel aan) beleidsmaatregelen is het nodig zicht te hebben op de overkoepelende beleidstheorieën; oftewel de achterliggende veronderstellingen over oorzaken, gevolgen en causale mechanismen die aan het beleid ten grondslag liggen. In deze paragraaf brengen we daarom de overkoepelende beleidstheorieën in kaart. We verdelen hiervoor het beleid in zes thema's:
- Toegankelijkheid in het onderwijs
- Segregatie tussen scholen
- Ondersteunen van scholen met veel leerlingen met een lage SES
- Overgangen in het onderwijs
- School en omgeving
- Aanpak van achterstanden

De (overkoepelende) beleidstheorieën van maatregelen zijn echter niet altijd expliciet door OCW uitgewerkt. Daarom werken we in deze paragraaf met een door AEF opgestelde reconstructie van de beleidstheorieën. Dit doen we op basis van de door OCW gepubliceerde stukken in de periode 2017-2023. Hierbij beschrijven we zoveel mogelijk de probleemstelling van OCW en de bijbehorende aanpak. Vervolgens geven we schematisch weer wat de *'input'* (maatregelen) voor deze aanpak is, en met welke '*throughput*' (acties) en '*output*' (resultaten) dit uiteindelijk tot de gewenste '*outcome* en impact' (bredere resultaten en effecten) moet leiden. Soms hebben we enkele impliciete stappen in het beleid expliciet moeten maken, deels op basis van bestaande communicatie vanuit OCW en deels aan de hand van aanvullende gesprekken.

De indeling in zes thema's is gebaseerd op de communicatie van het ministerie zelf. Dit zijn de zes thema's die vaak door OCW worden aangehaald in kamerstukken, communicatie over de maatregelen en interviews, en op bestaande evaluaties van de beleidsmaatregelen. De thema's zijn niet volledig van elkaar te scheiden en de gehanteerde indeling hiervan wisselt regelmatig, waarbij het ministerie van OCW thema's soms samenpakt dan weer los adresseert.

Toegankelijkheid in het onderwijs

Probleemschets:
In Nederland kunnen alle kinderen naar school, ongeacht hun achtergrond. Ook krijgen kinderen, internationaal gezien, goed onderwijs.[5] Toch zien het ministerie van OCW dat de toegankelijkheid van het onderwijs ook in Nederland nog ruimte voor verbetering kent. De toegankelijkheid van scholen hangt nauw samen met de thema's *segregatie* en *ondersteuning van scholen* (en worden ook in samenhang gepresenteerd op de website van de Gelijke Kansen Alliantie). Voor het opstellen van de beleidstheorieën kaderen we de thema's als volgt af:

- binnen het thema *toegankelijkheid* wordt er over de gehele linie van scholen ingezet op een gelijke toegang tot scholen en eventueel aanvullend onderwijs voor alle leerlingen;
- binnen het thema *segregatie* zien we dat het ministerie van OCW inzet op het inperken van segregatie om ontplooiing van leerlingen te stimuleren en ondersteuningsbehoeften te spreiden;
- vanuit het thema *ondersteunen van scholen* wordt er specifiek ingezet op het ontlasten en versterken van scholen met veel kinderen met een lage SES.
- Bij de uitwerking van de thema's gaan we dieper in op de bijpassende probleemschets en aanpak.

Wanneer we de beleidstheorie rondom toegankelijkheid van scholen reconstrueren, zien we dat OCW zowel inspeelt op de toegankelijkheid van scholen zelf als dat van het aanvullend onderwijs. Ten eerste de toegang tot scholen. Hierbij geeft het ministerie aan dat niet alle scholen even toegankelijk zijn voor alle kinderen. Deels zit dit in een feitelijk verschil in de toegankelijkheid van scholen, bijvoorbeeld door de wijze van aanmelden voor scholen. Zo kennen ouders met een hoge SES het schoolsysteem vaak beter en weten zij daardoor beter wat er nodig is om hun kind op de gewenste school te krijgen. Naast de feitelijke toegankelijkheid is er ook een verschil in de ervaren toegankelijkheid. Een van de redenen hiervoor is dat voorheen sommige scholen een hoge(re) vrijwillige ouderbijdrage vroegen, waardoor ouders met minder financiële middelen een drempel ervoeren om hun kinderen bij die scholen aan te melden[6].[7]

Daarnaast wijst het ministerie op de ongelijke inzet van aanvullend onderwijs. Steeds vaker krijgen kinderen bijvoorbeeld bijles of huiswerkbegeleiding. Deze niet-publieke vormen van onderwijs zijn minder toegankelijk voor ouders met een lager inkomen. Wanneer kinderen door dit aanvullende onderwijs meer kansen krijgen om zichzelf te ontplooien, leidt de ongelijke toegang hiertoe tot een grotere kansenongelijkheid tussen kinderen van ouders met veel financiële middelen en ouders die dat niet hebben.[8]

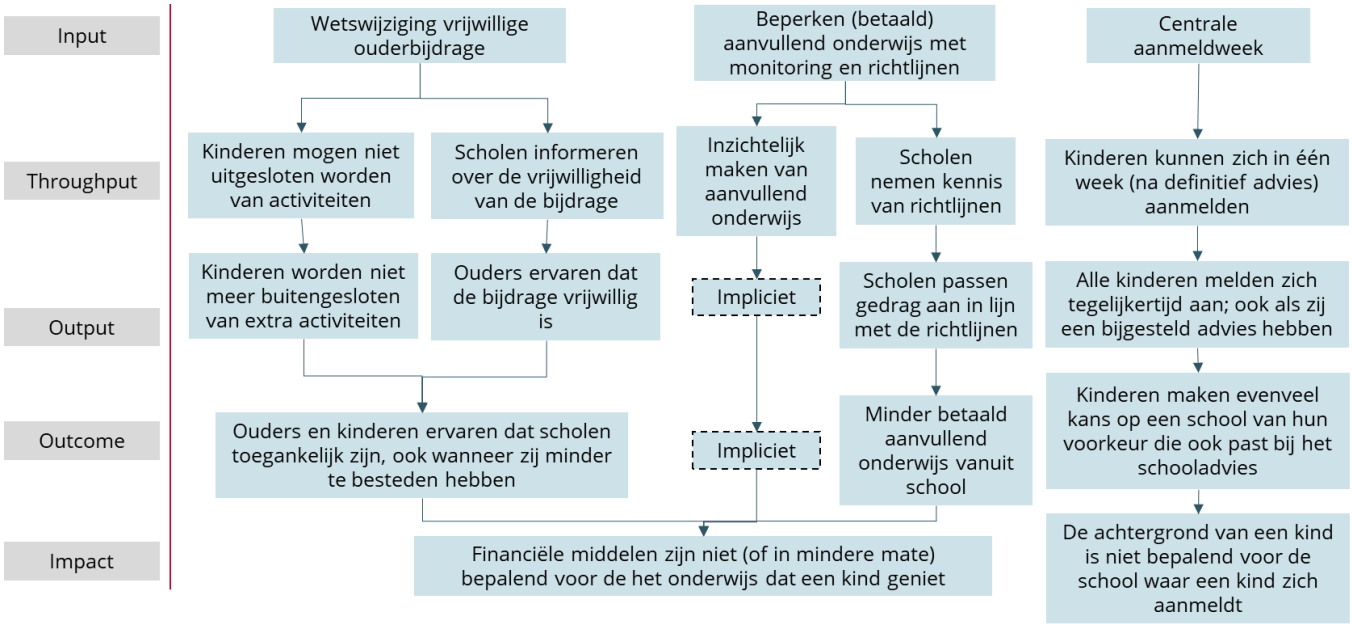
Aanpak:

Binnen het thema *toegankelijkheid* zien we dat het ministerie de knelpunten rondom toegankelijkheid in het onderwijs op verschillende manieren aangepakt:

- door de regelgeving rondom de vrijwillige ouderbijdrage aan te scherpen;
- door de aanmeldprocedure voor scholen aan te passen;
- en de inzet van aanvullend onderwijs te monitoren en richtlijnen op te stellen.

[5] OECD (2016*). Netherlands 2016: Foundations for the future*. URL: https://www.oecd.org/netherlands/netherlands-2016-9789264257658-en.htm
[6] Kamerstukken II 2018-2019, 31 293, nr. 434 (Kamerbrief over kansengelijkheid in het onderwijs, 2019).
[7] Deze beperkte feitelijke en ervaren toegankelijkheid kan bijdragen aan segregatie in het onderwijs. Bij het thema *segregatie* gaan we dieper in op de gevolgen van de verschillen in toegankelijkheid.
[8] Er is ook een verschil in toegang tot niet-onderwijsgerelateerde activiteiten (zoals museumbezoeken) die bijdragen aan de ontplooiing en onderwijsresultaten van een kind. Hier gaan we bij het thema *school en omgeving* dieper op in.

Vanuit AEF reconstrueerde we de volgende overkoepelende beleidstheorie voor deze groep maatregelen:



Figuur 1 Overkoepelende beleidstheorie toegankelijkheid in het onderwijs

De segregatie tussen scholen

Probleemschets:

Een tweede thema is de segregatie tussen scholen. Het ministerie van OCW ziet dat scholen onderling verschillen in de leerlingenpopulatie die zij bedienen. Zo hebben sommige scholen relatief veel kinderen van ouders met een hoge SES terwijl andere scholen juist lesgeven aan veel leerlingen met een lage SES. Met andere woorden: scholen in Nederland zijn gesegregeerd. OCW onderscheidt hierin verschillende oorzaken, waaronder:

- niet alle scholen zijn even toegankelijk voor kinderen van ouders met minder kennis van het Nederlandse onderwijssysteem en/of minder financiële middelen (zie thema *toegankelijkheid*);
- kinderen gaan vaak dichtbij hun huis naar school en omdat de woonomgeving relatief vaak homogeen is, zijn de scholen dat ook;
- (ouders van) kinderen met een hoge SES kiezen vaker voor een school die goed bekend staat, ook al ligt die niet in de buurt. Hierdoor neemt de segregatie nog verder toe[9];

Met betrekking tot deze segregatie in scholen lijkt het ministerie van OCW twee groepen van problemen te onderscheiden: ten eerste heeft segregatie gevolgen voor de belasting van een school en de docenten. Dit diepen we verder uit in het thema *overbelasting van scholen.* Ten tweede heeft segregatie een negatieve impact op de persoonsvormende en socialiserende rol van het onderwijs. Hiermee doelt het ministerie erop dat kinderen van verschillende sociale, culturele en economische achtergronden elkaar op school minder tegenkomen en dat zij minder van elkaar leren. Dat heeft invloed op de ontwikkeling van de kinderen en raakt daarmee aan de kansen die zij op latere leeftijd ervaren. [10]

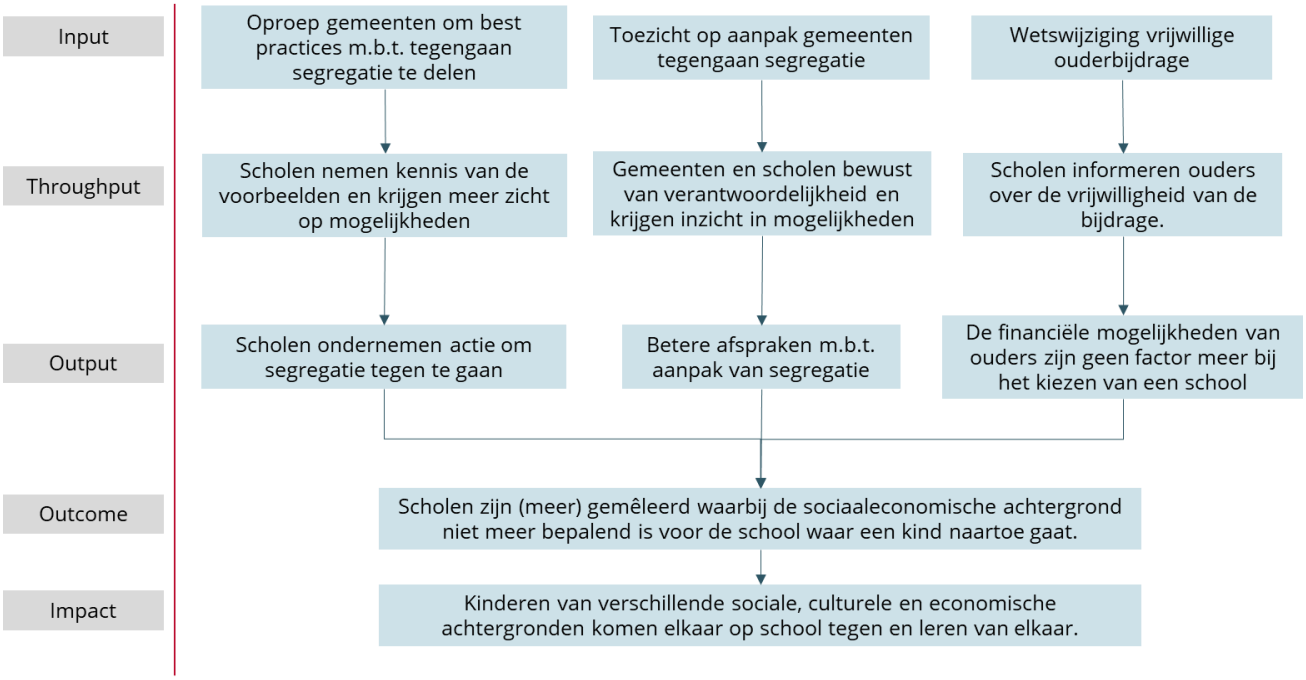
[9] Kamerstukken II 2018-2019, 31 293, nr. 434 (Kamerbrief over kansengelijkheid in het onderwijs, 2019).
[10] Beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs

Aanpak

Op het tegengaan van segregatie en de effecten daarvan wordt op verschillende manieren door het ministerie ingezet, zoals:

- het verzamelen en verspreiden van informatie voor scholen, gemeenten en kinderopvangorganisaties om segregatie tegen te gaan;
- het door de inspectie laten toezien op de lokale afspraken gericht op het tegengaan van segregatie en het stimuleren van dit soort afspraken;
- invoering van de wet Vrijwillige Ouderbijdrage zodat een hoge vrijwillige ouderbijdrage op scholen geen (impliciet) selectiemechanisme meer kan zijn dat segregatie in de hand werkt.

De beleidstheorie van maatregelen op het gebied van segregatie ziet er als volgt uit:



Figuur 2 Overkoepelende beleidstheorie segregatie tussen scholen

Ondersteunen van scholen met veel leerlingen met een lage SES

Probleemschets:

De verschillen in leerlingenpopulatie tussen scholen die hierboven is omschreven, heeft naast de mogelijkheden tot ontmoeting en ontplooiing, volgens OCW ook gevolgen voor de effectiviteit van scholen. Daarmee raakt het aan de kansen die een kind krijgt op het wegwerken van eventuele achterstanden en op studiesucces. Scholen met veel kinderen met een lage SES, en de docenten op deze scholen, worden namelijk doorgaans zwaarder belast dan andere scholen[11]. Zo wijst het ministerie op de samenhang tussen de achtergrond van leerlingen en de ondersteuningsbehoefte die zij hebben of het risico dat zij lopen op onderwijsachterstanden[12]. Een oorzaak hiervan is dat kinderen met een lage SES minder kunnen leunen op het economisch en cultureel kapitaal van hun

[11] Kamerstukken II 2018-2019, 31 293, nr. 434 (Kamerbrief over kansengelijkheid in het onderwijs, 2019)
[12] Beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs

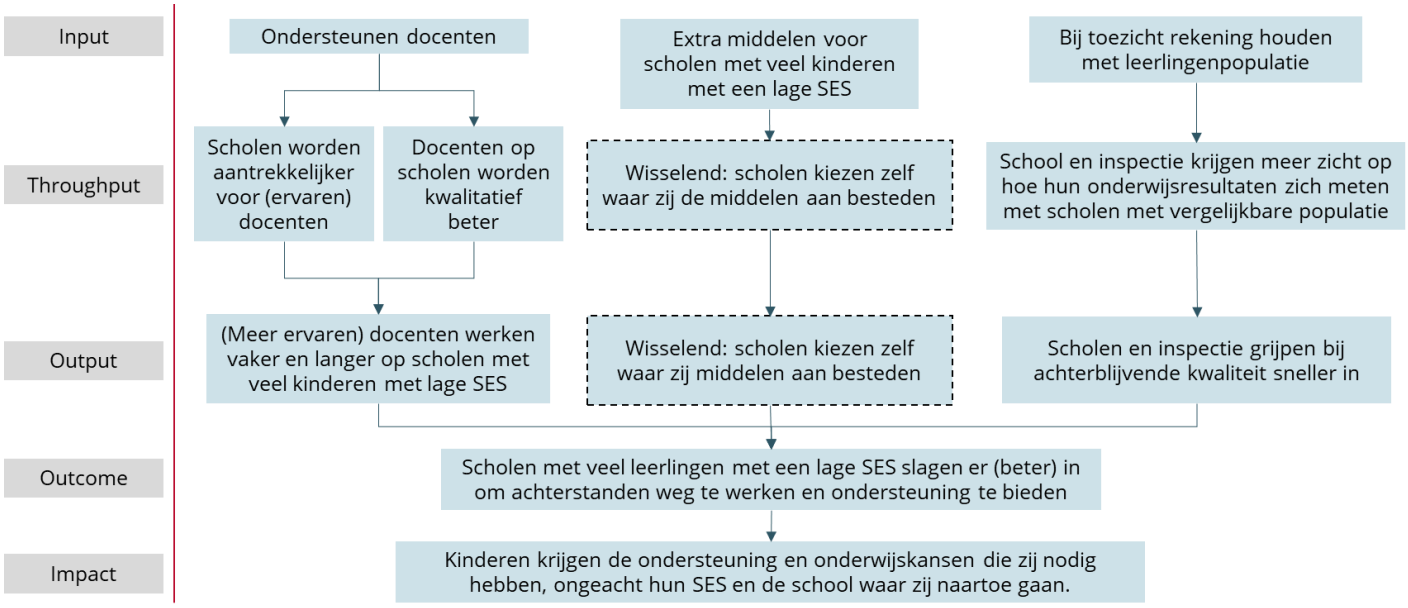
ouders. Daardoor hebben scholen met relatief veel kinderen met een lage SES, een grotere taak aan het inzetten op ondersteuning van leerlingen en het wegwerken van eventuele achterstanden.

In de praktijk lukt het sommige scholen echter niet voldoende om deze (grotere) taak te vervullen. De effectiviteit van deze scholen is lager dan andere scholen. Het ministerie ziet dat dit deels komt dit doordat de druk op docenten binnen deze scholen hoger ligt en (daardoor) het lerarentekort op deze scholen groter is[13]. Op deze scholen is er vaak sprake van een stapeling aan problematiek[14], wat het voor scholen ingewikkeld maakt de onderwijskansen van de leerlingen te vergroten. Om de kansengelijkheid te verhogen, zet het ministerie in op het verhogen van de effectiviteit van scholen met veel leerlingen met een lage SES door deze scholen en de docenten te ondersteunen.

Aanpak:
In het beleid van het ministerie wordt het ondersteunen van scholen met veel leerlingen met een lage SES op verschillende manieren vormgegeven. Het overkoepelende streven is om de effectiviteit van scholen waar veel kinderen met een lage SES naar toe gaan te verbeteren. Dit doet het ministerie op verschillende manieren:

- door de docenten die lesgeven op scholen met relatief veel kinderen met een lage SES extra te ondersteunen;
- door bij het toezicht rekening te houden met de achtergrondkenmerken van de leerlingenpopulatie van scholen;
- en door middel van extra financiering via het onderwijsachterstandenbeleid (zie hiervoor ook het thema *aanpak van achterstanden)*.

De gereconstrueerde beleidstheorie voor deze groep maatregelen ziet er als volgt uit:



Figuur 3 Overkoepelende beleidstheorie Ondersteunen van scholen met veel leerlingen met een lage SES

[13] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Arbeidsmarkttoelage*. URL: https://www.nponderwijs.nl/over-het-nationaal-programma-onderwijs/faq/arbeidsmarkttoelage
[14] Kamerstukken II 2018-2019, 31 293, nr. 434 (Kamerbrief over kansengelijkheid in het onderwijs, 2019)

Overgangen in het onderwijs

Probleemschets:
Nederland kent een zeer gedifferentieerd onderwijsstelsel met zeven verschillende middelbare schoolniveaus. Kinderen worden op jonge leeftijd ingedeeld op die niveaus. De niveaus bieden toegang tot verschillende typen vervolgonderwijs, met verschillende kansen op de arbeidsmarkt. In theorie kunnen leerlingen later in hun schoolloopbaan doorstromen naar een volgend onderwijsniveau, tijdens de middelbare school of daarna. In de praktijk blijkt dit echter lastig. Uit nationaal en internationaal onderzoek blijkt dan ook dat het vroeg selecteren naar niveau nadelige gevolgen heeft voor de kansengelijkheid in het onderwijs.[15] Het ministerie van OCW schaart maatregelen met betrekking tot selectiemomenten voor kinderen, schooladviezen en het wisselen tussen niveaus onder de noemer 'overgangen'; andere termen zijn ook wel 'selectie' en 'tracking'.

Met het oog op kansengelijkheid ziet OCW dat kinderen met een lage SES op verschillende manieren nadeel ondervinden van dit systeem. Dat begint al bij het eerste moment van selectie, het schooladvies:

- Kinderen met een lage SES hebben vaak meer tijd nodig om zich te kunnen ontplooien omdat ze tijdens hun schoolperiode de vóór hun schooltijd ontstane afstand tot kinderen met een hoge SES moeten inhalen[16]. Op het moment van selectie zijn zij vaker nog niet op het voor hen passende niveau. Hierdoor worden ze lager ingedeeld dan nodig.
- Kinderen met een lage SES ontvangen met dezelfde eindtoetsscore vaak een lager schooladvies dan kinderen met een hoge SES, onder andere als gevolg van impliciete aannames bij docenten die leiden tot lagere verwachtingen van deze kinderen.[17]

Ook ondervinden kinderen met een lage SES nadeel bij de daadwerkelijke overstap naar de middelbare school:

- Kinderen met een hoge SES kunnen meer leunen op hun ouders voor hulp en begeleiding bij de overstap naar een nieuwe schoolomgeving;
- Kinderen met een hoge SES beschikken, via hun ouders, over meer kennis om een juiste schoolkeuze te kunnen maken die aansluit bij wat zij nodig hebben om zich te ontwikkelen[18].

Daarnaast nemen de doorstroommogelijkheden tussen de niveaus af terwijl die juist gebruikt kunnen worden om de door de vroege selectie ontstane verschillen te vereffenen. Aangezien kinderen met een lage SES vaker op een niveau zitten dat lager is dan dat eigenlijk passend is, worden zij sterker benadeeld door het wegvallen van doorstroommogelijkheden. Het ministerie noemt daarvoor verschillende oorzaken:

- Er zijn steeds minder brede scholen(gemeenschappen) en binnen die scholengemeenschappen bevinden verschillende niveaus zich steeds vaker op verschillende locaties[19]. Dit bemoeilijkt doorstroom, omdat de stap van het ene naar het andere niveau groter wordt. Kinderen verlaten niet alleen hun klas, maar ook hun school en soms zelfs hun wijk of woonplaats. Dit maakt het lastiger om de overstap te maken.

[15] Onderwijsraad. (2021). *Later selecteren, beter differentiëren*. URL: https://www.onderwijsraad.nl/binaries/onderwijsraad/documenten/adviezen/2021/04/15/later-selecteren-beter-differentieren/Advies+Later+selecteren+beter+differentie%CC%88ren.pdf
[16] Kamerstukken II 2018-2019, 31 293, nr. 434 (Kamerbrief over kansengelijkheid in het onderwijs, 2019)
[17] Kamerstukken II 2016-2017, 34550 VII, nr. 16 (Kamerbrief over Actieplan Gelijke Kansen)
[18] Idem.
[19] Idem.

- Er zijn steeds minder heterogene brugklassen. In heterogene brugklassen is het makkelijker voor een kind om op te stromen: het heeft al toegang tot de lesstof van het volgende niveau en hoeft de klas niet te verlaten[20].
- Scholen stellen steeds strengere, aanvullende eisen aan doorstroom[21]. Een vmbo-t-diploma gaf, bijvoorbeeld, geen automatische toegang tot de havo, vaak wordt er om een minimaal gemiddeld cijfer gevraagd.

Aanpak:
Om de problemen rondom de overgangen in het onderwijs aan te pakken, zet het ministerie verschillende soorten maatregelen in. Zo wordt er om te voorkomen dat bepaalde kinderen nadeel ondervinden van het schooladvies, omdat ze bijvoorbeeld te maken krijgen met onderadvisering of minder kans maken op bijstelling, ingezet op het objectiveren van het proces rondom schooladviezen. Dit gebeurt op verschillende manieren, zoals:

- door de regels rondom het schooladvies bij te stellen zodat deze makkelijker kan worden opgehoogd wanneer dit passend blijkt;
- en door in te zetten op verschillende schoolvormen die de selectie uitstellen, zoals brede brugklassen of overstapklassen[22] en diverse subsidieregelingen op overgangen.

De gereconstrueerde beleidstheorie voor deze groep maatregelen ziet er als volgt uit:

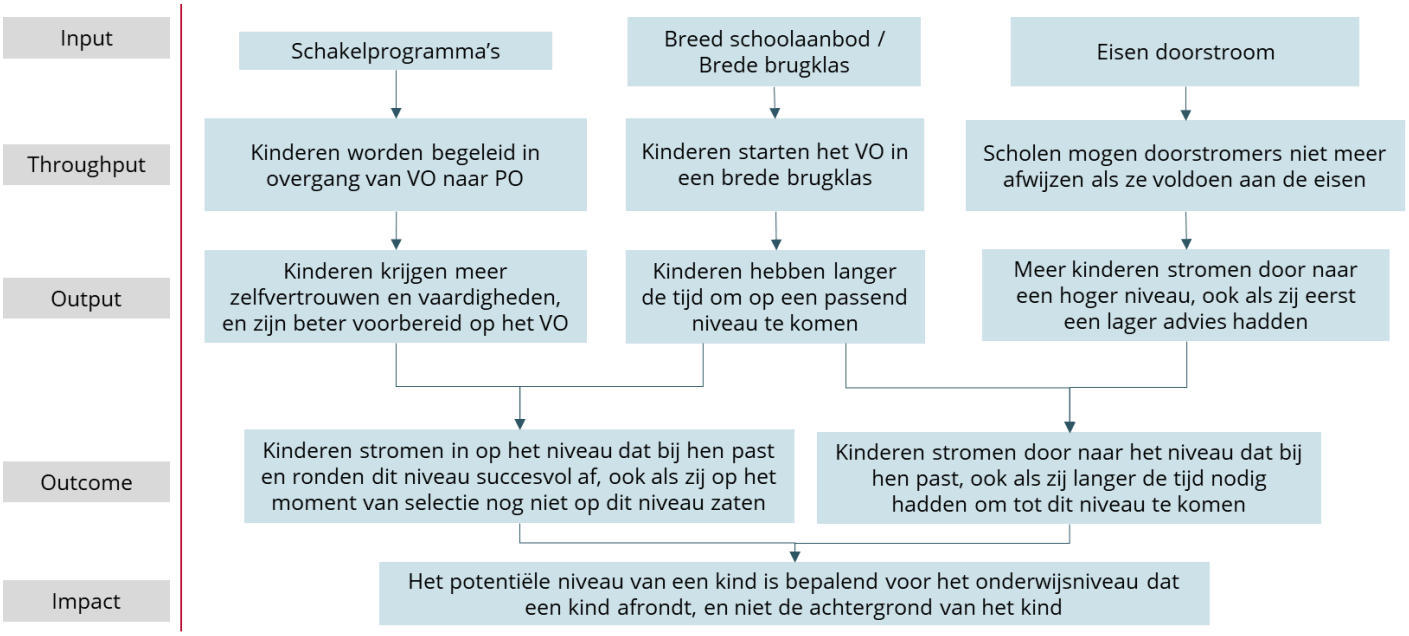
Figuur 4 Overkoepelende beleidstheorie overgangen in het onderwijs – schooladviezen en brede brugklas

Daarnaast zet het ministerie in op maatregelen die het in- en doorstromen naar een passend niveau toegankelijker moeten maken, ongeacht de achtergrond van het kind. Dit doet het ministerie op de volgende manieren:

[20] Idem.
[21] Kamerstukken II 2016-2017, 34550 VII, nr. 16 (Kamerbrief over Actieplan Gelijke Kansen)
[22] Initiatieven zoals brede brugklassen en doorstroomklassen richten zich zowel op het uitstellen van selectiemoment als op het makkelijker maken van wisselen tussen niveaus. Dit zijn twee verschillende invalshoeken: bij het eerste gaat het om de vraag of een leerling door een latere selectie op het best passende niveau kan starten, bij het tweede of het kind na een vroege selectie nog de mogelijkheid heeft om te wisselen van niveau. Deze maatregelen staan dan ook in beide schema's rond overgangen.

- door de landing op de middelbare school te vergemakkelijken en kinderen beter te begeleiden in de stap van het primair onderwijs naar het voortgezet onderwijs, zoals met schakelprogramma's.
- door in de eisen voor doorstroom te standaardiseren en objectiveren;
- en door in te zetten op initiatieven die de overgang van niveau verzachten, zoals brede brugklassen en 10-14 onderwijs.

De gereconstrueerde beleidstheorie voor deze groep maatregelen ziet er als volgt uit:



Figuur 5 Overkoepelende beleidstheorie overgangen in het onderwijs – in- en doorstroom

De omgeving van het kind

Probleemschets:

Een deel van de oorzaken van ongelijke kansen op ontwikkeling en resultaten in het onderwijs ligt buiten het onderwijs, ziet het ministerie van OCW. Elementen in de thuissituatie of omgeving van een kind kunnen ervoor zorgen dat zij meer of minder kansen hebben in het onderwijs.[23] Hiervan zijn verscheidene voorbeelden te noemen:

- Deelname aan buitenschoolse activiteiten zoals sport en muziek. Naast dat dit soort activiteiten bijdragen aan de zelfontplooiing van het kind buiten de school, kunnen zij bijdragen aan het ontwikkelen van de vaardigheden en houding die bijdragen aan schoolprestaties. Zo kunnen succeservaringen buiten school, kinderen zelfvertrouwen geven en helpen bij het ontwikkelen van zelfinzicht, doorzettingsvermogen en sociale vaardigheden. Ook bouwen kinderen hierdoor een breder sociaal netwerk op. Deze activiteiten zijn voor sommige kinderen minder toegankelijk dan voor andere, vanwege de kosten en het (gebrek aan) aanbod in de directe omgeving.
- Het bezoeken van musea en theaters, het hebben van een bibliotheekabonnement en het aanbod van bepaalde boeken, films en speelgoed in de thuisomgeving. Kinderen die blootgesteld worden aan dit soort activiteiten en aanbod kunnen deze kennis gebruiken in het onderwijs. Zij kunnen lesmaterie relateren aan bestaande kennis, waardoor de stap om het te leren minder groot is en de materie beter blijft hangen. Ouders met een lagere SES bieden dit soort buitenschoolse

[23] Kamerstukken II 2016-2017, 34550 VII, nr. 16 (Kamerbrief over Actieplan Gelijke Kansen)

leerkansen minder vaak, vanwege de financiële toegankelijkheid ervan, maar ook vanwege het mindere belang dat eraan gehecht wordt.

- De taligheid in de omgeving van een kind. Als een kind thuis voorgelezen wordt en zelf boeken leest heeft dat positieve gevolgen voor het taalbegrip van het kind. Dit maakt de schoolmaterie toegankelijker. Als een kind de vraag bij rekenen niet begrijpt doordat hij de woorden niet kent, heeft dit ook effect op zijn leeruitkomst op rekenen.
- Armoede in het gezin van een kind. Financiële stress kan ervoor zorgen dat het kind belemmerd wordt in het leren, bijvoorbeeld doordat hij stress ervaart vanwege de geldzorgen, niet genoeg te eten krijgt om geconcentreerd te werken of thuis geen rustige plek heeft om huiswerk te maken.

Aanpak:

Het ministerie van OCW zet in op een breed scala aan maatregelen om ongelijke kansen tussen kinderen terug te dringen of te voorkomen. Soms door kenmerken van het onderwijssysteem te adresseren (denk aan brede brugklassen) en soms door extra te investeren in kinderen met een lage SES (denk aan het onderwijsachterstandenbeleid). Daarnaast is er een groep maatregelen van OCW dat zich specifiek richt op de omgeving van het kind en de impact daarvan op schoolsucces. Dit doet het ministerie door:

- het buitenschools aanbod en bijbehorende ontwikkelervaringen voor meer leerlingen beschikbaar te stellen. Hiervoor werkt het ministerie samen met andere partijen, waaronder gemeenten, sportclubs, kinderopvangorganisaties en buurtorganisaties. Deze partijen (of coalities daarvan) worden ondersteund met kennis en middelen;
- in te zetten op leesbevordering en leesvaardigheden met een focus op laagtaalvaardige gezinnen via het actieprogramma 'Tel mee met Taal'. Hiervoor werken verschillende ministeries, gemeenten, maatschappelijke organisaties, vrijwilligers, scholen, bibliotheken en taalhuizen samen aan het maken van afspraken;
- scholen met veel leerlingen uit gezinnen met weinig financiële ruimte de optie te geven om schoolmaaltijden of een boodschappenkaart te kiezen zodat ouders en leerlingen minder zorgen en stress ervaren over het voorzien van een maaltijd en zich kunnen focussen op onderwijs.
- De gereconstrueerde beleidstheorie voor deze groep maatregelen ziet er als volgt uit:

Figuur 6 Overkoepelende beleidstheorie omgeving van het kind

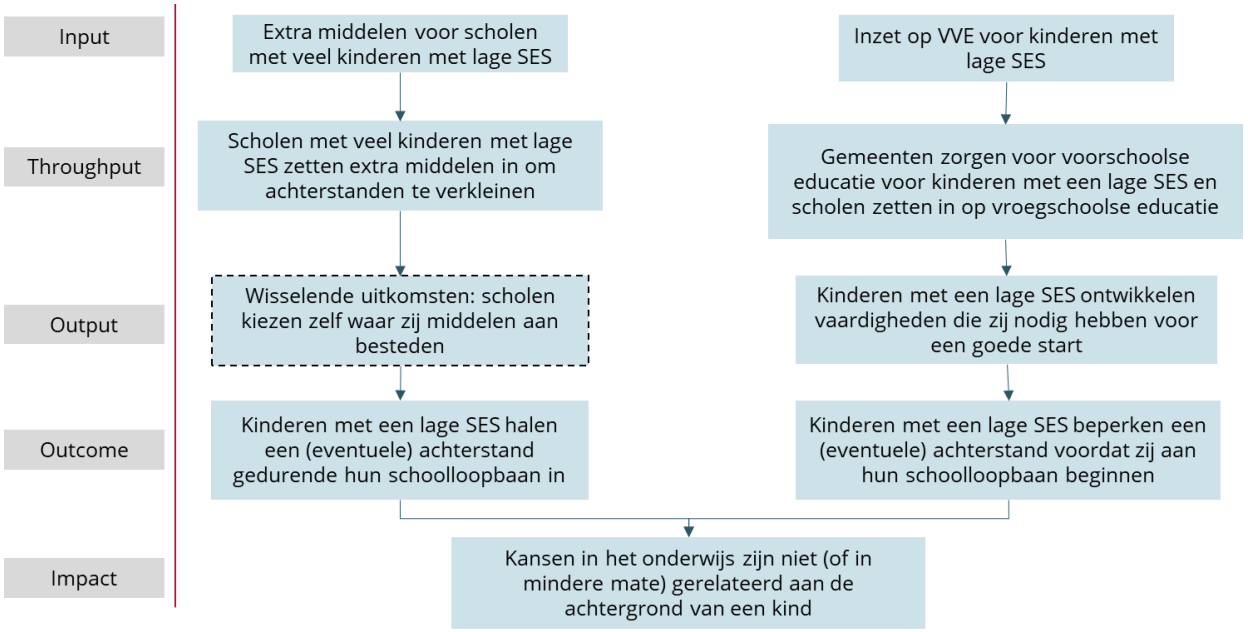
Aanpak van achterstanden

Probleemschets: kinderen met een lage SES kunnen minder leunen op hun ouders en omgeving tijdens hun scholing[24]. Ze beginnen school vaker met een kennisachterstand, bijvoorbeeld in taalbegrip en kunnen minder gebruik maken van ondersteuning tijdens hun schooltijd, zoals hulp bij huiswerk of antwoorden op vragen. Daarnaast hebben deze kinderen minder leer- en ontwikkelervaringen buiten het onderwijs (zie *School en omgeving)*.

Aanpak:
Om te voorkomen dat kinderen het basisonderwijs ingaan met een achterstand krijgen kinderen met risico op achterstanden vroeg- en voorschoolse educatie (VVE) aangeboden. Tijdens de vve-uren wordt het kind blootgesteld aan activiteiten die goed zijn voor zijn ontwikkeling, zoals activiteiten gericht op rekenen, motoriek of taal.

Om te zorgen dat kinderen die een risico hebben op een achterstand die achterstand kunnen inlopen, ontvangen gemeenten, basisscholen en middelbare scholen extra middelen voor deze kinderen. Deze middelen kunnen worden ingezet voor extra begeleiding of andere interventies om de achterstanden weg te werken. Hoe de middelen worden ingezet is aan de gemeenten en aan de scholen zelf.

De overkoepelende beleidstheorie voor deze groep maatregelen ziet er als volgt uit:



Figuur 7 Overkoepelende beleidstheorie aanpak van achterstanden

[24] Kamerstukken II 2017-2018, 27 020, nr. 78 (Kamerbrief Investeren in Onderwijskansen)

/ 3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van genomen beleidsmaatregelen

3.1 Feiten en cijfers rondom kansengelijkheid

Voordat we de stap maken naar het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen, werpen we kort een blik op de huidige stand van zaken: waar staat het op dit moment met de kansengelijkheid in het funderend onderwijs? Naar welke indicatoren wordt er gekeken en welke ontwikkelingen zien we daarop de afgelopen jaren? Hoewel dergelijke trends geen uitsluitsel kunnen geven over de doeltreffendheid van maatregelen, geven de cijfers wel gevoel bij waar kansengelijkheid in het funderend onderwijs op dit moment staat.

Op een aantal punten is de kansengelijkheid in het funderend onderwijs toegenomen maar ook veel is hetzelfde gebleven

Wanneer we een stand van zaken schetsen aan de hand van de belangrijkste recente feiten en cijfers rondom kansengelijkheid in Nederland kijken we vooral naar de samenhang tussen achtergrondkenmerken en het schooladvies, de behaalde diploma's en andere onderwijskansen zoals zittenblijven en het stapelen van niveaus. Dit doen we met name op basis van de Staat van het Onderwijs 2023[25] en het Dashboard Gelijke Kansen[26].

Allereerst het schooladvies. Op basis van de meest recente cijfers in de Staat van het Onderwijs en het Dashboard blijkt dat er nog steeds grote verschillen bestaan tussen leerlingen in de kansen die zij krijgen om het voor hen optimale onderwijsresultaat te halen. Zo is er een groot verschil in adviesniveau tussen leerlingen met verschillende achtergrondkenmerken. Kinderen met een lage SES ontvangen bijvoorbeeld vaker een lager schooladvies en krijgen ook vaker een schooladvies dat lager ligt dan hun score op de eindtoets. Dit heeft negatieve gevolgen voor de kansen die zij later in hun schoolloopbaan ervaren. We zien dat deze kansenongelijkheid de afgelopen jaren stabiel is gebleven:

[25] Inspectie van het Onderwijs (2023). *De Staat van het Onderwijs 2023*. URL: https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2023/05/10/rapport-de-staat-van-het-onderwijs-2023
[26] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Dashboard Gelijke Kansen Landelijk*. URL: https://www.ocwincijfers.nl/themas/kansengelijkheid/dashboard/gelijke-kansen-landelijk

- Bij leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond ligt het initieel advies vaker lager dan het advies op basis van hun score op de eindtoets: in 2023 is dit het geval bij 40,2% van de leerlingen van de tweede generatie, en bij 46,6% van de leerlingen van de eerste generatie migranten. Bij leerlingen zonder migratieachtergrond gaat het om 36,4% van de leerlingen.
- Ook bij leerlingen met ouders met een opleidingsniveau op maximaal mbo 2-niveau is dit het geval: in 2023 is bij 49% van deze leerlingen is het toetsresultaat minimaal een half niveau hoger dan het initiële advies.

Een positieve ontwikkeling met betrekking tot de schooladviezen is dat de cijfers erop wijzen dat leerlingen vanuit het basisonderwijs steeds vaker een meervoudig of bijgesteld advies krijgen voor het voortgezet onderwijs. Vooral leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond en leerlingen met ouders met een laag inkomen of met ouders die hooguit een mbo 2-opleiding hebben gedaan, hebben baat bij deze kansen. Daadwerkelijke bijstelling van het advies van leerlingen waarbij het initieel advies lager lag dan het toetsadvies, gebeurt vaker bij leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond (eerste generatie: 35,7%; tweede generatie: 40,2%) dan bij leerlingen zonder migratieachtergrond (24,4%). Zij profiteren dus vaker van een meervoudig en/of bijgesteld advies. Deze positieve trend zien we niet bij leerlingen met ouders die maximaal een mbo 2-niveau opleiding. Hier zien we namelijk dat het percentage bijstellingen van adviezen niet hoger is dan bij leerlingen met ouders met een wo- of hbo-masteropleiding. Het aantal bijgestelde adviezen blijft in niet- en weinig stedelijke gebieden achter, waarschijnlijk wordt de grotere fietsafstand tot havo- en vwo-scholen als obstakel gezien door ouders en leraren.

Naast de blijvende verschillen in adviesniveaus tussen leerlingen met verschillende achtergrondkenmerken, zien we ook nog enkele andere negatieve trends. Zo blijven veel leerlingen zitten na de onderbouw van het vo, neemt de doorstroom naar vervolgonderwijs af en zijn er meer ongediplomeerde uitvallers. Dit betreft relatief vaak leerlingen met een migratieachtergrond, en leerlingen en studenten die sociaaleconomisch minder toegerust zijn. Deze groepen leerlingen behalen ook lagere examenresultaten.

- In het schooljaar 2021-2022 lagen de slagingspercentages op de havo en het vwo rond de 10 procentpunt lager voor leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond dan voor leerlingen zonder migratieachtergrond. Op het vmbo zijn deze verschillen er ook, maar zijn de verschillen kleiner.
- In het schooljaar 2021-2022 bleef van de leerlingen met ouders met een opleidingsniveau van maximaal mbo 2 in leerjaar 4 16,9% zitten, tegenover 10,2% bij leerlingen van wo- of hbo-master-opgeleide ouders. In leerjaar 5 waren deze percentages 19,6 en 10,8. Ook blijven leerlingen van ouders uit een lagere inkomensklasse gemiddeld vaker zitten dan leerlingen van ouders uit een hogere inkomensklasse.

Een andere trend die we zien is het vaker stapelen binnen het vo sinds de invoering van het doorstroomrecht. Het stapelen van niveaus kan de negatieve effecten van vroege selectie (deels) opvangen. Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond stapelen vaker dan leerlingen zonder migratieachtergrond: van vmbo-g/t naar de havo en van havo naar vwo. Als we kijken naar het opleidingsniveau van ouders zien we de trend dat bij het stapelen van vmbo basis naar vmbo kader het verschil tussen groepen naar ouderlijk opleidingsniveau afneemt. Leerlingen van wetenschappelijk opgeleide ouders blijven wel vaker stapelen van vmbo-g/t naar havo en van havo naar vwo. Dit beeld is stabiel over de tijd.

Al met al zien we dat er de afgelopen jaren een aantal positieve ontwikkelingen zijn ingezet maar ook dat op verschillende vlakken de kansenongelijkheid stabiel is gebleven. Dit terwijl er wel maatregelen zijn getroffen om kansengelijkheid te verbeteren. Dit roept de vraag op in welke mate het beleid van de afgelopen jaren effectief is geweest. In de volgende paragrafen gaan we dieper in op die vraag rondom doeltreffendheid.

De stand van zaken en trends rondom kansengelijkheid geven geen uitsluitsel over de doeltreffendheid van maatregelen

Op basis van de bovenstaande beelden kan de overhaaste conclusie worden getrokken dat het beleid rondom kansengelijkheid niet effectief is (geweest). Dit zou echter een voorbarige en mogelijk onjuiste conclusie zijn. Het is namelijk niet mogelijk om op basis van dit soort trends al conclusies te trekken over wat er gebeurd zou zijn als het beleid niet was gevoerd. Het is denkbaar dat als OCW geen kansengelijkheidsbeleid had gevoerd, de ongelijkheid alleen maar verder was toegenomen. Er kunnen immers ook externe factoren zijn die de ongelijkheid vergroten. In de periode 2017-2023 was er in ieder geval sprake van twee externe factoren met waarschijnlijke negatieve effecten op kansengelijkheid en de uitvoering van het beleid rondom kansengelijkheid, namelijk:

1) Impact van het lerarentekort

Het tekort aan leraren en schoolleiders stijgt. Het lerarentekort in het basisonderwijs is 9,2% van de werkgelegenheid; dat komt overeen met 7.900 fte. In het voortgezet onderwijs is dit zelfs 23,1% van de werkgelegenheid. Het lerarentekort is echter niet gelijk verdeeld: vooral scholen in een meer kwetsbare situatie kampen met grote tekorten. Zo hebben scholen met een hoge achterstandsscore vaak minder docenten en een groter verloop van docenten dan scholen met een lagere weging. Ook wordt op scholen met veel leerlingen uit achterstandsgebieden vaker lesgegeven door onbevoegde docenten. Dit alles heeft negatieve gevolgen voor de onderwijskwaliteit, de behaalde resultaten en de aandacht voor zorgleerlingen. Als gevolg hiervan nemen de verschillen tussen leerlingen en kansenongelijkheid toe.[27]

Daarbovenop spelen leraren en schoolbesturen de afgelopen jaren een cruciale rol in de maatregelen om kansenongelijkheid tegen te gaan. Scholen met een hogere achterstandsscore en een nijpender lerarentekort hebben ook minder tijd en ruimte om extra subsidies aan te vragen en aandacht te besteden aan het bevorderen van kansengelijkheid. Dit terwijl zij die middelen en maatregelen juist extra nodig hebben om hun leerlingen gelijke kansen te bieden. Het (ongelijk verdeelde) lerarentekort heeft daarmee dus direct impact op de mogelijkheden om kansengelijkheid te stimuleren en de gehoopte doelen hierin te behalen.[28]

2) Impact van de coronacrisis

Een tweede impactvolle externe factor van de afgelopen is de coronacrisis. De coronacrisis en alle maatregelen rondom lockdowns en afstandsonderwijs heeft een vergrootglas gelegd op de bestaande kansenongelijkheid in het onderwijs. Zo konden sommige kinderen moeilijker afstandsonderwijs volgen omdat zij

[27] Onderwijsraad (2023). *Schaarste schuurt*. URL: https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2023/06/29/schaarste-schuurt
[28] SER (2021). *Gelijke kansen in het onderwijs*. URL: https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/gelijke-kansen-in-onderwijs.pdf

onvoldoende toegang hadden tot middelen (bijvoorbeeld een computer), hulp en steun van ouders en/of een rustige/veilige omgeving. Als gevolg hiervan liepen leerlingen met een lagere sociaaleconomische status meer risico op negatieve effecten van de coronacrisis. Ook is te verwachten dat het schrappen van de eindtoets in groep 8 van de basisschool impact heeft op de kansengelijkheid, omdat daarmee de mogelijkheid om het schooladvies voor het voorgezet onderwijs bij te stellen is komen te vervallen en de subjectiviteit van het advies een grotere rol speelde. Het is aannemelijk dat dit ongunstiger uitpakt voor leerlingen met een lage sociaaleconomische status, omdat hun initiële advies vaker lager ligt dan het toetsadvies. Ook hiermee worden de verschillen tussen leerlingen dus groter.[29]

Naast dat de coronacrisis dus heeft bijgedragen aan het (uit)vergroten van de kansenongelijkheid, was het in deze periode ook ingewikkelder om een deel van de getroffen maatregelen voor kansengelijkheid in te voeren. Scholen waren immers druk met crisismanagement en de normale gang van zaken weer op te pakken, waardoor aandacht voor niet-acute maatregelen de afgelopen jaren mogelijk suboptimaal is geweest. In de strategische evaluatie moet daarom ook rekening worden gehouden met deze dubbele impact van de coronacrisis.

3.2 De beoordeling van de doeltreffendheid

In de komende paragraaf gaan we dieper in op de doeltreffendheid van de maatregelen. Hiervoor lichten we eerst toe op welke manier we tot een oordeel komen en waarop we dit oordeel baseren. Deze paragraaf bevat daarnaast de resultaten van de beoordeling. De volledige beoordeling is te vinden in bijlage B.

Waarop baseren we de doeltreffendheid van maatregelen
Om de doeltreffendheid van beleidsmaatregelen te beoordelen reconstrueerden we eerst de beleidstheorie achter de maatregel aan de hand van de beschikbare stukken over de beleidsmaatregelen (aankondigingen, evaluaties, online informatie). Deze beleidstheorieën sluiten aan bij de overkoepelende beleidstheorieën maar kennen een hoger detailniveau. We beoordelen de logica van de beleidstheorie en de mate waarin de maatregel de voorziene *output* en *outcome* realiseerde. Hierbij gaan we hoofdzakelijk uit van bestaande evaluatieonderzoeken. Wanneer dergelijke onderzoek ontbrak, vulden we de beoordeling aan met behulp van aanvullend onderzoek naar evaluaties van vergelijkbare maatregelen in binnen- en buitenland.

Hoe beoordelen we de doeltreffendheid
In de beoordeling van de doeltreffendheid gebruiken we een aangepaste versie van de effectladder voor beleidsdoorlichtingen. De effectladder voor beleidsdoorlichtingen kent een kwalificatie toe aan de kwaliteit en bewijskracht van de evaluatie op basis van de eigenschappen van de gebruikte

[29] SER (2021). *Gelijke kansen in het onderwijs*. URL: https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/gelijke-kansen-in-onderwijs.pdf

onderzoeksmethode.[30] De kwalificaties variëren van impliciet (niveau 0) tot en met bewezen (in)effectief (niveau 4). De kwalificaties kunnen gedaan worden door te kijken naar het soort onderzoek dat is uitgevoerd. Op basis van sommige onderzoeksmethoden (bijvoorbeeld onderzoek met een controlegroep) kan een zekerdere uitspraak worden gedaan over de doeltreffendheid dan op basis van andere methoden (bijvoorbeeld inventarisatie van beelden uit de praktijk). In dit voorbeeld krijgt het eerste type onderzoek een hogere score dan het tweede.

Het toepassen van de effectladder op beleidsmaatregelen en -onderzoeken rondom kansengelijkheid vraagt echter wel extra aandacht. Uitkomsten in kansengelijkheid volgens de definitie van OCW zijn namelijk bijzonder moeilijk te meten.[31] Daar zijn verschillende redenen voor. Ten eerste vraagt de nadruk op 'dezelfde aanleg van kinderen' in de definitie die OCW hanteert dat er uitspraken moeten worden gedaan over wat de aanleg van een kind is en in hoeverre de onderwijsresultaten in lijn zijn met die aanleg. In de praktijk zijn aanleg, onderwijsprestaties en onderwijskansen echter niet eenduidig van elkaar te onderscheiden, wat maakt dat het ook lastig meetbaar is of een kind voldoende kansen heeft gehad om op het meest passende niveau te presteren. In hoofdstuk 6 gaan we daarom dieper in op verschillende definities van kansengelijkheid en de meetbaarheid daarvan.

Een tweede ingewikkeldheid bij het meten van het effect van beleidsmaatregelen op kansengelijkheid is dat veel van de onderzoeksmethoden die causaliteit aantonen niet (altijd) bruikbaar zijn voor landelijke beleidsmaatregelen rondom kansengelijkheid. Met name (quasi-)experimentele onderzoeken zijn in de praktijk ingewikkeld. Zo wordt er bijvoorbeeld weinig gebruik gemaakt van vergelijkbare controlegroepen en wordt er bij maatregelen regelmatig geen onderscheid gemaakt tussen kinderen die wel of niet binnen de doelgroep van de maatregel vallen. Met het oog op kansengelijkheid is dit ook begrijpelijk: bij landelijke maatregelen wordt het bijvoorbeeld vaak als onwenselijk gezien om bij twee scholen met vergelijkbare uitdagingen op het gebied van kansengelijkheid de ene school bewust wel een maatregel toe te kennen en de andere school niet. Dit betekent echter dat we in de evaluatieonderzoeken dan ook weinig uitspraken zien over de causaliteit en daarmee over de effectiviteit van maatregelen. Tot slot richten veel beleidsmaatregelen binnen kansengelijkheid zich (deels) op resultaten op de lange termijn en zijn er op de korte termijn weinig of geen resultaten voorzien en dus te meten. Voor een deel van de maatregelen zou je de effecten pas kunnen overzien door naar de gehele schoolloopbaan van een leerling te kijken.

Om bovenstaande redenen geeft de effectenladder in haar originele vorm weinig inzicht in de doeltreffendheid van de maatregelen en het verschil in doeltreffendheid tussen de maatregelen. De scores zouden variëren tussen de nul en twee. Die beperkte variantie doet onvoldoende recht aan de diversiteit in maatregelen en hun potentie. Zo is er wel onderscheid tussen de maatregelen te maken als je kijkt naar hoe *aannemelijk* het is of een bepaalde maatregel doeltreffend is. Die aannemelijkheid en potentie is ook relevantie informatie voor het beoordelen en verbeteren van het beleid.

[30] Koeman, N. & Koopmans, C. (2019). *De kwaliteit van beleidsdoorlichtingen*. Beleidsonderzoek Online. https://doi.org/10.5553/BO/221335502019000007001

[31] Het ministerie van OCW definieert kansengelijkheid als "*de mate waarin kinderen met dezelfde aanleg gelijke kansen hebben om zich te ontwikkelen en resultaten te behalen in het onderwijs, ongeacht het opleidingsniveau, het beroep, het inkomen of de culturele achtergrond van hun ouders*".

De effectenladder met aandacht voor aannemelijke effecten

We gebruiken daarom een aangepaste versie van de effectenladder die meer de mogelijkheid geeft om onderscheid te maken tussen de verschillende doeltreffendheid van de beleidsmaatregelen. Deze aangepaste effectenladder:

- Richt zich op de beleidsmaatregel zelf en niet op het evaluatieonderzoek, om ook iets te kunnen zeggen over maatregelen waar geen evaluatieonderzoek naar is gedaan. De resultaten van het evaluatieonderzoek zijn wel input voor deze beoordeling.
- Kent score 3 toe aan een maatregel die aannemelijk doeltreffend/ niet doeltreffend is. De aannemelijkheid beoordelen we door te kijken naar onderzoek over vergelijkbare maatregelen in het binnen- en buitenland, wetenschappelijk onderzoek over hoe de uitkomstvariabele van de maatregel beïnvloed kan worden en of de vorm en organisatie van de maatregel past bij het beoogde doel. Om deze beoordeling te kunnen doen hebben we voor iedere maatregel dezelfde set aan vragen beantwoord, waar mogelijk. Deze vragen en de beantwoording hiervan per maatregel zijn te vinden in bijlage B.

Om een bepaalde score te halen moet de maatregel ook voldoen aan de omschrijving van de onderliggende niveaus. Als een maatregel bepaalde *output* moet opleveren en die *output* is er, maar het is niet goed onderbouwd waarom die *output* bijdraagt aan de *outcome* (de beleidstheorie is niet sluitend), is de score van de maatregel niet drie, maar één.

Niveau	Naam		Omschrijving
0	Impliciet		De maatregel is niet of slecht omschreven, *of* Het is niet duidelijk welk probleem de maatregel moet oplossen
1	Maatregel en doel omschreven		Het is goed omschreven wat de maatregel is/doet, *en* Het is duidelijk welk probleem de maatregel moet oplossen
2	In theorie doeltreffend		De maatregel is goed onderbouwd, *en* Het is duidelijk van welk mechanisme of beleidstheorie de maatregel uit gaat, *en* Er is rekening gehouden met potentiële negatieve neveneffecten
3	Aannemelijk doeltreffend	Aannemelijk niet doeltreffend	Er zijn goede/slechte ervaringen in de praktijk, *of* De beoogde *output* van de maatregel is gerealiseerd/ niet gerealiseerd, *en* Het is aannemelijk/niet aannemelijk dat deze *output* een bijdrage levert aan de beoogde *outcome* in de praktijk op basis van buitenlandse voorbeelden, wetenschappelijke literatuur of onderzoek over de vorm en organisatie van het beleid
4	Doeltreffend	Niet doeltreffend	Er is evaluatieonderzoek dat een verband aantoont/ontkracht tussen de *output* van de maatregel en de beoogde *outcome*

Tabel 2 De effectenladder met aandacht voor aannemelijke effecten

3.3 Overzicht beleidsmaatregelen en score op effectenladder

In ons onderzoek hebben we 44 beleidsmaatregelen ten behoeve van kansengelijkheid in het funderend onderwijs opgenomen. Hieronder maken we in tabel 3 zichtbaar hoe ieder van de beleidsmaatregelen scoort op de effectladder. De toelichting op deze beoordeling per beleidsmaatregel is te vinden in bijlage B. Door minister Wiersma zijn in 2023 verscheidene maatregelen aangekondigd die nog niet zijn ingevoerd. Daar waar ze al wel uitgewerkt zijn hebben we ze beoordeeld, maar maatregelen die alleen aangekondigd zijn hebben we niet beoordeeld op doeltreffendheid. Deze maatregelen nemen we wel mee in het vervolg van dit rapport als we kijken naar de rode draden en witte vlekken in het beleid. Een voorbeeld is het *stimuleren van experimenten op het gebied van VVE.*

Onderstaande tabel is een overzicht van de onderzochte beleidsmaatregelen het de beoordeling op de effectenladder:

	Maatregel	Sector	Jaar	Type maatregel	Beoordeling effectenladder	Gemiddeld budget per jaar (x1000) [32]	Beleidsnota/akkoord
Toegankelijkheid in het onderwijs	Wet vrijwillige ouderbijdrage	PO/VO	2021	Juridisch	3. Aannemelijk niet doeltreffend	€20	Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs (2019)
	Verplichten dat scholen voorzien in laptop of tablet als kinderen/ouders die niet zelf kunnen aanschaffen	VO	2021	Juridisch	3. Aannemelijk niet doeltreffend	-	Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs (2019)
	Monitoring aanvullend onderwijs	PO/VO	2017, 2019, 2023	Organisatie	0. Impliciet	€113	Visie kansengelijkheid funderend onderwijs (2023)
	Opstellen en herijken handreiking gebruik externe partijen in de school	PO/VO	2021, n.t.b.	Ondersteunend	2. In theorie doeltreffend	-	Visie kansengelijkheid funderend onderwijs (2023)

[32] Deze bedragen zijn het gemiddelde van de bedragen per jaar waarin de maatregel van kracht was. De gemiddelden zijn gebaseerd op de gerealiseerde bedragen van de jaren tot en met 2022 en de begrote bedragen voor 2023.

	Richtlijnen betaald aanvullend onderwijs opstellen met sectorraden	PO/VO	2023	Ondersteunend	2. In theorie doeltreffend	€15	Kamerbrief over voortgang moties aanvullend onderwijs (2023)
Segregatie tussen scholen	Verzamelen best practices om segregatie tegen te gaan	PO/VO	2019	Ondersteunend	1. Maatregel en doel omschreven	Onderdeel van financiering GKA	Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs (2019) Beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs (2020)
	Inspectie inventariseert invulling aan wettelijke plicht gemeenten/scholen om afspraken te maken over tegengaan segregatie	PO/VO	2019	Toezicht	3. Aannemelijk niet doeltreffend	Onderdeel van bijdrage aan Inspectie	Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs (2019) Beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs (2020)
Ondersteunen van scholen (hoog % lage SES)	Subsidieregeling vrijroosteren leraren voor coaching	PO/VO	2017	Financieel	3. Aannemelijk doeltreffend	€ 2.786	Actieplan gelijke kansen in het onderwijs (2019)
	Arbeidsmarkttoelage leraren	PO/VO	2021	Financieel	3. Aannemelijk doeltreffend	€ 153.467	Bijsturing NP Onderwijs: verdeling middelen en verlenging van de

							bestedingstermijn (2022)
	Invoering onderwijsresultatenmodel (toezicht) in primair onderwijs	PO	2021	Toezicht	2. In theorie doeltreffend	Onderdeel van bijdrage aan Inspectie	Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs (2019)
	Gesprek met de inspectie over opbrengstenmodel voor het voortgezet onderwijs	VO	-	Toezicht	Niet duidelijk wat de ontwikkelingen zijn	-	Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs (2019)
Overgangen in het onderwijs	Niet langer toestaan categorisch uitsluiten meervoudige adviezen	PO	2017	Juridisch	3. Aannemelijk doeltreffend	-	Actieplan gelijke kansen in het onderwijs (2016)
	Onderzoek op welke wijze scholen meer inzicht kunnen krijgen in hoe hun schooladvisering zich verhoudt tot scholen met een vergelijkbare populatie	PO	2020	Onderzoek	1. Maatregel en doel omschreven	Onderdeel van bijdrage aan Inspectie en DUO	Actieplan gelijke kansen in het onderwijs (2016)
	Doorstroomprogramma's po-vo	PO/VO	2017	Financieel	3. Aannemelijk doeltreffend[33] / 3. Aannemelijk (niet) doeltreffend	€10.914	Actieplan gelijke kansen in het onderwijs (2016)
	Pilot met scholen die onderwijs verzorgen voor leerlingen tussen 10-14 jaar	PO/VO	2017	Organisatie	3. Aannemelijk doeltreffend	€48[34]	Regeerakkoord 2017: Vertrouwen in de toekomst

[33] Deze maatregel had twee beoogde *outcomes* en is aannemelijk doeltreffend voor de ene *outcome* en aannemelijk niet doeltreffend voor de andere (zie bijlage B)
[34] Dit bevat enkel de budgetten voor kennisvergaring en -deling rondom de pilot. Scholen konden vaak aanspraak maken op middelen uit de subsidieregeling doorstroom PO/VO voor de financiering van hun 10-14-onderwijs.

	Doorstroomprogramma vmbo-havo	VO	2017	Financieel	3. Aannemelijk doeltreffend	€2.473	Actieplan gelijke kansen in het onderwijs (2016)
	Invoering wet doorstroomrechten van vmbo gl/tl naar havo en havo naar vwo	VO	2020	Juridisch	2. In theorie doeltreffend	-	Actieplan gelijke kansen in het onderwijs (2016)
	Pilot zesjarige havo met aantal scholen	VO	2019	Organisatie	2. In theorie doeltreffend	-	Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs (2019)
	DUO brengt aanbod en regionale spreiding brede brugklassen in kaart	PO	2017	Ondersteunend /communicatie	0. Impliciet	Onderdeel van bijdrage aan DUO	Aanbod verschillende soorten brugklassen in uw regio (2017)
	Bevorderen dat scholen onderling goede afspraken maken over een lokaal en regionaal dekkend aanbod van brede brugklassen en scholengemeenschappen	VO	2017	Co-regulatie	2. In theorie doeltreffend	-	Brede brugklassen (2017)
	Invoering wet eindtoetsing PO	PO	2014-2019	Juridisch	3. Aannemelijk niet doeltreffend	-	Algemene maatregel van bestuur (2014)
	Invoering wet doorstroomtoetsen PO	PO	2023	Juridisch	2. In theorie doeltreffend	-	Visie kansengelijkheid funderend onderwijs (2023)
	In beeld brengen initiatieven in de vorm van overstapklassen	PO/VO	2023	Ondersteunend	1. Maatregel en doel omschreven	-	Visie kansengelijkheid funderend onderwijs (2023)
	Subsidieregeling verbinding PO-VO	PO/VO	2024-2027	Financieel	2. In theorie doeltreffend	€55.500	Visie kansengelijkheid funderend onderwijs (2023)

	Subsidieregeling heterogene brugklassen	VO	2022	Financieel	3. Aannemelijk doeltreffend	€44.950	Visie kansengelijkheid funderend onderwijs (2023)
	Subsidieregeling capaciteitstesten VO	VO	2021	Financieel	1. Maatregel en doel omschreven	€6.867	
	Verplichting leervolgsystemen met gestandaardiseerde toetsen in voortgezet onderwijs	VO	N.t.b.	Juridisch/organisatie	2. In theorie doeltreffend	N.t.b.	Masterplan Basisvaardigheden (2023)
	Aanvullende bekostiging voor scholen met een breed onderwijsaanbod	VO	2022	Financieel	1. Maatregel en doel omschreven	€18.600	Visie kansengelijkheid funderend onderwijs (2023)
	Actualisering handreiking schooladvisering	PO	2023	Ondersteunend	1. Maatregel en doel omschreven	-	Visie kansengelijkheid funderend onderwijs (2023)
School en omgeving	Programma School en Omgeving	PO/VO	2022	Financieel/organisatie	3. Aannemelijk doeltreffend	€80.750	Programma School en Omgeving (2022)
	Programma Tel mee met Taal	PO/VO	2021	Financieel/organisatie	3. Aannemelijk doeltreffend	€1.417	Vervolgaanpak laaggeletterdheid 2020-2024 (2019)
	Programma Schoolmaaltijden	PO/VO	2023	Financieel/organisatie	3. Aannemelijk doeltreffend	€99.800	Stand van zaken Programma Schoolmaaltijden (2023)

Aanpak achterstanden	Voorschoolse educatie	PO	2010	Juridisch/financieel	3. Aannemelijk doeltreffend	€474.411 (inclusief GOAB)	
	Urenuitbreiding voorschoolse educatie naar 960 in anderhalf jaar	PO	2020	Juridisch/financieel	2. In theorie doeltreffend	Zie hierboven	Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs (2019)
	Inzet van pedagogische beleidsmedewerkers	PO	2020	Juridisch/financieel	3. Aannemelijk doeltreffend	Zie hierboven	Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs (2019)
	Inzicht vergaren in oorzaak verschillend bereik VVE in verschillende gemeenten	PO	2023	Financieel/instrument	1. Maatregel en doel omschreven	Zie hierboven	
	Overig gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid	PO	2019	Financieel	2. In theorie doeltreffend	Zie hierboven	Structureel beleid
	Aanvullende financiering voor basisscholen met grotere kans op achterstanden (onderwijsachterstandenbeleid)	PO	Structureel	Financieel	2. In theorie doeltreffend	€312.143	Structureel beleid
	Herziening indicator voor verdelen budget onderwijsachterstandsmiddelen	PO/VO	2019	Financieel	3. Aannemelijk doeltreffend	€364	Investeren in onderwijskansen (2018)
	Leerplusarrangement	VO	2006/2024	Financieel	2. In theorie doeltreffend	€49.786	Structureel beleid
	Versterken leerplusarrangement	VO	2024	Financieel	2. In theorie doeltreffend	Zie hierboven	Visie kansengelijkheid funderend onderwijs (2023)

	Herziening indicator verdelen budget leerplusarrangement	VO	2024	Financieel	3. Aannemelijk doeltreffend	-	Visie kansengelijkheid funderend onderwijs (2023)
Gelijke Kansen Alliantie	Co-financieren en opstellen van gemeentelijke projecten/initiatieven ter bevordering van kansengelijkheid, zoals het opstellen van meerjarige (regionale) GKA-agenda's	PO/VO	2019	Financieel/organisatie	2. In theorie doeltreffend	€5.075	Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs (2019)
	Landelijke communities om kennis te delen en door te ontwikkelen	PO/VO	2019	Organisatie	2. In theorie doeltreffend	Zie hierboven	Bevordering kansengelijkheid in het onderwijs (2019)

Tabel 3 Overzicht beleidsmaatregelen en score op effectenladder

3.4 Algemene beelden doeltreffendheid

De beoordelingen van alle maatregelen op doeltreffendheid bevinden zich in bijlage B. In deze rapportage gaan we niet in op de individuele maatregelen. De volgende paragraaf bevat een algemene beschouwing van de doeltreffendheid van het uitgevoerde beleid, de randvoorwaarden waaronder beleid succesvol is en de kennis die wel of niet aanwezig is.

Er is veel aandacht voor kansengelijkheid, op veel verschillende manieren

In de periode tussen 2017 en 2023 is een groot aantal maatregelen genomen op het gebied van kansengelijkheid in het onderwijs. Het was duidelijk een thema met prioriteit en het ministerie straalde door de doorlopende aandacht voor het thema en de grote inzet op het thema urgentie uit naar andere partijen. Zo zette het ministerie op veel verschillende manieren in op het vergroten van kansengelijkheid, door kennis te vergaren, wetswijzigingen door te voeren, subsidies beschikbaar te stellen voor andere partijen om pilots uit te voeren, door andere partijen te stimuleren om werk te maken van kansengelijkheid en door samenwerkingen rond het thema aan te wakkeren. Hierbij richtte het beleid van het ministerie zich op veel verschillende aangrijpingspunten: het versoepelen van overgangen in het onderwijs, het verkleinen van verschillen tussen scholen en de segregatie van scholen, de toegankelijkheid van het onderwijs, het aanpakken van achterstanden en het stimuleren van ontwikkeling buiten school.

Deze veelheid aan aangrijpingspunten en beleidstypen is in de context van kansenongelijkheid ook begrijpelijk. Kansenongelijkheid is immers een *wicked problem* dat vele oorzaken en uitingsvormen kent. Hierbij is het ingewikkeld om te zien waarop en op wie een overheid zich precies kan richten. Daarnaast ontbreekt het regelmatig aan consensus over de (belangrijkste) oorzaken van het probleem, de urgentie om het op te lossen en het type oplossing voor het probleem. Met wisselende kabinetten, voortschrijdend (wetenschappelijk) inzicht én maatschappelijke uitdagingen als een coronapandemie en het aanhoudende lerarentekort, is het ook niet vreemd dat de voorliggende evaluatie een breed scala aan maatregelen omvat.

Van geen van de maatregelen kunnen we de doeltreffendheid met zekerheid vaststellen

Van geen van de maatregelen kunnen we op basis van bestaand onderzoek stellen dat ze bewezen doeltreffend zijn. Dit komt doordat de beschikbare beleidsevaluaties bijna allemaal gebruik maken van onderzoeksmethoden op basis waarvan er geen uitspraken kunnen worden gedaan over bewezen effectiviteit (causaliteit). Hierdoor kan er vaak slechts worden gekeken of er sprake is van een correlatie. In sommige onderzoeken wordt er alleen gekeken naar

de (voortgang van de) implementatie van maatregelen.[35] Dat we doeltreffendheid niet met zekerheid vast kunnen stellen betekent echter niet dat er geen effecten zijn. Zoals we in paragraaf 3.2 al toelichtten zijn er verschillende redenen waarom het lastig is om doelmatigheid aan te tonen, zoals de lastige meetbaarheid van de gehanteerde definitie, de beperkingen rondom onderzoeksmethodes en de termijn waarop effecten plaats kunnen vinden. Het is dan ook waardevol om oog te houden voor hoe *aannemelijk* het is dat het gevoerde beleid doeltreffend is.

Positief is dat we zien dat er op dit moment wel wordt gewerkt aan het aantonen van doeltreffendheid in verschillende beleidsevaluaties. Het is dan ook de verwachting dat de komende jaren steeds meer duidelijk wordt over het effect van enkele van de grote beleidsmaatregelen. Bijvoorbeeld aan de hand van het pre-COOL cohortonderzoek[36] en EVENING[37] naar de effecten van VVE, en het brede monitorings- en beleidsevaluatieprogramma naar het Onderwijsachterstandenbeleid vanuit het NRO[38].

Een deel van de maatregelen zien we als aannemelijk doeltreffend

Al met al is het dus niet verrassend dat doeltreffendheid maar zelden wordt vastgesteld in een context als kansengelijkheid. Daarom is aan de hand van monitoringsonderzoeken en de omschreven werkwijzen ook beoordeeld of het aannemelijk is dat een maatregel doeltreffend is. Voor 13 van de 44 maatregelen kwamen we tot die conclusie. Dit zijn veelal maatregelen die recentelijk zijn ingevoerd of waar (nog) geen evaluatieonderzoek op niveau vier van de effectladder beschikbaar was. Voor deze maatregelen was in ieder geval 1) de beoogde *output* gerealiseerd en 2) de relatie tussen de *output* en de beoogde *outcome* goed onderbouwd in een beleidstheorie. Dit geldt bijvoorbeeld voor de maatregel *niet langer toestaan categorisch uitsluiten meervoudige adviezen.* Het categorisch uitsluiten van meervoudige adviezen mag niet meer (*throughput*), waardoor er meer meervoudige adviezen zijn (*output*), en uit een onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs wordt benoemd dat de hogere verwachting vaak positief uitwerkt.

Bij sommige van deze maatregelen waren er ook goede resultaten in de praktijk of werd de beleidstheorie ondersteund door wetenschappelijke publicaties en/of voorbeelden uit het buitenland. Het eerste is het geval bij de maatregel *pilot met scholen die onderwijs verzorgen voor leerlingen tussen 10-14 jaar* en het tweede bij de maatregel *Programma Schoolmaaltijden.*

[35] Er is één onderzoek op basis waarvan wel uitspraken konden worden gedaan over de bewezen effectiviteit: de *empirische evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs* van het Centraal Planbureau (2017). Hierin richtten de onderzoekers zich op scholen die net wel en net niet voldeden aan de voorwaarden voor het ontvangen van middelen. Op basis hiervan concludeerden zij dat ze bij scholen die een beetje extra middelen ontvangen geen effect zien ten opzichte van scholen die dit niet ontvingen. Op basis van dit onderzoek kan echter niets gezegd worden over scholen die veel middelen ontvangen; mogelijk wordt het uitblijven van effecten verklaard doordat de hoeveelheid middelen onvoldoende was om een effect te bewerkstelligen.
[36] NRO. *Onderzoeksprogramma Pre-COOL*. URL: https://www.nro.nl/onderzoeksprogrammas/pre-cool
[37] EVENING. *Onderzoek naar gelijke kansen in voorschoolse educatie*. URL: https://eveningonderzoek.nl/
[38] NRO. *Onderzoeksprogramma Onderwijsachterstandenbeleid*. URL: https://www.nro.nl/onderzoeksprogrammas/onderwijsachterstandenbeleid

De beleidstheorie achter sommige maatregelen is niet goed uitgewerkt of niet expliciet

Van een deel van de maatregelen was op basis van openbare documenten niet duidelijk welk probleem de maatregel op moest lossen en waarom die maatregel de oplossing van dat probleem zou zijn. Dit gaat vooral over maatregelen met betrekking tot het maken van afspraken of het verzamelen en verspreiden van informatie, bijvoorbeeld:

- Bij de maatregel Inspectie inventariseert op welke wijze gemeente invulling geven aan de wettelijke plicht om jaarlijks overleg te voeren over het tegengaan van segregatie is het onduidelijk hoe het maken van afspraken bijdraagt aan minder segregatie en daarmee meer kansengelijkheid. Ook is het onduidelijk of er voorafgaand aan de maatregel een kennistekort was over segregatie waardoor scholen minder actie ondernamen.
- Bij de maatregel *monitoring aanvullend onderwijs* is wel duidelijk op welk probleem de maatregel inspeelt, maar niet waarom en hoe het monitoren van aanvullend onderwijs daarvoor een oplossing is.

Daarnaast zijn er maatregelen waar de theorie op hoofdlijnen wel is uitgewerkt, maar bepaalde denkstappen binnen de maatregel niet expliciet worden gemaakt. Bijvoorbeeld:

- Bij de middelen voor scholen vanuit het *onderwijsachterstandenbeleid* is het aan de scholen en schoolbesturen zelf om keuzes te maken in de besteding van middelen en hoe zij hiermee werken aan het bevorderen van kansengelijkheid. Er is vanuit OCW geen duidelijk beeld waar scholen het geld aan uitgeven en welke besteding van middelen wenselijk en/of effectief zou zijn. Het is logisch en uitlegbaar dat extra investeringen in scholen met veel kinderen met kans op achterstanden de effectiviteit van die scholen kunnen vergroten en zo kansengelijkheid vergroten, maar er is niet uitgewerkt hoe het geld kan worden uitgegeven om de effectiviteit te vergroten.
- In de stukken over het Programma School en Omgeving worden verschillende doelen genoemd, zo staat in de Kamerbrief over de vervolgaanpak dat *zorgen dat ook die kinderen [kinderen wiens ouders het niet kunnen betalen of om een andere reden de mogelijkheid niet zien] hun talenten, interesses en vaardigheden optimaal kunnen ontwikkelen* het doel van het programma is, terwijl op de site van DUS-i staat dat het doel is om meer leerlingen een buitenschools aanbod aan te bieden zodat ze zich optimaal kunnen ontwikkelen en gelijkwaardig kunnen deelnemen aan de maatschappij. Het programma staat allerhande buitenschoolse activiteiten toe. Het is niet duidelijk welk type activiteiten op welke manier moeten worden vormgegeven om de doelen van talentontwikkeling, vaardigheidsontwikkeling en deelname aan de maatschappij te behalen. Ook is niet duidelijk of het ene doel of het andere belangrijker is en hoe, bijvoorbeeld, het ontwikkelen van een interesse in sport bijdraagt aan kansengelijkheid volgens de OCW-definitie. In het geval van het Programma School en Omgeving heeft dit deels te maken met de keuze voor een lerende aanpak: scholen krijgen veel vrijheid om te experimenteren en te doen wat bij hun lokale context past.

Het ontbreken van een volledige en expliciete beleidstheorie achter maatregelen heeft gevolgen voor de effectiviteit van de uitvoering, de sturingsmogelijkheden op het beleid én de doelmatigheid van het beleid (zie paragraaf 3.6). Zo is het bij uitblijvende resultaten bijvoorbeeld minder duidelijk of dit komt doordat de maatregel zelf niet effectief is of doordat een deel van de maatregel (onvoldoende) tot uitvoering is gebracht. Wanneer OCW vervolgens keuzes moet maken voor het voortzetten of invoeren van maatregelen is dat inzicht in de beleidstheorie, de implementatie daarvan en de voorziene effectiviteit

echter cruciaal. Ook maakt het de beoordeling van maatregelen op sommige punten milder: op hoofdlijnen is het namelijk te beargumenteren dat een maatregel in theorie of aannemelijk doeltreffend is. Als de theorie verder geëxpliciteerd was, was een kritischere blik mogelijk geweest voor sommige maatregelen. Kijkend naar het geheel aan maatregelen van de afgelopen jaren zien we dat het ministerie niet altijd genoeg zicht had op de beleidstheorieën en deze onvoldoende wist over te brengen in de openbare stukken.

De samenhang tussen maatregelen is niet altijd duidelijk, wat invloed heeft op de doeltreffendheid

In de periode 2017 -2023 werden 44 maatregelen genomen van uiteenlopende groottes, verschillende ambitieniveaus en een variërende mate van onderbouwing. De veelheid aan verschillende maatregelen maakt het niet goed inzichtelijk hoe deze onderling samenhangen en hoe de maatregelen gezamenlijk precies bij moeten dragen aan kansengelijkheid volgens de definitie van OCW. Het reconstrueren van de overkoepelende beleidstheorieën voor deze strategische evaluatie was dan ook een noodzakelijke stap. Het hoge aantal en de diversiteit van (kleine) maatregelen is voor een deel het gevolg van tijdelijke middelen die zijn vrijgemaakt en/of door aangenomen moties in de Tweede Kamer.

Hoewel het aantal maatregelen iets zegt over de urgentie van het thema, zorgt de veelheid er ook voor dat het ontbreekt aan een duidelijke lijn of opbouw in het kansengelijkheidsbeleid van OCW. Zo is het opvallend dat verschillende maatregelen aan dezelfde doelen binnen kansengelijkheid bijdragen, maar het niet duidelijk is hoe die zich met elkaar verhouden en worden er geen uitspraken gedaan over welke doelen binnen kansengelijkheid (bijvoorbeeld de kans om deel te nemen aan buitenschoolse activiteiten, of de kans op een bepaald schooladvies bij een bepaalde eindtoetsscore) belangrijker zijn en meer aandacht verdienen dan andere. Hierdoor konden we de maatregelen zelf wel beoordelen als *aannemelijk doeltreffend* als het specifieke doel van die maatregel aannemelijk wordt bereikt (en het aannemelijk is dat dat doel bijdraagt aan kansengelijkheid). Echter, het is hierdoor ingewikkeld om naar de doeltreffendheid van het beleid als geheel te kijken. Het is simpelweg niet duidelijk hoe het met elkaar zou moeten samenhangen en elkaar eventueel versterken.

3.5 Reconstructie van uitgaven

Om de stap te zetten naar de doelmatigheid van de maatregelen brachten we de uitgaven van de afgelopen jaren in kaart. Hierbij keken we specifiek naar de financiële middelen die het ministerie van OCW heeft ingezet ten behoeve van het kansengelijkheidsbeleid. Deze bedragen zijn aangeleverd door het Ministerie van OCW en komen uit verschillende begrotingsartikelen: artikel 1, artikel 3 en artikel 4. De bedragen tot en met 2022 zijn gerealiseerde bedragen en de bedragen voor 2023 komen uit de begroting. Bedragen van onder de €5000 zijn niet opgenomen. Naast dat OCW financiële middelen inzet, kost het maken van een wetswijziging, subsidieregeling of handreiking natuurlijk ook tijd. De kosten voor deze ambtelijke inzet zijn in de beoordeling van doelmatigheid niet meegenomen omdat hier op het niveau van beleidsmaatregelen onvoldoende zicht op is. Wel nemen we in de algemene beelden van doelmatigheid een notie op over de urenbelasting van het gevoerde beleid op zowel het niveau van de ambtenaren op het ministerie als dat van de professionals in de uitvoering.

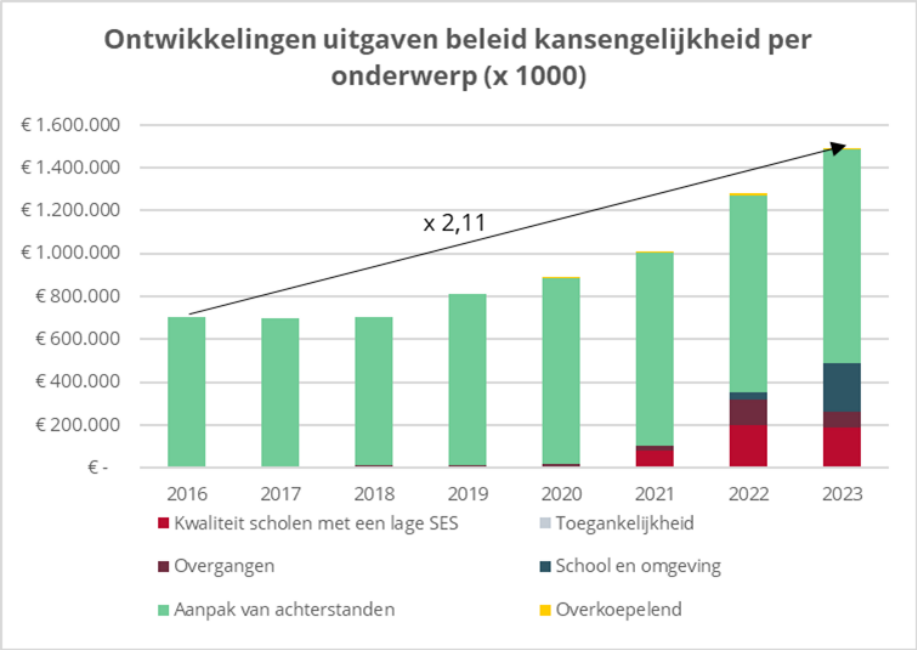
In tabel 4 hieronder worden de uitgaven aan de verschillende beleidsmaatregelen ten behoeve van kansengelijkheid in het funderend onderwijs weergegeven. In paragraaf 3.6 gaan we in op de doelmatigheid van de beleidsmaatregelen (zie paragraaf 3.6).

Maatregel	Uitgaven (x1000)								
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Gemiddeld	Totaal
Toegankelijkheid	**€ 92**				**€110**	**€182**	**€106**	**€122**	**€489**
Wet vrijwillige ouderbijdrage					€20			€20	€20
Verplichten dat scholen voorzien in laptop of tablet als kinderen/ouders die niet zelf kunnen aanschaffen									
Monitoring aanvullend onderwijs	€92				€90	€182	€91	€113	€454
Herijking handreiking gebruik externe partijen in de school									
Richtlijnen betaald aanvullend onderwijs							€15	€ 15	€15
Kwaliteit scholen met een lage SES	**€3.000**	**€3.000**	**€1.600**	**€2.900**	**€81.600**	**€197.200**	**€190.600**	**€68.557**	**€479.900**
Arbeidsmarkttoelage					€78.600	€194.200	€187.600	€153.467	€460.400
Subsidieregeling vrijroosteren leraren voor coaching	€3.000	€3.000	€ 1.600	€2.900	€3.000	€3.000	€ 3.000	€2.786	€19.500
Invoering onderwijsresultatenmodel (toezicht) in primair onderwijs	Onderdeel van bijdrage aan Inspectie, niet uit te splitsen								
Segregatie tegengaan	**€-**	**€ -**	**€ -**	**€ -**	**€ -**	**€ -**	**€ -**	**€ -**	**€ -**
Verzamelen best practices tegengaan segregatie	Onderdeel van financiering GKA, niet uit te splitsen								
Inspectie inventariseert invulling aan wettelijke plicht gemeenten/scholen om afspraken te maken over tegengaan segregatie	Onderdeel van bijdrage aan Inspectie, niet uit te splitsen								
Overgangen	**€ 6.100**	**€ 10.590**	**€ 12.040**	**€ 13.230**	**€ 20.775**	**€ 118.590**	**€ 68.320**	**€ 35.664**	**€ 249.645**
Niet langer toestaan categorisch uitsluiten meervoudige adviezen									

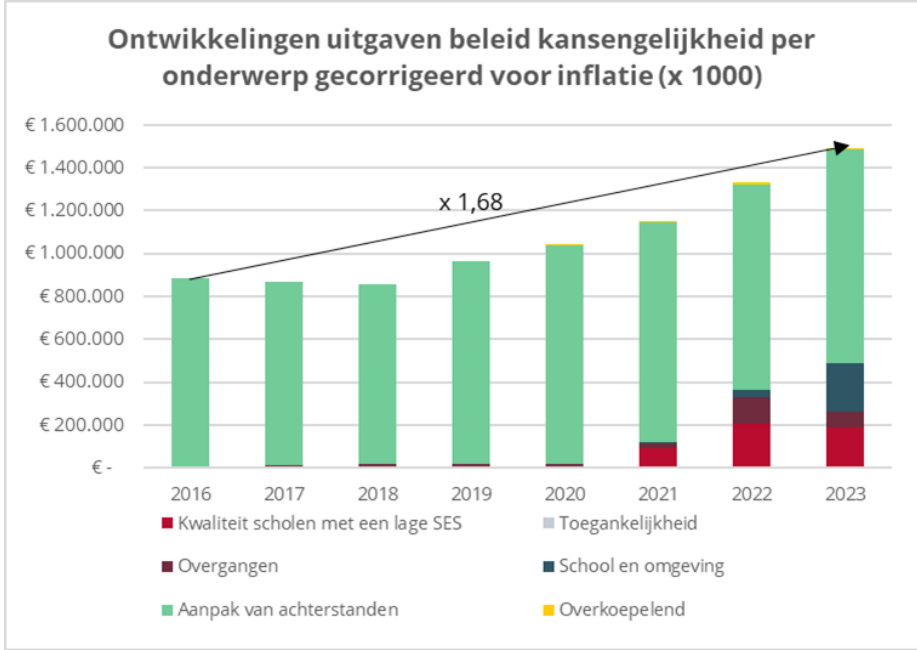
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Gemiddeld	Totaal
Onderzoek op welke wijze scholen meer inzicht kunnen krijgen in hoe hun schooladvisering zich verhoudt tot scholen met een vergelijkbare populatie	Onderdeel van bijdrage aan Inspectie en duo, niet uit te splitsen								
Schakelprogramma's po-vo	€5.000	€9.500	€9.100	€ 9.900	€13.900	€14.500	€14.500	€10.914	€76.400
Pilot met scholen die onderwijs verzorgen voor leerlingen tussen 10-14 jaar	€50	€40	€60	€60	€35	€20	€70	€48	€335
Subsidies voor overgangen vmbo-havo	€1.050	€1.050	€2.880	€3.270	€2.040	€2.970	€4.050	€2.473	€17.310
Invoering wet doorstroomrechten van vmbo gl/tl naar havo en havo naar vwo									
Pilot zesjarige havo met aantal scholen									
DUO brengt aanbod en regionale spreiding brede brugklassen in kaart	Onderdeel van bijdrage aan DUO, niet uit te splitsen								
Bevorderen dat scholen onderling goede afspraken maken over een lokaal en regionaal dekkend aanbod van brede brugklassen									
Invoering wet eindtoetsing PO									
Invoering wet doorstroomtoetsen po									
In beeld brengen initiatieven in de vorm van overstapklassen									
Extra middelen voor duurzame samenwerkingsinitiatieven tussen scholen						€4.000	€4.000	€4.000	€8.000
Subsidieregeling heterogene brugklassen						€68.600	€21.300	€44.950	€89.900
Capaciteitentesten VO					€ 4.800	€ 10.000	€ 5.800	€ 6.867	€ 20.600
Verplichting leervolgsystemen met gestandaardiseerde toetsen in voortgezet onderwijs									
Aanvullende bekostiging voor scholen met een breed onderwijsaanbod						€18.500	€18.600	€18.550	€ 37.100
Actualisering handreiking schooladvisering									
School en omgeving	**€ -**	**€ -**	**€ -**	**€-**	**€1.300**	**€35.250**	**€230.000**	**€88.850**	**€266.550**
Programma School en Omgeving						€34.000	€127.500	€80.750	€161.500
Monitoring en onderzoek School en Omgeving							€1.000	€1.000	€1.000
Programma Tel mee met Taal					€1.300	€1.250	€1.700	€1.417	€4.250
Programma Schoolmaaltijden							€99.800	€99.800	€99.800
Aanpak van achterstanden	**€689.240**	**€690.540**	**€796.140**	**€ 869.490**	**€ 897.140**	**€ 919.540**	**€ 994.840**	**€ 836.704**	**€ 5.856.930**
Gemeentelijke Onderwijsachterstandenbeleid inclusief Voor- en vroegschoolse educatie	€361.800	€361.700	€462.300	€509.200	€520.700	€536.700	€565.400	€473.971	€3.317.800
Ondersteuningstraject GOAB	€440	€440	€440	€440	€440	€440	€440	€440	€3.080
Onderwijsachterstandenbeleid scholen (inclusief uitbreiding)	€280.000	€280.000	€285.000	€ 310.000	€ 325.000	€ 330.000	€ 375.000	€ 312.143	€ 2.185.000
Herijken indicator voor verdelen budget onderwijsachterstandsmiddelen en creeëren onderwijsachterstandsscores (CBS)	€300	€300	€300	€550	€500	€300	€300	€364	€2.550
Leerplusarrangement (inclusief uitbreiding)	€46.700	€48.100	€48.100	€49.300	€50.500	€52.100	€53.700	€49.786	€348.500
Overkoepelend	**€ -**	**€ -**	**€ -**	**€ 5.400**	**€ 7.800**	**€ 11.200**	**€ 1.900**	**€ 3.757**	**€ 26.300**
Gelijke Kansen Alliantie inclusief maatregelen die er onderdeel van zijn				€ 4.200	€ 6.600	€ 8.800	€ 700	€ 5.075	€ 20.300
Leertraject en effectmetingen NRO				€ 1.200	€ 1.200	€ 2.400	€ 1.200	€ 1.500	€ 6.000
Totaal	**€ 698.432**	**€ 704.130**	**€ 809.780**	**€ 891.020**	**€ 1.008.725**	**€ 1.281.962**	**€ 1.485.766**	**€ 982.831**	**€ 6.879.814**

Tabel 4 Reconstructie van uitgaven

De uitgaven aan kansengelijkheid zijn sterk toegenomen in de periode 2017-2023



Figuur 8 Ontwikkeling uitgaven kansengelijkheidsbeleid



Figuur 9 Ontwikkeling uitgaven kansengelijkheidsbeleid - gecorrigeerd voor inflatie

Figuur 8 laat zien dat de uitgaven aan kansengelijkheid in het funderend onderwijs in de periode waar deze evaluatie sterk zijn toegenomen. Sinds het laatste jaar voor de evaluatieperiode, 2016, zijn de uitgaven meer dan verdubbeld. Gecorrigeerd voor inflatie[39] (figuur 9) zijn de uitgaven toegenomen met een factor 1,68. Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de bedragen van 2023 begrote bedragen zijn. Het is dus nog niet duidelijk wat de daadwerkelijke stijging in uitgaven was.

[39] Alle uitgaven zijn hier uitgedrukt in het prijsniveau van 2023. Hiervoor is de consumentenprijsindex van CBS gebruikt.

Tijdens de periode 2017-2023 is het budget naar steeds meer onderwerpen gegaan

Wat opvalt aan de bovenstaande grafieken is dat in de periode voor 2021 bijna het volledige budget ging naar het onderwerp ‘aanpakken van achterstanden’. Dit liep via het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, het onderwijsachterstandenbeleid op scholen en het leerplusarrangement. Een klein deel van het budget werd toen besteed aan het onderwerp ‘overgangen’. Vanaf 2021 is de inzet op andere onderwerpen dan de verschillende vormen van onderwijsachterstandenbeleid toegenomen, eerst naar de onderwerpen *overgangen* (bijv. subsidie heterogene brugklas) en de *kwaliteit van scholen met een lage SES* (bijvoorbeeld de subsidie *vrijroosteren leraren*). In 2023 werd voor het eerst fors geïnvesteerd (iets meer dan 266 miljoen) in zaken rondom het onderwijs en scholen, zoals het *Programma School en Omgeving* en *Programma schoolmaaltijden*.

Het budget dat naar de aanpak van achterstanden gaat is toegenomen

Niet alleen zijn er uitgaven geweest op meer onderwerpen dan voorheen, ook de uitgaven aan het aanpakken van achterstanden middels de verschillende vormen van onderwijsachterstandenbeleid zijn sterk toegenomen. Sinds 2016 is er zo’n €290 miljoen toegevoegd aan het jaarlijkse budget hiervoor en er werd structureel €170 miljoen extra geïnvesteerd in VVE. Het budget voor het leerplusarrangement wordt vanaf 2024 structureel verhoogd, wat nog niet te zien is in dit overzicht.

De uitgaven worden door OCW op verschillende manieren onderbouwd

De budgetten per maatregel worden op verschillende manieren door OCW vastgesteld. We bespreken hier de onderbouwing van de grootste vijf maatregelen:

- Het budget voor het **gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid** is een vast bedrag waar jaarlijks loon- en prijsbijstellingen op worden toegepast. Dat bedrag wordt verdeeld op basis van de achterstandsscores van gemeenten twee en drie jaar eerder. Er gaat een vast bedrag van €64.000 per jaar naar gemeenten met een positieve achterstandsscore, zodat ten minste één groep kan worden bekostigd. Het totaalbedrag is historisch gegroeid. De verhoging is gebaseerd op de kosten voor de uitbreiding van 10 tot 16 uur aanbod per week, voor 15% van de peuters (€150 miljoen: 6 uur per week, 40 weken, 53.000 doelgroeppeuters, €12 per uur) en kwaliteitsverbetering (€20 miljoen)[40].
- Binnen het **onderwijsachterstandenbeleid PO** wordt een totaal bedrag verdeeld tussen scholen op basis van een door CBS ontwikkelde indicator. het verleden was het budget voor het onderwijsachterstandenbeleid variabel en gebaseerd op aantallen kinderen die een gewicht toegekend kregen in de oude verdeelsystematiek. Dat budget nam tussen 2012 en 2016 af. Bij de invoering van de nieuwe verdeelsystematiek is het totaalbudget vastgezet en daarna jaarlijks geïndexeerd.
- Het L**eerplusarrangement** wordt per 2024 verhoogd. Het nieuwe bedrag is gebaseerd op de orde van grootte van het bedrag van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs (op basis van aantallen leerlingen). Het argument hiervoor was dat de doelgroep waarvoor scholen in het po OAB-middelen toegekend krijgen ook in het vo nog bestaat en nog steeds extra ondersteuning behoeft.

[40] Kamerstukken II. Vergaderjaar 2017-2018, 27 020, nr 97

- De **arbeidsmarkttoelage** is gebaseerd op een percentage loonsverhoging dat op basis van onderzoek nodig zou zijn om verschil te maken in de beleving van werknemers. Er is uitgegaan van de 15% vestigingen in het po en vo met de hoogste achterstandsscores. Dit is in samenwerking met de sectorraden tot stand gekomen.
- Om tot het totaalbedrag voor **Programma School en Omgeving** is het totaalbedrag gebaseerd op een kostenraming van wat het kost om een uur een aanbod te organiseren voor een leerling (€236), op basis van aannames over loonkosten en materiaalkosten. Vervolgens is een raming gedaan van het aantal deelnemende scholen per categorie (A en B). In categorie B wordt 50% co-financiering gevraagd.

3.6 Analyse doelmatigheid

Doelmatigheid is de relatie tussen de input van een beleidsmaatregel en de *output* (doelmatigheid in enge zin) of de *outcome* (doelmatigheid in brede zin). Doelmatigheid is altijd relatief: een maatregel is doelmatiger als meer *output*/een betere *outcome* gerealiseerd is voor dezelfde kosten of dezelfde *output*/*outcome* voor minder kosten. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen twee tijdsvakken (een maatregel is in een bepaald jaar doelmatiger of juist minder doelmatig uitgevoerd) of tussen de huidige aanpak en een mogelijk alternatief (door andere stappen te doorlopen wordt een maatregel doelmatiger of minder doelmatig).

De evaluatieonderzoeken en effectstudies naar de beleidsmaatregelen die in deze strategische evaluatie zijn benut voor de beoordeling van de maatregelen (zie bijlage A), bevatten geen uitspraken over de doelmatigheid. Ook is vaak geen zicht in deze studies op de gerealiseerde *outcome*. Hierdoor kunnen wij op geen enkele manier uitspraken over de doelmatigheid van de verschillende maatregelen: niet in vergelijking met het verleden en niet in vergelijking met een alternatief. In deze strategische evaluatie was het echter niet mogelijk om aanvullend onderzoek naar doelmatigheid van maatregelen te doen. In plaats daarvan zijn we in de evaluaties en aanvullende literatuur op zoek gegaan naar aanwijzingen over 1) of het aannemelijk is dat de maatregel doelmatiger geworden is over tijd en 2) of er een alternatieve aanpak is die waarschijnlijk de doelmatigheid verhoogd. Dit hebben we gedaan voor de vijf maatregelen waar het meeste budget naartoe is gegaan. Daarna gaan we in op een aantal algemene beelden op het gebied van doelmatigheid.

Beleidsmaatregel	Beelden doelmatigheid
Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid	**Doelmatiger over tijd?** In Nederlandse en internationale literatuur wordt gewezen op het belang van kwalitatief goede VVE: hoe hoger de kwaliteit van het programma, hoe groter de te verwachten effecten zijn en hoe langer die effecten doorwerken. Andersom kan VVE van slechte kwaliteit zelfs negatieve effecten hebben op zeer

	jonge kinderen.[41] We zagen al eerder dat de extra financiering vanuit OCW en de verplichte inzet van hbo'ers in het VVE aannemelijk bijdragen aan de doeltreffendheid van de VVE. Gezien het grote belang van kwaliteit op de behaalde resultaten lijkt het wel aannemelijk dat de extra investering de doelmatigheid van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid vergroot. De effecten zijn echter (nog) niet inzichtelijk genoeg om de extra kosten echt af te kunnen zetten tegen de behaalde effecten en daar harde conclusies aan te verbinden. De doelmatigheid van de maatregel omtrent de urenverlenging is lastiger. Het effect van de verhoging van het aantal uur VVE is onzeker, maar kost wel zeker meer geld. Bij een beperkte verhoging van het effect met wel significant meer kosten, is de doelmatigheid van de middelen voor VVE afgenomen. De lopende onderzoeken naar de urenverhoging en effecten van VVE kunnen hier hopelijk binnenkort meer licht op schijnen. **Doelmatiger alternatief?** In de huidige inrichting van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid is het aan de gemeenten om de doelgroep van de middelen te bepalen. Daardoor verschilt de precieze doelgroep per gemeente en is deze mogelijk breder dan de doelgroep op basis waarvan de middelen zijn toegekend. Uit de (internationale) literatuur blijkt echter dat niet alle kinderen evenveel profiteren van voorschoolse educatie. Zo profiteren kinderen van ouders met een lage SES en/of kinderen van ouders met een migratieachtergrond meer van VVE dan andere kinderen.[42] Een strakkere afbakening van de doelgroep door gemeenten kan daarmee bijdragen aan een doelmatigere inzet van middelen.
Onderwijsachterstandenbeleid op scholen	**Doelmatiger over tijd?** In de periode van deze evaluatie is de indicator aangepast op basis waarvan de middelen voor het onderwijsachterstandenbeleid verdeeld worden. Deze indicator houdt nu beter rekening met de achtergrondfactoren van kinderen die de kans op achterstanden vergroten. De verdeling van de

[41] Onderwijskennis (2022). *De impact van voorschoolse educatie*. URL: https://www.onderwijskennis.nl/kennisbank/de-impact-van-voorschoolse-educatie
[42] Van Huizen, T., & Plantenga, J. (2018). *Do children benefit from universal Early Childhood Education and Care? A meta-analysis of evidence from natural experiments*. Economics of Education Review, 66, 206–222. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.08.001

middelen sluit dus nu beter aan bij de oorzaken van de achterstanden. Daarmee is het aannemelijk dat de maatregel doelmatiger is geworden.

Nadat de nieuwe indicator af was moest een besluit worden genomen over hoe die indicator gebruikt zou worden: hoe groot zou de doelgroep worden en welke drempel zou er gehanteerd worden? Deze keuzes werden gepresenteerd in een kamerbrief van Minister Slob in 2018[43]. De Tweede kamer heeft toen gekozen voor een variant met een focus op de grootste risico's. Er kwam een relatief kleine doelgroep van de 15% kinderen met de hoogste risico's op achterstanden (20% en 30% werden ook besproken) en een drempel voor scholen van 12% kinderen uit de doelgroep. Dit heeft ervoor gezorgd dat het onderwijsachterstandenbeleid naar een kleiner deel van de scholen ging dan voorheen. Hierdoor zijn de middelen meer gericht op daar waar de risico's het grootst zijn. Het is aannemelijk dat dit het beleid doelmatiger heeft gemaakt.

Doelmatiger alternatief?
Qua doelmatigheid is er waarschijnlijk nog winst te behalen in hoe de middelen op de scholen die aan die drempel voldoen worden ingezet. Nu worden ze voornamelijk ingezet voor maatregelen die ten goede komen aan alle kinderen op de scholen in kwestie, zoals klassenverkleining of andere inzet van extra personeel. De middelen zouden waarschijnlijk doelmatiger kunnen worden ingezet door te stimuleren dat de middelen gebruikt worden voor de kinderen binnen de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid. Door specifiek in te zetten op die kinderen met extra ondersteuning of onderwijstijd is het aannemelijk dat hun relatieve kans op achterstand ten opzichte van andere kinderen (in hun klas) meer afneemt dan als alle kinderen in hun klas dezelfde ondersteuning ontvangen. De besteding van de middelen zou dan doelmatiger zijn.

Echter, er zitten ook nadelen aan die aanpak. Als kinderen op basis van achtergrondfactoren geselecteerd worden voor aanvullende ondersteuning kan dit leiden tot stigmatisering en een verminderd gevoel van thuis horen op de school. Dat kan een negatieve impact hebben op de

[43] Kamerstukken II 2017-2018, 27 020, nr. 78, vanaf p. 6

	ontwikkeling van het kind binnen de school (zie paragraaf 4.2). Als dit effect te groot is, zou een gerichtere aanpak binnen het onderwijsachterstandenbeleid de doelmatigheid niet vergroten.
Leerplusarrangement	**Doelmatiger over tijd?** Net als voor het onderwijsachterstandbeleid op po-scholen, wordt ook voor het leerplusarrangement de indicator aangepast zodat de verdeling van de middelen beter aansluit bij de relevante factoren die het risico op achterstanden vergroten. Als blijkt dat het leerplusarrangement het meest effect oplevert voor leerlingen met een lage SES, dan zorgt het aanpassen van de verdeling van middelen dat de maatregel waarschijnlijk is geworden. Meer inzicht in de effectiviteit van de maatregel, specifiek of de omvang en precieze doelgroep van middelen samenhangt met het effect, zou dan ook helpen bij toekomstige afwegingen een eventuele (hogere) drempel voor het toekennen van middelen. **Doelmatiger alternatief?** In de evaluatie van het Centraal Planbureau over het onderwijsachterstandenbeleid in 2017[44] kwam naar voren dat op dat moment de middelen voor het leerplusarrangement niet toereikend waren om interventies in te zetten die een groot effect hebben. Per leerling binnen de doelgroep was het beschikbare budget te laag om die interventies te kunnen betalen. Naar aanleiding daarvan worden er vanaf 2024 extra middelen toegevoegd aan deze maatregel. We verwachten daarom niet dat er, naast het vernieuwen van de indicator en de daarop gebaseerde doelgroep en drempel, veel kansen liggen om het Leerplusarrangement doelmatiger te maken.
Arbeidsmarkttoelage	**Doelmatiger over tijd?** De arbeidsmarktoelage is van start gegaan in schooljaar 2021 – 2022, liep in schooljaar 2022-2023 en is daarna structureel geworden. Tussen de eerste twee schooljaren is er (behalve een indexering van bedragen) niets veranderd in de regeling en dus geen doelmatigheidswinst behaald. Op 10 januari jl. is de regeling voor 2024 gepubliceerd, waarin te zien is dat de beschikbare bedragen per leerling zijn afgenomen (ongeveer met 30%). Het is nog niet bekend wat dat gaat doen met de effecten van de toelage en of dat tot doelmatigheidswinst leidt.

[44] Centraal Planbureau (2017). *Een empirische evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs.* URL: CPB-Notitie-21apr2017-Empirische-evaluatie-onderwijsachterstandenbeleid.pdf

	Doelmatiger alternatief? Het enige potentieel doelmatigere alternatief dat wij zien is om het samen te voegen met het onderwijsachterstandbeleid en zo uitvoeringskosten te verkleinen. Het OAB kan ook gebruikt worden om docenten meer loon uit te betalen.
Programma School en Omgeving	**Doelmatiger over tijd?** Het Programma School en Omgeving ging van start in schooljaar 2022 – 2023 met coalities van doorgroeiers en voorlopers, die een rijke schooldag organiseerden. In totaal werden zo'n 181.000 kinderen bereikt voor een gemiddeld bedrag van €181 euro per leerling. Het is niet duidelijk om hoeveel uren per kind het ging. In de subsidieperiode vanaf 2023 is er voor de scholen met de meeste kinderen met risico op achterstanden €236 beschikbaar en voor andere scholen €118 per kind. Op basis van de subsidiebedragen en het aantal kinderen dat daarmee bediend kan worden is het gewogen gemiddelde bedrag per kind €162 euro. Deze kinderen krijgen daarvoor vier tot tien uur per week aanbod in het kader van de rijke schooldag. Het lijkt er dus op dat de *output* gerealiseerd gaat worden voor een lager bedrag. Dit komt voornamelijk doordat er bij de tweede categorie scholen uit is gegaan van 50% cofinanciering, bijvoorbeeld van een gemeente. Echter, het is nog niet bekend of 1) de subsidies zijn aangevraagd en het aanbod voor deze kosten gerealiseerd kan worden, 2) in welke mate kinderen uit de doelgroep met grotere kans op achterstanden worden bereikt en 3) wat de effecten zijn van het aanbod dat de kinderen krijgen. **Doelmatiger alternatief?** Programma School en Omgeving is beoordeeld als *aannemelijk doeltreffend.* Het doel van het programma was namelijk zorgen dat ook kinderen die nu geen kans hebben om buitenschoolse activiteiten te ondernemen hun talenten, interesses en vaardigheden optimaal kunnen ontwikkelen. Dit is een vrij breed geformuleerd doel, waar veel mogelijk aanbod aan bijdraagt. De verschillende vormen van aanbod dragen op verschillende manieren bij aan het ontwikkelen van talenten, interesses en vaardigheden: zo draagt muziekles bij aan het cognitief functioneren van kinderen (bijv. trainen van geheugen) en het welzijn van kinderen, dragen sportactiviteiten bij aan de gezondheid van een kind en kunnen sommige sportactiviteiten bijdragen aan betere schoolprestaties en dragen taalinterventies rechtstreeks bij aan

leerprestaties. [45] Het ene effect is groter dan het andere en ook binnen typen interventies maakt het uit welke interventie gekozen wordt en hoe die wordt uitgevoerd.
De subsidieregeling voor Programma School en Omgeving verbindt eisen aan de hoeveelheid uren aanbod die kinderen moeten krijgen en het aantal weken dat er aanbod moet zijn. De eisen aan hoe die uren moeten worden ingevuld zijn zeer beperkt. Het is zeer aannemelijk dat de middelen doelmatiger kunnen worden ingezet als scherper wordt benoemd wat het doel is en eisen te stellen aan het aanbod door scholen zodat de activiteiten bijdragen aan het doel. Bijvoorbeeld: als het belangrijkste doel is van het programma dat kinderen met een lage SES hun interesses kunnen ontwikkelen, is vooral een breed aanbod van belang en is extra taalonderwijs weer minder relevant. Als het doel is om middels de rijke schooldag te zorgen dat kinderen met een lage SES hun cognitieve vaardigheden ontwikkelen, zijn juist taalinterventies relevant en is cultuurparticipatie minder relevant.[46] Het beter uitwerken van de precieze doelen en welke interventies daar op welke manier aan bijdragen kan de scholen helpen hun middelen doelmatiger in te zetten. Een reden dat de regeling zo breed is ingestoken is om ruimte voor scholen te laten om te experimenteren en daar dan van te kunnen leren. Echter, ook binnen zo'n lerende aanpak kunnen aanscherpingen worden aangebracht, dat kan de lerende aanpak juist helpen. Als er een helder eenduidig doel is en de mogelijkheden tot variatie zich beperken tot een aantal onderdelen van de interventie, is veel beter te onderzoeken welke varianten effectief zijn.

Het is ook mogelijk dat er doelmatigheidswinst te halen is in de doelgroep van de maatregel. Scholen met de grootste relatieve achterstandsscore mogen de subsidie aanvragen en andere scholen mogen een lager bedrag aanvragen. De regeling specificeert niet voor welke kinderen het aanbod moet worden gerealiseerd. Scholen mogen zelf aangeven om hoeveel kinderen het gaat, krijgen per kind gefinancierd en hebben een inspanningsverplichting om het opgegeven aantal deelnemers te realiseren. Er is geen prikkel voor de school om een aanvraag te doen voor alleen die leerlingen die het het hardst nodig hebben: als er meer kinderen meedoen ontvangen ze immers meer geld en kunnen ze een breder aanbod realiseren. Het is daarnaast bekend dat juist de kinderen die heet aanbod het hardst nodig

[45] Gelijke Kansen Alliantie (2023). *School en Omgeving: Het verrijken van schooldagen: wat weten we al uit de wetenschap?* URL: https://www.gelijke-kansen.nl/binaries/gelijke-kansen/documenten/publicaties/2023/03/23/quickscan-school--omgeving/GKA011-A5-quickscan-230303-ow4.pdf
[46] Idem.

	hebben, vaak niet meedoen[47]. Het is dus goed mogelijk dat een groot deel van de kinderen dat profiteert van deze regeling ook voorheen al de mogelijkheid had om deel te nemen aan buitenschoolse activiteiten. De middelen zouden in dat geval doelmatiger kunnen worden ingezet door de doelgroep af te bakenen. Echter, het is bekend dat selectie op basis van achtergrondfactoren ook negatieve effecten kan hebben op kinderen (zie hoofdstuk 5).

Tabel 5 Beelden van doelmatigheid voor beleidsmaatregelen met meeste budget

3.7 Algemene beelden doelmatigheid

Naast de vijf maatregelen hierboven hebben we gekeken naar de doelmatigheid van het beleidsterrein als geheel. Omdat er geen duidelijk meetbare *output*-maten zijn is het niet mogelijk iets te zeggen over of het beleid meer of minder doelmatig is geworden over tijd. Wel gaan we hieronder in op aanknopingspunten voor mogelijke doelmatigheidswinst. In deze aanknopingspunten nemen we aan dat alle maatregelen die we in theorie doeltreffend of aannemelijk doeltreffend genoemd hebben in ieder geval in bepaalde mate doeltreffend zijn. Doeltreffendheid is namelijk een voorwaarde voor doelmatigheid; als er geen effect is kan een maatregel ook nooit doelmatig zijn.

Er is weinig zicht op de doelmatigheid van maatregelen en het beleid als geheel

Er is zeer beperkt zicht op de doelmatigheid van de maatregelen. Dit komt deels doordat er geen harde uitspraken te doen zijn over doeltreffendheid en beleid enkel doelmatig kan zijn als het ook doeltreffend is en deels doordat er bijna geen onderzoeken beschikbaar waren waarin uitspraken werden gedaan over de doelmatigheid. Dat is zonde en een gemiste kans in de effectstudies die de afgelopen jaren door het ministerie zijn uitgezet. Het is voor het ministerie immers heel waardevol om inzicht te krijgen in de vraag of zij met het huidige budget niet meer effecten hadden kunnen bereiken.

Het schrappen van niet-doeltreffende maatregelen levert relatief weinig winst op

Een manier om doelmatigheid te vergroten is het stoppen met maatregelen die niet doeltreffend zijn. Als het doel niet wordt behaald met de middelen is het immers beter om de middelen ergens anders aan te besteden. Het schrappen van dergelijke maatregelen zal echter relatief weinig geld opleveren. Als we kijken naar de budgetten van 2023, wordt namelijk duidelijk dat het stoppen met de maatregelen die we in deze strategische evaluatie als *aannemelijk niet doeltreffend*

[47] Sardes (2022). *Tien tips voor de rijke schooldag: Leren van de verlengde schooldag en verlengde leertijd*. URL: https://sardes.nl/publicatie/tien-tips-voor-de-rijke-schooldag/

beoordeelden, maximaal €7,25 miljoen per jaar bespaart. Daar komt bij dat een deel van deze maatregelen slechts ten dele als niet-doeltreffend zijn beoordeeld; zij hadden meerdere doelen waarbij slechts een deel niet werd behaald. Het schrappen van die maatregelen heeft daarmee mogelijk ook negatieve gevolgen voor de doeltreffendheid van het beleid op de andere doelen.

Wanneer naast het schrappen van de niet-doeltreffende maatregelen ook de maatregelen die (nog) geen goed onderbouwde theorie worden geschrapt, dan levert dat maximaal €24,4 miljoen per jaar extra op. In totaal levert het schrappen van de aannemelijk niet-doeltreffende maatregelen en de maatregelen die niet minstens in theorie doeltreffend zijn dus een besparing van maximaal €31,7 miljoen euro per jaar op. Op de totale besteding van middelen rondom kansengelijkheid is dit een beperkte besparing terwijl er mogelijk maatregelen worden geschrapt die deels aannemelijk doeltreffend zijn of kunnen zijn. Op basis van deze evaluatie kan dus niet zonder meer worden vastgesteld of het schrappen van maatregelen een besparing oplevert zonder dat dit ten koste gaat van de doeltreffendheid van het beleid.

Beoordeling doeltreffendheid	Budget 2023 (x €1000)
Impliciet	**€ 91**
Maatregel en doel omschreven	**€ 24.400**
In theorie doeltreffend	€ 429.415
Aannemelijk doeltreffend	€ 1.017.410
Aannemelijk niet doeltreffend	**€ 7.250**

Tabel 6 Overzicht beoordeling doeltreffendheid en budget

Een betere uitwerking van maatregelen kan waarschijnlijk doelmatigheidswinst opleveren

Een alternatief voor het schrappen van enkele kleinere maatregelen om doelmatigheidswinst te behalen, kan er ook worden gekeken naar het beter uitwerken van de bestaande maatregelen. Met name grotere maatregelen, zoals het Programma School en Omgeving en het onderwijsachterstandenbeleid, kunnen hier doelmatigheidswinst opleveren aangezien zij een substantieel deel zijn van de totale uitgaven. Een verandering in de bestedingen en de behaalde effecten daarmee in grote mate bepalend voor de doelmatigheid van het kansengelijkheidsbeleid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het expliciteren welke concrete doelen een Programma School en Omgeving dient, waar de meeste prioriteit naar uit zou moeten gaan en wat effectieve manieren zijn om dit te bereiken. Bij het onderwijsachterstandenbeleid valt daarnaast wist te behalen op het vanuit OCW uitdragen van een visie op welke inzet van middelen gewenst en effectief is, en wat er van scholen verwacht wordt dat zij doen om onderwijsachterstanden aan te pakken. Ook al is de besteding van middelen vanuit de lumpsum aan de scholen, mag vanuit het departement verwacht worden dat zij (meer) sturen op een effectieve besteding van de middelen.

Daarnaast valt binnen specifiekere subsidieregeling winst te behalen met de uitwerking en het sturen op de implementatie. Bijvoorbeeld bij de subsidieregeling *heterogene brugklassen*. Zo zijn er op dit moment veel verschillende typen heterogene brugklassen toegestaan (verschillende combinaties van leerwegen,

verschillende duur, verschillende onderwijsaanpakken) terwijl het aannemelijk is dat zij niet allemaal even effectief zullen zijn. Ook konden scholen zelf kiezen of zij geld aanvroegen voor opzetten, uitbreiden of doorontwikkelen van hun heterogene brugklas. Het is maar de vraag of het doorontwikkelen van een bestaande brugklas een net zo doelmatige besteding is van subsidiegeld als het opzetten van een nieuwe heterogene brugklas. Hoe meer van het geld wordt besteed aan de maatregelen die het meest (of meer) doeltreffend zijn, hoe doelmatiger de subsidie is. We zien op dit moment echter dat subsidies op het gebied van kansengelijkheid overwegend vrij en breed zijn. Een strakkere inrichting vanuit OCW op basis van de te verwachten effectiviteit kan helpen doelmatigheidswinst te behalen.

OCW geeft aan dat in sommige gevallen niet bekend is welke varianten binnen een maatregel effectiever zijn dan anderen en dat daarom voor een lerende aanpak wordt gekozen met veel vrijheid. Het idee is dan dat de uitvoerende partij kan experimenteren en dat succesvolle varianten verder kunnen worden ontwikkeld. Echter, een lerende aanpak is er bij gebaat dat 1) er heldere doelen worden gesteld, en 2) geen eindeloze mogelijkheden tot variatie zijn, zodat kan worden onderzocht welke elementen en varianten werken en welke niet. Ook is een voorwaarde voor een lerende aanpak dat er consequenties verbonden worden aan succes of de afwezigheid daarvan.

Het combineren van soortgelijke maatregelen kan waarschijnlijk doelmatigheidswinst opleveren

In de jaren 2017-2023 zijn er verschillende maatregelen genomen die zich op dezelfde knelpunten rondom kansengelijkheid richten of deels overlappen. Zo zijn er overstapprogramma's, pilot met scholen die onderwijs verzorgen voor leerlingen tussen 10-14 jaar en heterogene brugklassen, maar zijn ze er allemaal gericht op dat kinderen met een lage SES minder benadeeld worden door het vroege selectiemoment. Overstapprogramma's zorgen ervoor dat leerlingen zich beter kunnen ontplooien op de middelbare school en meer kans hebben om op de plek van hun kansrijke schooladvies goed te presteren, 10-14 onderwijs stelt het moment van selectie uit en heterogene brugklassen maken overstappen na de selectie makkelijker. Het is waarschijnlijk dat dezelfde groepen leerlingen baat hebben bij deze drie interventies. Scholen kunnen nu zelf bepalen óf en welke interventies ze aanbieden om het probleem van de vroege selectie tegen te gaan en daar dan de passende subsidie bij aanvragen. Als de doelen van en de theorieën achter de maatregel beter worden uitgewerkt en er scherper wordt aangegeven op welke manieren kansenongelijkheid door de vroege selectie het best kan worden tegengegaan, is het mogelijk om met minder regelingen te werken. Zo kan er met één subsidieregeling worden gewerkt dat helpt om het gestelde doel te bereiken in plaats van verschillende kleinere regelingen. Op dezelfde manier kan er gekeken worden naar de subsidies voor het Programma School en Omgeving en de Gelijke Kansen Alliantie, en naar het onderwijsachterstandenbeleid op scholen en de arbeidsmarkttoelage. Door minder maatregelen uit te voeren, maar die maatregelen duidelijker per doel in te richten kunnen uitvoeringslasten worden voorkomen aan de kant van het ministerie en aan de kant van de scholen.

Het versmallen van de doelgroep van sommige maatregelen kan waarschijnlijk doelmatigheidswinst opleveren

Een groot deel van de maatregelen wordt ingezet voor een bredere doelgroep dan kinderen met een lage SES of grotere kans op achterstanden. Denk hierbij aan de middelen vanuit het onderwijsachterstandenbeleid die worden vanwege een deel van de leerlingenpopulatie maar die breder ingezet (mogen) worden.

Of aan het Programma School en Omgeving waarbij naast de doelgroepleerlingen ook andere kinderen profijt hebben van het extra aanbod. Het is mogelijk dat het inzetten van deze maatregelen en middelen voor enkel de doelgroep met een lage SES een doelmatigere besteding van middelen zou zijn.

We zien hier echter ook twee kanttekeningen: het kan complex zijn om de specifieke doelgroep voor de maatregelen te selecteren omdat achtergrondfactoren niet altijd vertalen naar een vergrote kans op achterstanden op individueel niveau en het uitsluitend richten van middelen of doelgroepkinderen kan onbedoeld bijdragen aan de stigmatisering van kinderen op basis van achtergrondkenmerken. In hoofdstuk 5 gaan we hier verder op in. Of en hoe de doelgroep van maatregelen kan worden versmald, zou echter om nader onderzoek vragen.

Het aanpassen van het stelsel kan op lange termijn doelmatiger zijn

Veel van het kansengelijkheidsbeleid is gericht op het tegengaan van kansenongelijkheid die wordt veroorzaakt of versterkt door het vroege moment van selectie in ons onderwijsstelsel en de padafhankelijkheid na dat moment van selectie.[48] Er zijn maar liefst vier subsidieregeling waarmee het moment van selectie op de basisschool en de overstap na de middelbare school erna kan worden uitgesteld of versoepeld. Daarnaast is er een subsidieregeling die de overgangen tussen middelbare schoolniveaus moet versoepelen. Ook was er tijdens de coronacrisis een regeling voor capaciteitentoetsen waarmee onderadvisering kon worden hersteld (in reactie op het wegvallen van de eindtoets PO) en is er aanvullende bekostiging voor brede scholengemeenschappen die het wisselen tussen niveaus makkelijker moeten maken. In 2023 was er in totaal €68 miljoen budget voor deze groep aan maatregelen. Ook een flink aantal andere maatregelen met vrij lage kosten, maar wel met grote inzet van ambtenaren en professionals uit het veld richten zich op het moment van overgang tussen het primair en voortgezet onderwijs. Daarnaast is het onderwijsachterstandenbeleid voor gemeenten en scholen er deels opgericht dat kinderen de mogelijke achterstanden vanuit hun thuisomgeving in kunnen lopen voorafgaand aan en gedurende het primair onderwijs, zodat er op het moment van selectie in groep acht “eruit is gehaald wat erin zit”.

Het uitstellen van het selectiemoment door de tijd in het primair onderwijs te verlengen en/of de verschillende tracks in het onderwijs minder rigide te maken (bijvoorbeeld door veel overstapmomenten in te bouwen, leerlingen met regelmaat uitdagendere lesstof te laten proberen of maatwerktracks mogelijk te maken) nemen de problemen veroorzaakt door dat vroege selectiemoment en de sterke differentiatie weg. Hierdoor hoeft er niet langer geïnvesteerd te worden in maatregelen die de negatieve effecten van de selectie verminderen. Uiteraard kost een stelselverandering tijd en in de transitieperiode ook veel geld, maar op de langere termijn kan een aanpassing van het stelsel leiden tot een meer doelmatige besteding van middelen. We gaan verder in op een stelselwijziging in hoofdstuk 4.

[48] In hoofdstuk 4 gaan we dieper in op welke manieren de vroege selectie en vele tracks in het onderwijsstelsel bijdragen aan kansenongelijkheid in Nederland.

3.8 Besparingsvariant

Onderdeel van een strategische evaluatie of periodieke rapportage is het voorstellen van een doelmatige optie waarmee ten minste 20% op de budgettaire grondslag van het beleidsthema kan worden gerealiseerd.[49] Wij nemen hiervoor de situatie in 2023 als uitgangspunt, omdat dat het laatste jaar is waarvan wij over gegevens beschikken. In 2023 werd er €1,49 miljard uitgegeven aan het beleidsthema kansengelijkheid in het funderend onderwijs. De doelmatige optie moet dus een besparing van €298 miljoen opleveren.

In het licht van de nog altijd bestaande en toenemende kansenongelijkheid in het onderwijs (zie paragraaf 3.1), is het sterk de vraag of het met 20% inkrimpen van het budget voor het kansengelijkheidsbeleid een realistische optie is. Daar komt bij dat binnen de huidige besteding van middelen er geen opties zijn om het budget met 20% te verkleinen zonder dat dit het beleid minder doeltreffend maakt. Zo is er "maar" €32,7 miljoen te besparen met het schrappen van de niet-doeltreffende maatregelen: een besparing van 2% Hieronder schetsen we daarom twee andere opties:

- één optie waarmee binnen bestaande maatregelen door middel van een doelmatigere besteding van middelen bespaard kan worden met relatief weinig effectverlies, maar de besparing onbekend is (een doelmatige optie);
- en één optie waarmee 20% bespaard kan worden maar die waarschijnlijk leidt tot effectverlies (een besparingsoptie).

Doelmatige optie: meer gerichte besteding van middelen binnen enkele bestaande maatregelen

Beschrijving	In *algemene beelden doelmatigheid* hierboven beschrijven we vier richtingen om te verkennen waarmee de doelmatigheid van beleid kan worden vergroot. Drie daarvan leveren waarschijnlijk op korte termijn doelmatigheidswinst op: ▸ Het beter uitwerken van de doelen en mechanismen van de maatregelen en op basis daarvan het beleid vormgeven; ▸ Maatregelen met dezelfde doelen en/of vergelijkbare uitwerkingen combineren om onnodige uitvoeringslasten te voorkomen; ▸ Het beleid meer richten op de doelgroep met een lage SES / hoge kans op achterstanden zodat middelen meer terecht komen bij de kinderen die daar het meeste profijt van hebben.
Mogelijke besparing	Het is nu niet bekend welke *output* en welke *outcome* gerealiseerd worden van de budgetten vanuit het beleidsthema kansengelijkheid en deze doelmatige optie is puur theoretisch. Het is daarom niet mogelijk om de besparing te ramen.

[49] Ministerie van Financiën (2022). *Handreiking periodieke rapportage*. URL: https://www.rijksfinancien.nl/sites/default/files/bestanden/Beleidsevaluaties/2022%20Handreiking%20periodieke%20rapportage%20IRF%20BSA.pdf

Mogelijke negatieve effecten	Veel maatregelen geven nu veel vrijheid aan scholen om ze in te vullen of uit te voeren naar eigen inzicht. Het idee hierachter is dat scholen daarmee kunnen aansluiten op de behoefte van hun leerlingen. Door de doelen en mechanismen beter te specificeren en maatregelen samen te voegen gaat een deel van die vrijheid verloren. Echter, het is niet altijd duidelijk wat het voordeel is van deze open invulling. In hoofdstuk 5 gaan we hier verder op in. Het sterker richten van het beleid op kinderen met een lage SES / kans op achterstanden heeft als mogelijke negatieve effecten dat dit stigmatisering van kinderen op basis van achtergrondkenmerken in de hand kan werken. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de *sense of belonging* van deze kinderen en zodoende ook voor hun welzijn, onderwijsprestaties en tot slot de kansen die zij krijgen. Ook hier gaan we in hoofdstuk 5 verder op in.

Tabel 7 Mogelijkheden voor doelmatigheidswinst

Besparingsoptie: verkleinen doelgroep onderwijsachterstandenbeleid (besparing 13-20%)

Beschrijving	De uitgaven in het kader van de aanpak van achterstanden via het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, het onderwijsachterstandenbeleid op scholen en het leerplusarrangement vormen in 2023 maar liefst 66% van de uitgaven aan het beleidsthema. In andere jaren lag dat percentage nog hoger. Om 20% te besparen ligt het voor de hand ruimte te zoeken in het onderwijsachterstandenbeleid. Een optie hiervoor is het verkleinen van de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid en het budget evenredig af te laten nemen met de afname in het aantal kinderen binnen de doelgroep. In het huidige onderwijsachterstandenbeleid wordt 15% van de kinderen met de hoogste relatieve kans op achterstanden aangemerkt als ‘doelgroep’. Scholen met meer dan 12% leerlingen uit de doelgroep ontvangen extra middelen. Voor gemeenten gaat het om meer dan 5% (boven op een vaste voet van €64.000 in 2018).

	In 2018 zijn een aantal alternatieve scenario's uitgewerkt die de doelgroep zouden verkleinen.[50] Het doel daarvan was om in te zien welk budget er dan per kind beschikbaar was bij een vaststaand macrobudget, maar de inschattingen kunnen ook gebruikt worden om mogelijke besparingen uit te rekenen. De kleinste doelgroep afbakening die is berekend was de 13% leerlingen met de hoogste achterstandsscores. Op scholen zou dit de doelgroep met 20% verkleinen. Het evenredig verminderen van het macrobudget zou een besparing van €75 miljoen opleveren. Dat is 5% van het budget van het beleidsthema kansengelijkheid. Bij gemeenten zou dezelfde doelgroepverkleining een besparing van 21% betekenen. Rekening houdend met het vaste bedrag dat gemeenten krijgen, zou dit een besparing van €114 miljoen zijn, oftewel een besparing van 8% op het budget van het beleidsthema. Een verkleining van de doelgroep naar 10% zou grotere financiële effecten opleveren. Een andere knop waaraan gedraaid kan worden is de verhoging van de drempel voor gemeenten en scholen. Omdat dit effect apart is uitgewerkt in 2018 kan niet worden uitgerekend, wat de combinatie van deze twee manieren van doelgroepverkleining zou betekenen. Echter, het is per definitie mogelijk om de doelgroep te verkleinen zodat een besparing van 20% op het budget van het beleidsthema wordt gerealiseerd.
Mogelijke besparing	13 - 20%
Mogelijke negatieve effecten	Een verkleining van de doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid zou betekenen dat minder scholen middelen ontvangen uit het onderwijsachterstandenbeleid en dat de scholen die middelen ontvangen voor minder leerlingen middelen ontvangen. Het is bekend dat scholen met veel kinderen met een lage SES te maken hebben met een stapeling van problematiek waardoor het lastiger is om eenzelfde niveau van onderwijseffectiviteit te realiseren. Ook is het bekend dat kinderen met een lage SES baat hebben bij interventies die onderwijseffectiviteit realiseren. Deze doelgroepverkleining levert daarom wellicht een besparing op, maar is geen doelmatige optie, omdat met waarschijnlijkheid ook het effect van het beleid kleiner wordt.

Tabel 8 Besparingsoptie verkleinen doelgroep

[50] Kamerstukken II 2017-2018, 27 020, nr. 88

/ 4 Analyse van rode draden en aangrijpingspunten in het kansengelijkheidsbeleid

In hoofdstuk 3 is gekeken naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de genomen maatregelen. Daarnaast is een doel van de strategische evaluatie echter om meer zicht te krijgen op kansrijke aanknopingspunten voor toekomstig beleid. In hoofdstuk 4 beantwoorden we daarom de volgende onderzoeksvragen (vraag 9): *Wat weten we daarnaast over wat werkt om kansen te vergroten van leerlingen uit gezinnen met een lagere sociaaleconomische status? Wat zijn aangrijpingspunten voor beleid in het Nederlands stelsel? Welke onbenutte beleidsmaatregelen zijn er verder nog mogelijk?*

Om deze vraag te beantwoorden is een overkoepelende analyse nodig waarin we reflecteren op de richting van het beleid. Eerst identificeren we de rode draden in het beleid. Vervolgens kijken we naar mogelijke witte vlekken. Dit doen we op verschillende vlakken: we kijken naar *op welke thema's* het kansengelijkheidsbeleid zich meer of minder heeft gericht en met welke maatregelen het beleid zich daarop heeft gericht.

Voor een gestructureerde analyse van thema's rondom kansengelijkheid, werken we met een thematisch *framework* van factoren waar kansengelijkheidsbeleid op in zou kunnen zetten. Dit hoofdstuk begint met een uitwerking van dit *framework* (paragraaf 4.1). Op basis daarvan gaan we in op de thematische rode draden (paragraaf 4.2) en witte vlekken (paragraaf 4.3).

Om de thematische rode draden en witte vlekken te identificeren hebben we in vier sessies en een aantal interviews met experts besproken welke aangrijpingspunten voor beleid zij zagen (zie bijlage D voor de deelnemers hieraan). Ook hebben we een analyse van beleid(smaatregelen) in vijf andere landen gedaan (zie bijlage C). Op basis hiervan zetten we in dit hoofdstuk de rode draden uiteen en benoemen we aangrijpingspunten voor toekomstig beleid.

4.1 Een *framework* voor kansen(on)gelijkheid

Om in kaart te kunnen brengen op welke thema's van kansengelijkheid het nationale beleid voor het funderend onderwijs zich heeft gericht in de afgelopen jaren (en waarop juist niet) is het van belang om eerst in kaart te brengen waar het beleid zich op zou kunnen richten. Welke aangrijpingspunten voor beleid zijn er?

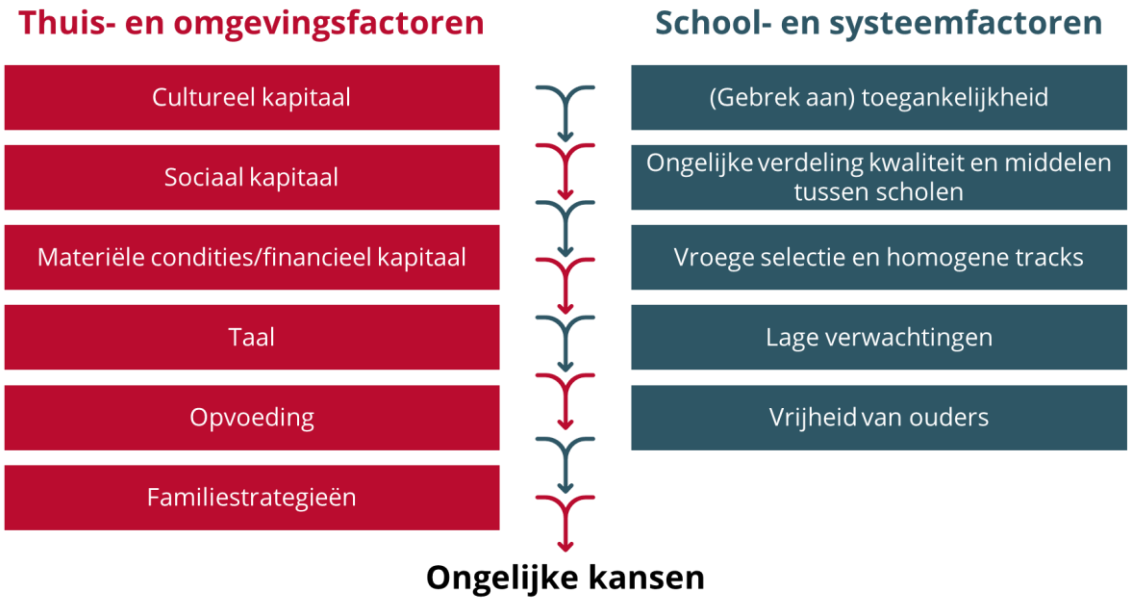
Kansengelijkheid is een complex en hardnekkig vraagstuk. Het komt door een samenspel van factoren dat ongelijke kansen zich (telkens op andere manieren) manifesteren. Om aangrijpingspunten voor beleid in kaart te brengen, moeten dus eerst die factoren in kaart worden gebracht.

Wij hebben gekozen om syntheseonderzoek van UNESCO[51] hiervoor als uitgangspunt te nemen[52]. Het *framework* dat we hieronder presenteren volgt niet één op één uit de publicatie van UNESCO, maar is aangevuld met andere relevante kennis, voornamelijk publicaties over de Nederlandse context.

Het overzicht van UNESCO deelt de factoren die invloed hebben op de ongelijke kansen van kinderen in het onderwijs op in:

- familie- en omgevingsfactoren (hieronder: **thuisfactoren**) en;
- school- en systeemfactoren aan de andere kant (**systeemfactoren**).

Deze factoren kunnen niet gezien worden als net uit te splitsen oorzaken van kansenongelijkheid. Kansenongelijkheid is een samenspel tussen de factoren aan de thuis- en schoolkant. Een aanpak kan zich daarom ook vaak op beide type factoren richten. Bijvoorbeeld: bepaalde families kunnen een bepaalde school niet betalen. Dit kan worden opgelost door de financiële positie van die families te versterken (middels een beurs of andere financiële tegemoetkoming) of door de school goedkoper te maken. Dit geldt voor veel van de genoemde factoren.



Figuur 10 *Framework* voor kansen(on)gelijkheid (Aangepast van: UNESCO)

4.1.1 Thuisfactoren

Thuisfactoren vinden hun oorsprong in de familiesituatie en de persoonlijke omgeving van de leerling. Door verschillende elementen in hun thuisomgeving hebben kinderen een ongelijke startpositie in het onderwijs of kunnen ze minder profiteren van wat het onderwijssysteem te bieden heeft.

[51] Duru-Bellat, M. (2004). *Social inequality at school and educational policies.* UNESCO IIEP.
[52] Wij hebben gekozen om deze indeling te gebruiken en niet, bijvoorbeeld, het 30-factoren model van het Verwey Jonker instituut omdat dit model op een logische manier onderscheid maakt tussen factoren van kansengelijkheid die voortkomen uit het onderwijssysteem, factoren die te maken hebben met de achtergrond van een leerling en de wisselwerking daartussen. Daarnaast heeft het een passend aggregatieniveau.

Cultureel kapitaal

Kinderen krijgen bepaalde culturele ontwikkeling mee vanuit huis: ze kijken naar bepaalde televisieprogramma's, lezen bepaalde boeken, praten met hun ouders op een bepaalde manier over bepaalde onderwerpen en ondernemen bepaalde activiteiten. Dit vertaalt zich in een bepaalde mate van cultureel kapitaal. Als de afstand tussen de thuiscultuur van een kind tot de dominante cultuur op school groter is, is het lastiger voor het kind om zich thuis te voelen op school, lesstof te relateren aan dingen die ze kennen en goede schoolresultaten te behalen.

In het werk van de Franse socioloog Bourdieu[53] speelt het onderscheid tussen de thuiscultuur en de schoolcultuur een cruciale rol in de (onderwijs)kansen van kinderen. Hij laat zien dat ouders uit de dominante sociale klassen er onbewust voor zorgen dat hun kinderen goed presteren op school. Hun normen, waarden, sociale vaardigheden, opvattingen, denkwijzen, kennis en levensstijl[54] sluit naadloos aan op de cultuur in het onderwijs. Curricula en exameneisen sluiten vaak beter aan bij de dominante cultuur en zijn daardoor toegankelijker voor kinderen die die cultuur vanuit huis meekrijgen. Daardoor spelen de kinderen van hoogopgeleide en welvarende ouders een thuiswedstrijd in het klaslokaal.[55] Terwijl voor kinderen met lager opgeleide ouders en uit minderheden het curriculum een voortdurende culturele discontinuïteit kan opleveren tussen de eigen leefwereld en de school. Voor de hogere sociale klassen is het onderwijs een bevestiging en een versterking van hun sociale realiteit en identiteit, omdat de taal, vereisten en schoolcultuur overeenstemt met hetgeen ze van huis uit hebben aangeleerd. Voor de lagere sociale klassen en maatschappelijke minderheden moet in de school juist een verandering optreden van hun taal, vaardigheden en cultuur. Hierdoor vormt de lesstof en de sociale omgeving van de school een grotere uitdaging voor hen. Het rapport van UNESCO geeft aan dat dit in Nederland minder veroorzaakt wordt door een kennis over klassieke culturen en hoogcultuur, maar meer door aanraking met educatieve tv-programma's, boeken en sociale interacties.

Daarnaast vraagt het schoolsysteem erom dat kinderen met een lage SES hun sociale realiteit en identiteit mee veranderen. Voor hen is dit een uitdaging, want wanneer ze succesvol zijn op school lopen ze het risico dat ze zich vervreemden van hun familie en hun lokale gemeenschap.

Op deze tweestrijd wees de Britse onderzoeker Paul Willes in zijn beroemde analyse *Learning to Labour: how working class kids get working class jobs*.[56] Willes toont aan dat jongens ('*Lads*') uit arbeidersgezinnen al op jonge leeftijd botsen met de schoolcultuur en zich er in veel gevallen niet aan conformeren, maar juist tegen verzetten en een tegencultuur ontwikkelen. De '*Lads*' ontwikkelen hun eigen levensstijl, manier van praten en handelen. Vanuit het perspectief van de school laat hun gedrag te wensen over. Ze spijbelen, letten niet op, maken hun taken niet en vertonen delinquent gedrag.[57]

De Rotterdamse socioloog Illias el Hadioui laat zien dat dergelijke processen zich ook aftekenen in de klassen van de Nederlandse steden.[58] El Hadioui maakt duidelijk dat veel stedelijke jongeren navigeren tussen de zichtbare en onzichtbare sociale codes van de thuiscultuur, schoolcultuur en

[53] Bourdieu, P. en Passeron, J.C. (1977). *Reproduction in Education, Society and Culture*, Londen: Sage Publications Ltd.
[54] Door Bourdieu samengevat met het begrip 'habitus'.
[55] Ağirdağ , O., Biesta, G., Bosker, R., Kuiper, R., Nieveen, N., Raijmakers, M., van Tartwijk, J., & Boogaard, M. (2021). *Kaders voor kansen : Naar een beoordelingskader kansengelijkheid voor het funderend onderwijs: Verdiepende studie Wetenschappelijke Curriculumcommissie*. Curriculumcommissie. URL: https://pure.uva.nl/ws/files/62412764/CC_Studie_1.pdf
[56] Willes, P. (1978). *Learning to labour. How working class kids get working class jobs*, Farnborough: Saxon House.
[57] Idem.
[58] El Hadioui, I. (2011). *Hoe de straat de school binnendringt. Denken vanuit de pedagogische driehoek van de thuiscultuur, de schoolcultuur en de straatcultuur*. Amsterdam: Uitgeverij van Gennep B.V.

peer-groep. De (masculiene) codes van de straat botsen met de leefwereld van de school waarin (feminiene) codes zoals zelfreflectie en zelfontplooiing centraal staan. Hierdoor kan er een pijnlijke pedagogische mismatch ontstaan tussen stedelijke jongeren en hun leraren. Daarbij dreigt het gevaar dat de jongeren zich afkeren van de school, terwijl de leraren op hun beurt gefrustreerd raken en de jongeren voortdurend corrigeren en afwijzen.

- **In het kort:**
- Voor kinderen met een lage SES is de afstand tussen hun thuiscultuur en de cultuur op school vaak groter, waardoor ze de lesstof minder goed kunnen relateren aan hun bestaande kennis en ze minder makkelijk goede resultaten halen op school
- Ouders van kinderen met een lage SES kunnen die kinderen relatief minder makkelijk ondersteunen bij hun huiswerk vanwege hun beperktere cultureel kapitaal.
- Voor kinderen met een lage SES kan de botsing tussen de thuiscultuur en schoolcultuur ervoor zorgen dat ze zich niet thuis voelen, wat kan resulteren in het afzetten tegen de schoolcultuur.

Sociaal kapitaal

Een tweede factor die bijdraagt aan kansenongelijkheid is het sociaal kapitaal van het kind en de ouders van het kind. Dit is sterk gerelateerd aan het cultureel kapitaal. Sociaal kapitaal gaat om welke connecties iemand heeft en hoe iemand zich kan bewegen in een bepaalde sociale omgeving. Ouders met een lage SES vinden het vaker lastig om contact te leggen met de school of docenten, of om deel te nemen aan schoolactiviteiten omdat ze minder gewend zijn aan dit soort interacties en minder vaak dezelfde taal spreken[59]. Ouders met een lage SES kunnen daardoor lastiger opkomen voor hun kind in het schoolsysteem en lastiger een onderdeel zijn van de scholing van hun kind. Daarnaast vinden ouders met een lage SES vaker dat het niet aan hen is om zich te bemoeien met de docent en de keuzes van die docent.[60] Ook kunnen kinderen van ouders met een beperkt sociaal kapitaal minder gebruik maken van een netwerk. In Nederland vertaalt zich dit, onder andere, in de mate waarin ouders invloed uitoefenen op de schooladviezen.

- **In het kort:**
- Ouders van kinderen met een lage SES kunnen hun kinderen vaak relatief minder goed begeleiden en ondersteunen in hun scholing vanwege hun beperktere sociale kapitaal
- Ouders van kinderen met een lage SES oefenen doorgaans minder invloed uit op de keuzes in de scholing van hun kind

Economisch kapitaal / materiële condities

Een derde factor van invloed is economisch kapitaal: het inkomen en financieel vermogen van het gezin. Hoewel economisch kapitaal in het Nederlandse funderend onderwijs in theorie geen invloed heeft op de daadwerkelijke toegang tot het onderwijs, heeft het wel op andere manieren invloed. Ten eerste kunnen ouders met weinig financiële middelen minder makkelijk de condities scheppen die nodig zijn voor het goed kunnen volgen van onderwijs: een rustige werkplek, een bureau, een laptop, leermaterialen. Hierdoor kan het voor kinderen met een lage SES lastiger zijn om hun huiswerk effectief te maken.

[59] Duru-Bellat, M. (2004). *Social inequality at school and educational policies*. UNESCO IIEP.
[60] Idem.

Ouders met meer financiële middelen kunnen die condities wel bieden en kunnen hun kinderen daar bovenop ook aanvullend onderwijs bieden, zoals bijles of huiswerkbegeleiding. Zij kunnen hun economisch kapitaal inzetten om hun kinderen een voorsprong te geven ten opzichte van andere kinderen of ervoor te zorgen dat hun kinderen op het gewenste schoolniveau komen of blijven.

Als laatste kan een verschil in economisch kapitaal leiden tot minder ervaren toegankelijkheid tot bepaalde scholen. Als de leerlingen op die scholen veel uitgeven aan schoolgerelateerde extra activiteiten die financieel niet toegankelijk zijn voor het gezin in kwestie, kan dit leiden tot zelfselectie en het besluit voor een andere school.

- **In het kort:**
- Voor ouders met weinig economisch kapitaal is het lastiger om de condities te scheppen die leren bevorderen
- Voor ouders met weinig economisch kapitaal is het lastiger om hun kinderen aanvullend onderwijs te bieden
- Voor ouders en kinderen met weinig economisch kapitaal kunnen bepaalde scholen als niet toegankelijk ervaren worden.

Taal

Het hebben van een gunstige talige thuisomgeving is belangrijk voor de ontwikkeling van een kind. Zo wees de socioloog Basil Bernstein[61] er in 1974 al op dat het formele taalgebruik in scholen in het voordeel werkt van kinderen uit hogere sociaaleconomische klassen. Zij krijgen van huis uit al de woordenschat en taalstructuur mee die in de schoolomgeving van hen wordt gevraagd. Daarmee hebben ze een blijvende en zichzelf versterkende voorsprong op klasgenoten die bijvoorbeeld opgroeien in taalarme gezinnen of waar sprake is van informeel taalgebruik of dialect. Voor deze leerlingen zet het formele taalgebruik van de school hen niet alleen op achterstand, het leidt ook tot een ervaren scheiding tussen school en thuisomgeving.[62]

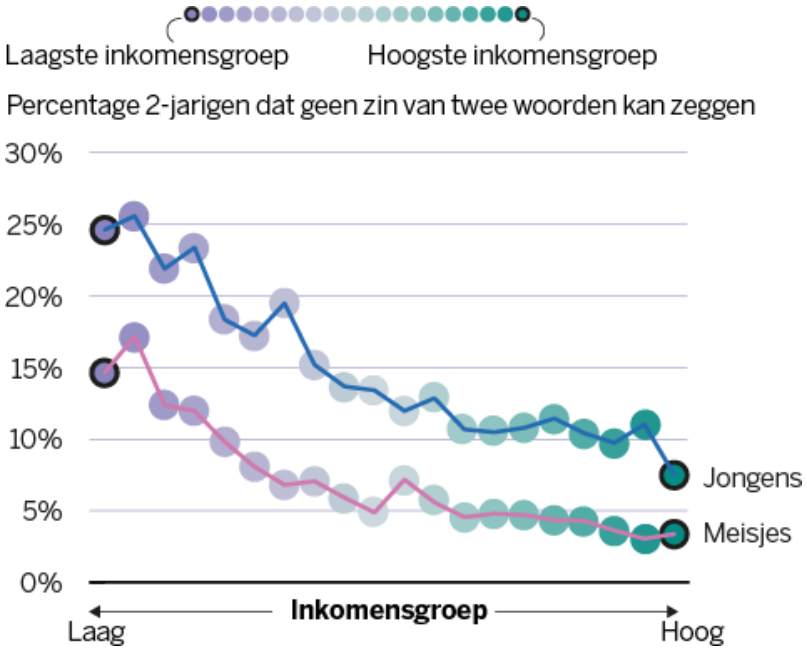
Het belang van een gunstige talige thuisomgeving lijkt in de multiculturele samenleving alleen maar toegenomen. Onder meer doordat steeds meer kinderen opgroeien in een thuisomgeving waar een geheel andere taal wordt gesproken dan op school. Het verschil zit daardoor niet enkel meer in het onderscheid tussen formeel en informeel taalgebruik, of opgroeien in een taalrijke of taalarme omgeving, maar ook tussen op school Nederlands (moeten) spreken en thuis bijvoorbeeld Turks, Berbers of Oekraïens. De talige verschillen waarmee kinderen de school in komen, hebben grote invloed op de onderwijskansen die kinderen gedurende hun onderwijscarrière krijgen. Internationaal onderzoek laat zien dat de kinderen die op school de thuistaal kunnen spreken significant hoger scoren op begrijpend lezen dan de kinderen die thuis soms of nooit Nederlands spreken.[63] Dat verschil uit zich al vanaf de eerste dagen op school.

Echter, er zijn uiteenlopende opvattingen over of het de thuistaal is of de taligheid van de omgeving die dit verschil verklaren. Onderwijskennis.nl schrijft bijvoorbeeld dat het niet de meertaligheid op zich is die de taalachterstanden veroorzaakt, maar de mate waarin kinderen worden voorgelezen (in

[61] Bernstein, B. (1974). *Class, codes and control*. London: Routledge & Kegan Paul.
[62] Idem.
[63] Gubbels, J., Netten, A. & Verhoeven, L. (2017). *Vijftien jaar leesprestaties in Nederland: PIRLS-2016*. Nijmegen: Expertisecentrum Nederlands, Radboud Universiteit, Behavioural Science Institute. URL: https://expertisecentrumnederlands.nl/uploads/default/p/i/pirls-2016.pdf

het Nederlands of hun thuistaal) en of er veel gepraat wordt thuis. Hoe rijk het aanbod in taal is thuis maakt het verschil. [64]

Daarnaast is er ook een verschil tussen kinderen van hoog- en laagopgeleide ouders. Kinderen van hoogopgeleide ouders horen per dag gemiddeld 2.153 woorden en beheersen op 3-jarige leeftijd 1.100 woorden. Kinderen van laagopgeleide ouders horen gemiddeld maar 616 woorden per dag en spreken als ze drie zijn slechts 500 woorden. Deze verschillen hangen samen met de verdere ontwikkeling van woordenschat van de kinderen.[65]



Figuur 11 Percentage 2-jarigen dat geen zin van twee woorden kan zeggen

Deze kloof groeit naarmate kinderen ouder worden.[66] Deze talige achterstand vertaalt zich door naar de niet-talige vakken, zoals rekenen en natuurkunde. Er blijken grote verschillen te bestaan in de prestaties bij natuuronderwijs bij leerlingen die op school de thuistaal kunnen spreken.[67]

- **In het kort:**
- Kinderen met een lage SES en/of andere thuistaal hebben vaker een talige achterstand waardoor het lastiger voor ze is om goed te presteren op school, ook in niet-talige vakken.

[64] Onderwijskennis (2021). *Onderwijskansen en taalstimulering*. URL: https://www.onderwijskennis.nl/kennisbank/onderwijskansen-en-taalstimulering
[65] Stichting Lezen (2022). *Verschil in leesopvoeding tussen hoger en lager opgeleide ouders*. URL: https://www.lezen.nl/onderzoek/verschil-in-leesopvoeding-tussen-hoger-en-lager-opgeleide-ouders/
[66] Idem.
[67] Meelissen, M., Hamhuis, E. & Weijn, L. (2020). *Leerlingprestaties in de exacte vakken in groep 6 van het basisonderwijs. Resultaten TIMSS-2019*. Enschede: Universiteit Twente. https://doi.org/10.3990/1.9789036551090

Opvoeding

Hoe kinderen thuis behandeld en aangesproken worden in hun opvoeding is een vijfde factor met invloed op kansengelijkheid. Dit uit zich op verschillende manieren. Kinderen van hoger opgeleide ouders leren bijvoorbeeld al op jonge leeftijd om door te vragen, nieuwsgierigheid wordt aangemoedigd, er worden over allerlei onderwerpen discussies gevoerd wat de algemene kennis bevordert en geoefend met het uitleggen van abstracte ideeën en het onderbouwen van opvattingen. Het zorgt ervoor dat de kinderen van hoogopgeleide ouders beter opgewassen zijn tegen de eisen van de academische educatie.[68] Het wordt ze met de paplepel ingegoten.

Daarnaast speelt ook de mate waarin kinderen thuis leren dat ze zelf verantwoordelijkheid hebben voor hun eigen acties en dat zij invloed kunnen uitoefenen op hun eigen leven een rol[69]. Kinderen met een hoge SES geloven vaker dat ze invloed hebben op hun eigen toekomst en hebben daardoor meer zelfvertrouwen. Kinderen met een lage SES geloven vaker dat een dubbeltje nooit een kwartje wordt. Dit vertaalt zich in de verwachtingen die kinderen van zichzelf hebben en de mate waarin ze daar naartoe werken (hierover meer bij *vroege selectie en homogene tracks*).

- **In het kort:**
- Bij kinderen met een hoge SES wordt hun nieuwsgierigheid vaker aangemoedigd en beloond waardoor ze deze houding op school ook beter kunnen aannemen
- Kinderen met een hoge SES leren relatief vaker dat ze zelf invloed hebben op hun eigen leven en zijn hierdoor zelfverzekerder, waardoor ze zichzelf meer ontwikkelen en beter presteren op school.

Gezinsstrategieën

Een laatste factor in het overzicht van UNESCO is de gezinsstrategie: de keuzes die een gezin maakt over het onderwijs van het kind om te zorgen dat hun kind het beste uit het onderwijs haalt. Verschillen in cultureel kapitaal, sociaal kapitaal, economisch kapitaal en taalvaardigheden maken dat strategieën van verschillende gezinnen er verschillend uitzien.

Het uitgangspunt bij deze factor is dat de meeste ouders het beste voor hun kind willen en dat zo goed mogelijk onderwijs daar een onderdeel van is. Er zijn echter verschillen tussen gezinnen in hoe belangrijk ze dat vinden, wat ze zien als goed onderwijs, in hoeverre ze weten hoe ze dat moeten bereiken en in hoeverre ze dat kunnen bereiken. Deze verschillen hangen samen met sociaaleconomische status.

Ten eerste is er dus een verschil in wat gezinnen zien als goed onderwijs. In een meritocratische samenleving willen ouders vaak dat hun kinderen in ieder geval hun plaats in de sociale hiërarchie overnemen en het liefst zelfs dat ze stijgen in die hiërarchie. Ouders die zelf een universitaire studie hebben gedaan vinden soms havo niet goed genoeg voor hun kind[70], terwijl voor kinderen uit gezinnen met een lage SES de havo soms juist het ultieme streven is[71]. De keuzes van gezinnen in het onderwijs worden beïnvloed door deze percepties. Kinderen van hoogopgeleide ouders met een havoadvies kiezen vaker voor een school waar ook vwo wordt aangeboden (want dan kunnen ze

[68] Van Dijck, L. (2007). *Naar gelijke onderwijskansen. De maatschappelijke taak van het onderwijs in het licht van de multiculturele samenleving.* Wetenschapswinkel Antwerpen.
[69] Duru-Bellat, M. (2004). *Social inequality at school and educational policies*. UNESCO IIEP.
[70] Het fictieve verhaal in het boek *Havo is geen optie* (Martje van der Brug) is hier een mooie illustratie van.
[71] Zie bijvoorbeeld de documentaire *Klassen.*

wellicht nog opstromen) en kinderen van laagopgeleide ouders kiezen vaker voor een school waar ook vmbo-t wordt aangeboden (dan hoeven ze niet van school te wisselen als ze afstromen)[72].

Ten tweede kennen ouders met een hoge SES vaak beter de weg in het onderwijsstelsel: ze weten beter welke scholen effectiever zijn of beter bij hun kind passen, welke richtingen kansrijk zijn, wat de waarde is van aanvullende programma's zoals tweetalig onderwijs. Ze kunnen hun kind helpen met het vinden van die weg en het mogelijk maken van die weg. Ook als ouders met minder cultureel en sociaal kapitaal deze wegen wel weten te vinden, is het lastiger voor ze om hun kind daar met succes doorheen te leiden.

Volgens UNESCO zijn ouders met een lagere SES vaker risicomijdend in hun besluiten. Dit speelt een rol in besluiten waarin kosten een rol spelen: als aan een bepaalde vorm van onderwijs hoge kosten verbonden zijn maar de opbrengsten staan niet vast (bijvoorbeeld als de leerling niet succesvol is in de onderwijsvorm), zijn ouders met een lager inkomen vaker geneigd om daar niet voor te kiezen. In Nederland speelt deze kostenbarrière geen rol in de toegang tot het funderend onderwijs, maar (voorheen) wel in de toegang tot aanvullende programma's (zoals technasium).

- **In het kort:**
- In gezinnen met verschillende sociaaleconomische statussen wordt toegewerkt naar een ander beeld van succes in het onderwijs
- Ouders met een lage SES weten vaak minder goed wat kansrijke routes zijn in het onderwijsstelsel en hoe die te benutten
- Gezinnen met een lage SES zijn vaker risicomijdend in hun keuzes, waardoor ze soms niet de keuzes maken die het best bij de capaciteiten van het kind passen.

4.1.2 Schoolfactoren

Naast thuisfactoren zijn er ook factoren in het onderwijssysteem of op scholen zelf die bijdragen aan kansenongelijkheid. Hieronder verstaan we de factoren die maken dat scholen of schoolsystemen de al bestaande ongelijkheid tussen kinderen kunnen reproduceren, en factoren die raken aan de ongelijkheid die ontstaat als gevolg van het onderwijs(stelsel) zelf.

(Gebrek aan) toegankelijkheid

UNESCO noemt als eerste belangrijkste onderwijssysteemfactor de toegankelijkheid van scholen en schoolniveaus. Als bepaalde scholen of schoolniveaus niet toegankelijk zijn (financieel of wegens bepaalde criteria) voor bepaalde groepen kinderen, is dit een grote oorzaak van kansenongelijkheid. Dit gaat niet alleen om daadwerkelijke toegankelijkheid, maar ook om ervaren toegankelijkheid.

Met de daadwerkelijke financiële toegankelijkheid van scholen in het funderend onderwijs in Nederland zit het wel goed: schoolgeld vormt voor kinderen geen drempel om naar school te gaan. Op internationaal niveau heeft Nederland dan ook een zeer hoge mate van onderwijsdeelname in het funderend onderwijs. Ook vormt lesgeld geen belemmering in het kiezen van een school: particulier (niet aanvullend) onderwijs speelt slechts een zeer kleine rol in Nederland en voor

[72] Gemeente Rotterdam (2018). *Schoolkeuzemotieven voor het voortgezet onderwijs*. URL: https://onderzoek010.nl/handlers/ballroom.ashx?function=download&id=441

publieke basisscholen en middelbare scholen betalen ouders geen lesgeld. Ook betalen ze niet voor schoolboeken.

Andere aan de school verbonden kosten kunnen echter wel een drempel opwerpen: zo kan het moeten aanschaffen van een tablet of laptop een drempel opwerpen, een hoge (vrijwillige) ouderbijdrage of de kosten voor deelname aan aanvullend onderwijs. Aan het begin van de periode waar dit onderzoek zich op richt waren deze drempels zeker nog aanwezig.

Ervaren toegankelijkheid hoeft niet alleen voort te komen uit financiële drempels: ook een gevoel van ergens niet bij horen kan een drempel opwerpen voor toegang. Als alle kinderen op een school een bepaalde achtergrond hebben kan dit een drempel opwerpen voor een kind met een andere achtergrond. Ook reisafstand kan een drempel zijn voor leerlingen. Een sterk geconcentreerd aanbod van bepaalde type scholen is daarom ook een uiting van mindere toegankelijkheid.

- **In het kort:**
- Aan school verbonden kosten kunnen een drempel opwerpen voor gezinnen die die kosten lastig kunnen dragen
- Reisafstand of een gevoel van “anders zijn” kunnen ook drempels opwerpen voor kinderen

Ongelijke verdeling tussen kwaliteit en middelen tussen scholen

Scholen verschillen van elkaar in effectiviteit: de aanwezigheid van door de school beïnvloedbare kenmerken die samenhangen met effectieve instructie en/of leerprestaties. De leerlingenpopulatie wordt hier nog in meegenomen: een school kan met een zeer uitdagende leerpopulatie nog steeds zeer effectief zijn. Er is heel veel onderzoek gedaan naar welke factoren een school effectief maken, een deel van die factoren zijn:

- De middelen van de school
- De kwaliteit van de leraren
- De klassengrootte of leerling-leraar ratio
- De tijd die een leraar heeft voor het lesgeven in het algemeen en per kind
- Het schoolklimaat
- Sociale veiligheid
- Het aanbod aan activiteiten en ontplooiingsmogelijkheden

De verschillen in effectiviteit van scholen hebben op verschillende manieren invloed op kansengelijkheid. Ten eerste hebben scholen met veel leerlingen met een lage SES méér effectiviteit nodig om dezelfde resultaten te behalen. Socioloog Carroll schreef al in 1963 dat bepaalde kinderen door hun ongelijke startpositie meer onderwijstijd nodig hebben om hetzelfde niveau te behalen, maar dat ze het wel kunnen behalen als ze die tijd ook krijgen[73]. Sommige scholen hebben nu een verlengde schooldag, om meer lestijd te scheppen voor taal en rekenen, of voor versterking van de sociale ontwikkeling. Vooral leerlingen op scholen met een lage SES-populatie lijken daarvan te profiteren. Er is echter geen uitsluitsel over het optimaal aantal lesuren voor leerlingen.[74] Kinderen met een lage SES profiteren daarnaast relatief meer van goede leraren, kleine klassen en

[73] Carroll, J. B. (1963). *A model for school learning*. Teachers College Record, 64, 723–733. https://doi.org/10.1177/016146816306400801
[74] NRO (2020). *Zomerscholen en verlengde schooltijd: effectief voor het inhalen van achterstanden?* https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/Zomerscholen-en-verlengde-schooltijd-1.pdf

aangeboden ondersteuningsactiviteiten. Om gelijke kansen te bieden moet de effectiviteit van de scholen met de kinderen met de minste kansen het hoogst zijn.

Wat in bijna elk OESO-land te zien is, is dat dat juist andersom is: kinderen uit lagere klassen komen vaker terecht in de minst effectieve contexten en kinderen uit hoge klassen vinden hun weg naar de meest effectieve contexten, schrijft UNESCO. In Nederland lijkt dit ook te gelden. Dit komt doordat factoren die bijdragen aan effectiviteit, in het gedrang komen als er een hogere concentratie kinderen is met een extra ondersteuningsbehoefte. Dit geldt voor de tijd van de leraar per kind: als alle kinderen extra instructie- of ondersteuningstijd nodig hebben is dat voor de leraar lastig om te faciliteren. Als andere problemen zich stapelen op de school en de leraar een meer hulpverlenende rol moet aannemen is dat ook funest voor de lestijd. Daarnaast kunnen ook schoolklimaat en sociale veiligheid beïnvloed worden door de hoeveelheid problematiek die er op een school aanwezig is.

Een andere reden voor de ongelijke verdeling van effectiviteit is dat gezinnen met een hoge SES en effectieve scholen elkaar opzoeken. Kinderen met een hoge SES fietsen makkelijker de minder effectieve school in de buurt voorbij om naar een meer effectieve school te gaan. Leraren, aan de andere kant, werken liever op een rustige school (met veel kinderen met een hoge SES), waardoor daar minder sprake is van een lerarentekort[75].

Of segregatie van sociale status en/of etniciteit an sich een negatief effect heeft op de effectiviteit van scholen, is niet duidelijk. Wanneer de concentratie achterstanden groot wordt en er stapeling van problemen optreedt is er een relatie, maar daarbuiten is onderzoek niet eenduidig over of segregatie zelf samenhangt met verlies in leerprestaties. Waar in de VS vaak positieve bevindingen worden gerapporteerd over het effect van (etnisch) heterogeen samengestelde klassen op schoolprestaties, lijkt dat in Europese landen in mindere mate het geval te zijn[76]. Verschillende onderzoeken trekken uiteenlopende conclusies over de relatie, van dat de samenstelling van een school nauwelijks verband houdt met leerprestaties[77], totdat cultureel homogene klassen juist beter zouden zijn voor de leerprestaties van kinderen[78]. Segregatie op scholen heeft wel een negatief effect op de sociale vorming van kinderen[79].

- **In het kort:**
- Scholen verschillen in effectiviteit en die effectiviteit is niet gelijk verdeeld in de samenleving

[75] Veldhuis, P., & Weeda, F. (2022). *Basisscholen komen minstens tienduizend docenten tekort. hoe armer de wijk, hoe groter het tekort.* NRC. URL: https://www.nrc.nl/nieuws/2022/12/13/basisscholen-komen-minstens-tienduizend-docenten-tekort-en-het-worden-er-nog-meer-2-a4151307

[76] Bakker (2012). *Wat we nu weten: Cultureel Etnische Segregatie in het Onderwijs.* URL: https://www.gemengdescholen.nl/artikel/wat-weten-we-nu/

[77] Driessen, G. (2007). *'Peer group' effecten op onderwijsprestaties. Een internationaalreview van effecten, verklaringen en theoretische en methodologische aspecten*. Nijmegen: ITS. Radboud Universiteit Nijmegen. URL: https://www.researchgate.net/publication/274066681_%27Peer_group%27_effecten_op_onderwijsprestaties_Een_internationaal_review_van_effecten_verklaringen_en_theoretische_en_methodologische_aspecten

[78] Dronkers, J. (2010). Positieve maar ook negatieve effecten van etnische diversiteit in scholen op onderwijsprestaties? Een empirische toets met internationale PISA-data. Maastricht: Maastricht University. URL: https://www.researchgate.net/publication/46446518_Positieve_maar_ook_negatieve_effecten_van_etnische_diversiteit_in_scholen_op_onderwijsprestaties_Een_empirische_toets_met_internationale_PISA-data_Positive_but_also_negative_effects_of_ethnic_diversit

[79] Munniksma, A., Scheepers, P., Stark, T. H., & Tolsma, J. (2016). The impact of adolescents' classroom and neighborhood ethnic diversity on same-and cross-ethnic friendships within classrooms. *Journal of Research on Adolescence*, *27*(1), 20-33. https://doi.org/10.1111/jora.12248 & Moody, J. (2001). Race, school integration, and friendship segregation in America. American Journal of Sociology, 107, 679–716. https://doi.org/10.1086/338954

- Kinderen met een lage SES zijn meer gebaat bij een effectieve school en meer gebaat bij extra onderwijstijd
- Kinderen met een lage SES gaan relatief vaker naar een school met lage effectiviteit dan kinderen met een hoge SES
- Problemen kunnen zich stapelen op scholen met veel kinderen met een ondersteuningsbehoefte, wat invloed heeft op de effectiviteit van de school
- Er is een groter lerarentekort op scholen met veel kinderen met een lage SES
- Het is onbekend of segregatie an sich een relatie heeft met de effectiviteit van een school

Vroege selectie en homogene tracks

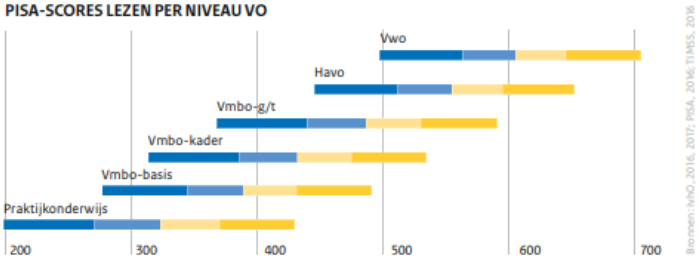
De grootste systeemfactor in kansenongelijkheid volgens het onderzoek van UNESCO is het vroeg indelen van kinderen in homogene tracks. Vergeleken met andere landen kent Nederland een erg vroege selectie en veel tracks: al op hun elfde of twaalfde krijgen kinderen een advies dat ze sorteert in maar liefst tien verschillende categorieën[80].

Een grote reden dat homogene tracks leiden tot kansenongelijkheid is dat kinderen op een bepaalde manier aangesproken en behandeld worden op basis van hun ingeschatte niveau. Op het ene niveau krijgen kinderen een ander onderwijsaanbod, een andere mate van stimulering en worden zij op een andere manier geadresseerd. Als een kind geen toegang heeft tot bepaalde lesstof, zal het kind die lesstof ook niet eigen maken. Het niveau waarop een kind wordt ingedeeld wordt bepalend voor hoeveel het kind kan leren. Daarnaast worden ook het zelfvertrouwen en de ambities van het kind beïnvloed door het niveau waarop het ingedeeld wordt.

Als een kind dan op een 'te laag' niveau wordt ingedeeld heeft dit een grote invloed. Dit is ook een van de redenen waarom het makkelijker is om op een bepaald schoolniveau te blijven dan om door te stromen. Kinderen met een lage SES hebben relatief vaak te maken met onderadvisering[81] (zie ook: *lage verwachtingen*), waardoor zij vaker te maken hebben met het bovenstaande. Ook laatbloeiers hebben last van vroege selectie en kinderen met een lage SES ontplooien zich relatief later[82]. Zij hebben langer de tijd nodig om zich de mores en vereisten van de school eigen te maken en eventuele start-achterstanden in te halen.[83] Deze kinderen profiteren ook meer van langer bij elkaar in dezelfde klas zitten.

[80] Rijksoverheid. *Schooloadvies en doorstroomtoets basisschool*. URL: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/schooladvies-en-eindtoets-basisschool/vraag-en-antwoord/adviezen-in-groep-8
[81] Inspectie van het Onderwijs (2017). *Staat van het Onderwijs 2015/2016*. URL: https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/04/12/staat-van-het-onderwijs-2015-2016
Inspectie van het Onderwijs (2017). *Selectie: meer dan cijfers alleen.* URL: https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/07/07/selectie-meer-dan-cijfers-alleen.
Centraal Planbureau (2022). *Can skills differences explain the gap in track recommendation by socio-economic status*? CPB Discussion Paper. Den Haag. URL: https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Discussion-paper-439-can-skill-differences-explain-the-gap-in-the-track-recommandation.pdf
[82] Onderwijsraad. (2021). *Later selecteren, beter differentiëren*. URL: https://www.onderwijsraad.nl/binaries/onderwijsraad/documenten/adviezen/2021/04/15/later-selecteren-beter-differentieren/Advies+Later+selecteren+beter+differentie%CC%88ren.pdf
[83] Idem.

Daarnaast is er maar beperkte onderbouwing voor de sterke segmentatie die we kennen in het onderwijs in Nederland. Er zit veel overlap in cognitieve vaardigheden tussen kinderen die op verschillende schoolniveaus worden ingedeeld (voorbeeld: er zit overlap in PISA-leesscores tussen vmbo-kader en vmbo). Het prestatieniveau van leerlingen in vmbo, havo en vwo overlapt zelfs zodanig dat daarin geen directe aanleiding kan worden gevonden voor de vroege en volledige scheiding die op dit moment in het voortgezet onderwijs wordt gehanteerd.[84] De afbeelding hiernaast[85] laat de overlap in leesscores zien voor de verschillende schoolniveaus in schooljaar 2015-2016. Hoewel deze kinderen hetzelfde *kunnen,* krijgen ze een ander aanbod, Dat heeft invloed op hun resultaten.



Figuur 12 PISA-scores lezen per niveau VO

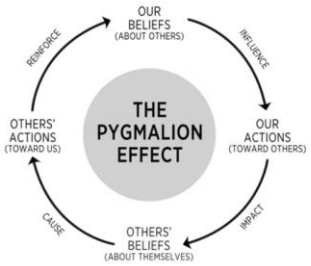
Dit alles zou iets minder problematisch zijn als leerlingen later alsnog de gelegenheid krijgen om door te stromen naar gelang hun capaciteiten. Juist deze mogelijkheden nemen af. De (start)plaatsing van leerlingen in het voortgezet onderwijs bepaalt daarmee steeds meer de verdere schoolloopbaan. Er ontstaat een grotere padafhankelijkheid: leerlingen kunnen moeilijker afwijken van de schoolsoort (zoals het havo of vmbo-tl) waarin ze aan het begin geplaatst zijn. Uit de Staat van het Onderwijs 2015/2016 bleek dat het aandeel enkelvoudige adviezen (voor één schoolsoort) was gestegen, er minder brede brugklassen waren en het stapelen van diploma's afgenomen was ten opzichte van tien jaar terug. Daarnaast worden de verschillende schoolsoorten vaak aangeboden op afzonderlijke locaties, wat de doorstroom bemoeilijkt. De padafhankelijkheid in het Nederlandse onderwijs neemt ook toe door de sterke scheiding tussen beroepsgericht en algemeen vormend onderwijs.[86]

- **In het kort:**
- Het niveau waarop een kind wordt ingedeeld vormt hoeveel het kind kan leren en heeft effect op het zelfvertrouwen en de ambities van het kind
- Er is nauwelijks onderbouwing voor de sterke segmentatie in het Nederlandse onderwijssysteem, terwijl het wel de resultaten van kinderen beïnvloedt
- Kinderen met een lage SES ontplooien zich vaker later en hebben vaker te maken met onderadvisering en komen hierdoor vaker op een niveau terecht dat niet bij hun capaciteiten past
- De padafhankelijkheid in het Nederlandse onderwijs neemt toe, waardoor er minder mogelijkheden zijn om door te stromen naar een niveau dat beter bij ze past.

[84] Elffers, L. (2018). *De bijlesgeneratie. Opkomst van de onderwijscompetitie*. Amsterdam: AUP.
Elffers, L. (2022). *Onderwijs maakt het verschil: kansengelijkheid in het Nederlandse* onderwijs. Amsterdam University Press..
[85] Inspectie van het Onderwijs (2017). *Staat van het Onderwijs 2015/2016*. URL: https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/04/12/staat-van-het-onderwijs-2015-2016
[86] Idem.

Lage verwachtingen

Een andere oorzaak van kansengelijkheid is de verwachting over een kind. Ten eerste verwachtingen door de leraar. Onderzoek laat zien dat de verwachtingen die leraren hebben van de mogelijkheden van hun leerlingen grote invloed heeft op de leerprestaties.[87] Wanneer leraren positieve verwachtingen hebben van de leerlingen, betrekken ze de leerlingen actiever bij de lesstof, zijn ze meer bereid om hen te helpen en geven ze vaker positieve feedback. Dat laatste is belangrijk voor het zelfbeeld en de zelf-effectiviteit van leerlingen.[88] De zelf-effectiviteit (*self-efficacy*) is het geloof van een individu in de eigen capaciteiten om specifieke taken succesvol uit te voeren en doelen te bereiken. De mate waarin mensen over een sterke zelf-effectiviteit beschikken, is een belangrijke voorspeller van succes en levensgeluk. Wanneer mensen positieve verwachtingen hebben van jou, is de kans groter dat je ook een positiever zelfbeeld en zelf-effectiviteit ontwikkeld. In de literatuur staat dit bekend als het Pygmalion-effect[89]: Positieve verwachtingen van anderen leiden tot betere prestaties en een positiever zelfbeeld, die op hun beurt weer leiden tot positievere response en verwachtingen van anderen. Zo ontstaat een zichzelf versterkend effect.



Figuur 13 Pygmalion effect

Het tegenovergestelde van het Pygmalion-effect is het Golem-effect. Negatieve verwachtingen tasten het zelfvertrouwen aan en kunnen bijdragen aan een negatief zelfbeeld. Een voorbeeld hiervan zien we in de analyse van Britse socioloog Paul Wiles *Learning to Labour: how working class kids get working class jobs*.[90] Van de *working class* jongens bestonden negatieve verwachtingen in het onderwijs en zij gingen zichzelf ook gedragen naar die verwachtingen: ze gingen zich verzetten tegen school en ongewenst gedrag vertonen vanuit het perspectief van de school: spijbelen, niet opletten, niet maken van huiswerk. Die negatieve verwachtingen kunnen zich uiten in onderschatting van de vermogens leerlingen en in negatieve vooroordelen en stereotypen. Dat laatste leidt bij deze groepen leerlingen tot (gevoelens van) uitsluiting, bedreiging, onzekerheid, faalangst en gedrag dat deze vooroordelen juist bevestigd (de selffulfilling prophecy). “Zeker in een onderwijssysteem met een vroege selectie, zoals het Nederlandse, ligt het risico op de loer dat leerlingen zich een typische gymnasiast of vmbo’er gaan voelen, en zich gaan vereenzelvigen met het stereotype beeld (slimmer of minder slim)” geeft de Curriculumcommissie aan.[91]

Naast het psychologisch effect van positieve en negatieve verwachtingen, maken leraren ook voortdurend feitelijke keuzes met betrekking tot hun leerlingen. Bijvoorbeeld in de beoordeling van werkstukken en toetsen. En, bijzonder relevant in de Nederlandse context, in de adviezen die leraren geven over het vervolgonderwijs.

---

[87] Hattie. J. (2003). Teachers make a difference, what is the research evidence? Paper presented at the Building Teacher Quality: What does the research tell us ACER Research Conference, Melbourne, Australia http://research.acer.edu.au/research_conference_2003/4/.
Hattie, J. (2015). The applicability of Visible Learning to higher education. Scholarship of Teaching and Learning in Psychology, 1(1), 79–91. https://doi.org/10.1037/stl0000021

[88] Bandura, A (1977). "Self-efficacy: Toward a Unifying Theory of Behavioral Change". Psychological Review. 84 (2): 191–215. https://doi.org/10.1037/0033-295X.84.2.191

[89] Rosenthal, R.; J., Lenore (1992). *Pygmalion in the classroom : teacher expectation and pupils' intellectual development* (Newly expanded ed.). Bancyfelin, Carmarthen, Wales: Crown House Pub.

[90] Willes, P. (1978). *Learning to labour. How working class kids get working class jobs.* Farnborough: Saxon House.

[91] Ağirdağ , O., Biesta, G., Bosker, R., Kuiper, R., Nieveen, N., Raijmakers, M., van Tartwijk, J., & Boogaard, M. (2021). *Kaders voor kansen : Naar een beoordelingskader kansengelijkheid voor het funderend onderwijs: Verdiepende studie Wetenschappelijke Curriculumcommissie*. Curriculumcommissie. URL: https://pure.uva.nl/ws/files/62412764/CC_Studie_1.pdf

Onderzoek laat zien dat leraren kinderen van hoogopgeleide ouders vaker een advies geven dat hoger is dan de score die ze behaalden op de eindtoets.[92] Dat doen ze waarschijnlijk omdat ze onbewust toch hogere verwachtingen hebben van de leerlingen, anticiperen/reageren op de druk van de ouders of ervan uitgaan dat deze leerlingen meer ondersteuning vanuit huis zullen krijgen. Kinderen van laagopgeleide of arme ouders kregen daarentegen veel vaker een schooladvies dat lager is dan wat de eindtoets adviseert.[93] Advisering die bovendien heel vaak enkelvoudig was: het was óf vmbo óf havo. Als gevolg daarvan werd deze leerlingen deels de mogelijkheid afgesneden om het ongelijk van de leraar te bewijzen in het vervolgonderwijs.

- **In het kort:**
- De verwachtingen van een leraar hebben een psychologisch effect op het kind. Deze verwachtingen komen voort uit het niveau waarop het kind is ingedeeld (zie bovenstaande paragraaf), maar houden ook verband met de sociaaleconomische achtergrond van het kind.
- De verwachtingen hebben ook een feitelijk effect op het kind, doordat het de beoordelingen van en adviezen over het kind beïnvloeden
- Kinderen met een lage SES krijgen vaker een advies onder de score op de eindtoets en kinderen met een hoge SES krijgen vaker een hoger advies.

Vrijheid van ouders

Een laatste factor aan de school- en systeemkant is de mate van vrijheid voor ouders om keuzes te maken in het schoolsysteem en het systeem te beïnvloeden. Hoe meer dit het geval is, hoe meer de verschillen in gezinsstrategieën (zie thuisfactoren) een rol spelen.

De vrijheid van schoolkeuze is hierin een belangrijk element. Zoals hierboven beschreven verschillen scholen van effectiviteit en kunnen ouders met een hoge SES vaak beter de weg vinden naar een school van hoge effectiviteit. Als de vrijheid er is, maken ouders er gebruik van en draagt dit bij aan kansenongelijkheid[94]. In landen waar er minder keuzevrijheid is voor ouders, bijvoorbeeld doordat een gezin in een bepaald postcodegebied moet wonen om naar een bepaalde school te kunnen, vindt een deel van de ouders ook een weg naar de meest effectieve scholen (bijvoorbeeld door te verhuizen). Omdat dat voor een veel kleiner deel van de ouders een mogelijkheid is, heeft dit een minder grote invloed op kansengelijkheid in de gehele maatschappij. Echter, dit leidt ook tot onwenselijke situaties. In plaatsen met een lotingssysteem voor scholen is de invloed nog beperkter en is er minder kans op schoolsegregatie.

Hoe meer vrijheid een individuele leraar of school heeft om de onderwijsloopbaan van een kind te beïnvloeden, hoe meer invloed ouders in potentie ook kunnen hebben. Ouders hebben rechtstreeks toegang tot een leraar en kunnen invloed uitoefenen op die leraar, bijvoorbeeld om schooladviezen bij te stellen of een positief advies te geven. Echter, de vrijheid van de leraar kan ook een positieve uitwerking hebben op kansengelijkheid, doordat de leraar de wijze van lesgeven kan aanpassen aan de doelgroep.

[92] Inspectie van het Onderwijs (2017). *Staat van het Onderwijs 2015/2016*. URL: https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/04/12/staat-van-het-onderwijs-2015-2016
Inspectie van het Onderwijs (2017). *Selectie: meer dan cijfers alleen.* URL: https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2017/07/07/selectie-meer-dan-cijfers-alleen.
Centraal Planbureau (2022). *Can skills differences explain the gap in track recommendation by socio-economic status*? CPB Discussion Paper. Den Haag. URL: https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Discussion-paper-439-can-skill-differences-explain-the-gap-in-the-track-recommandation.pdf
[93] Idem.
[94] Duru-Bellat, M. (2004). *Social inequality at school and educational policies*. UNESCO IIEP.

Vrijheid van ouders kan dus bijdragen aan kansenongelijkheid omdat ongelijke gezinsstrategieën er dan meer toe doen. Echter, keuzevrijheid en invloedmogelijkheden maken veel minder uit als scholen weinig verschillen in effectiviteit.

- **In het kort:**
- Het Nederlandse onderwijssysteem kent relatief veel vrijheid voor ouders, leraren en scholen
- Ouders kunnen invloed uitoefenen op de schoolloopbaan van hun kinderen
- Ouders met een hoge SES doen dat relatief vaker en met meer succes

4.2 Thematische rode draden

Wanneer we de beleidsmaatregelen van de afgelopen jaren langs het bovenstaande *framework* leggen, zien we dat het ministerie van OCW de afgelopen al op veel verschillende thuis- en schoolfactoren heeft ingezet. In tabel 9 hieronder staat een overzicht van welke beleidsmaatregelen op basis van de beoogde doelen en beleidstheorie aan welke factor(en) gerelateerd zijn.[95]

Factor	Gerelateerde maatregelen
Thuisfactoren	
Cultureel kapitaal	▸ Het **Programma School & Omgeving** biedt scholen de mogelijkheid om een rijke schooldag te organiseren voor de leerlingen, waarin zij in aanraking kunnen komen met culturele kennis. Ook biedt het scholen de mogelijkheid huiswerkbegeleiding aan te bieden, waar kinderen waarvan ouders wegens een gebrek aan cultureel kapitaal niet bij kunnen ondersteunen baat bij hebben.
Sociaal kapitaal	▸ **De wetten eindtoetsing PO en doorstroomtoets PO** verkleinen het verschil in hoe ouders invloed (kunnen) uitoefenen op de school/leraar.
Materiële condities/ financieel kapitaal	▸ Met de **wet vrijwilligheid ouderbijdrage** wordt ingezet op het toegankelijker maken van scholen voor leerlingen met beperkt financieel kapitaal. Het **wegnemen van (financiële) drempels voor technasium en tweetalig onderwijs** eveneens. ▸ Het **verplichten van scholen om te voorzien in laptops of tablets** als kinderen of hun ouders dat niet zelf kunnen of willen aanschaffen verkleint ook de drempels voor bepaalde scholen. ▸ De **monitor aanvullend onderwijs** is bedoeld om inzicht te geven in een risico voor kansengelijkheid op basis van financieel kapitaal (verschillende toegang tot aanvullend onderwijs). Ook met de **handreiking gebruik externe partijen in de school** wordt hierop ingezet. ▸ In het **Programma School & Omgeving** wordt door sommige scholen de rijke schooldag ingevuld met activiteiten waar sommige kinderen in mindere mate toegang toe hebben door het financiële kapitaal van hun gezin. Dit gaat om huiswerkbegeleiding en bijles, maar ook sportactiviteiten of muziekles. ▸ Met het **Programma Schoolmaaltijden** wordt een oplossing gezocht door een probleem dat voortkomt uit slechte materiële condities in gezinnen. Door kinderen uit deze gezinnen van een schoolmaaltijd te voorzien kunnen ze zich beter op hun scholing richten.
Taal	▸ **VVE** zorgt ervoor dat kinderen met een (potentiële) taalachterstand kunnen werken aan hun taalvaardigheid en ontwikkeling. In de afgelopen jaren zijn maatregelen genomen om VVE te versterken

[95] Naast de beleidsmaatregelen vanuit het ministerie raakt de Gelijke Kansen Alliantie (ook) een groot deel van de factoren, omdat zij actief betrokken zijn bij lokale netwerken van gemeenten en scholen. Deze initiatieven worden echter lokaal vormgegeven. We nemen ze daarom niet op in onderstaande tabel. Zie voor meer informatie: Gelijke Kansen Alliantie. (2022). *De 264 van de GKA*. URL: https://www.gelijke-kansen.nl/documenten/publicaties/2020/10/31/de-264-van-de-gka

	▸ In het **Programma Tel mee met** Taal wordt ondersteuning geboden aan ouders die dat nodig hebben
Opvoeding	Vanuit kansengelijkheidsbeleid zijn er geen maatregelen die zich richten op de opvoeding
Gezinsstrategieën	▸ **De wetten eindtoetsing PO en doorstroomtoets PO** verkleinen het verschil in hoe ouders invloed (kunnen) uitoefenen op de school/leraar. ▸ De beleidsmaatregelen rondom **schoolaanmelding** (invoering van centrale aanmeldweek) zetten in op het inperken van de invloed van gezinsstrategieën op onderwijskansen.
Schoolfactoren	
Gebrek aan toegankelijkheid	▸ Met de **wet vrijwilligheid ouderbijdrage** wordt gestreefd naar grotere (ervaren) toegankelijkheid van bepaalde scholen. Dit geldt ook voor het **wegnemen van de belemmeringen voor technasium en tweetalig onderwijs** en de **verplichting voor scholen om te voorzien in een laptop of tablet**.
Ongelijke verdeling kwaliteit en middelen tussen scholen	Er wordt ingezet op het vergroten van de effectiviteit van scholen met veel kinderen met een lage SES: ▸ De grootste maatregel om de effectiviteit van scholen met veel kinderen met een lage SES te vergroten is **het onderwijsachterstandenbeleid**. Scholen kunnen deze middelen inzetten voor verschillende zaken die potentieel de effectiviteit van de school vergroten, zoals kleinere klassen of meer onderwijsondersteuners. ▸ De **subsidie voor het vrijroosteren van leraren voor coaching** heeft ook als doel om de effectiviteit van scholing voor kinderen met een lage SES te vergroten ▸ De **arbeidsmarkttoelage voor leraren op scholen met veel kinderen met een lage SES** dient het (grotere) lerarentekort op die scholen te verkleinen Daarnaast wordt ingezet op het gelijker verdelen van kinderen over verschillende scholen (met verschillende effectiviteit) door het tegengaan van segregatie tussen scholen: ▸ Het **verzamelen en delen van goede voorbeelden op het gebied van tegengaan van segregatie** ▸ De **inspectie inventariseert op welke wijze gemeenten invulling geven aan de wettelijke plicht om jaarlijks overleg te voeren over het tegengaan van segregatie**
Vroege selectie en homogene tracks	Op verschillende manieren wordt getracht de ongelijkheid in het schooladvies te verminderen: ▸ De **wetten eindtoetsing PO en doorstroomtoets PO** zorgen ervoor dat er minder ruimte is voor de soms te lage verwachtingen die een leraar heeft van een leerling ▸ Met **het niet meer toestaan van het categorisch uitsluiten van meervoudige adviezen** wordt gepoogd de advisering passender te maken bij de capaciteiten van het kind ▸ De **verplichte leervolgsystemen en gestandaardiseerde toetsen** in het PO en het VO (nog niet ingevoerd) dienen, onder andere, de beoordeling van de leerling objectiever te maken.

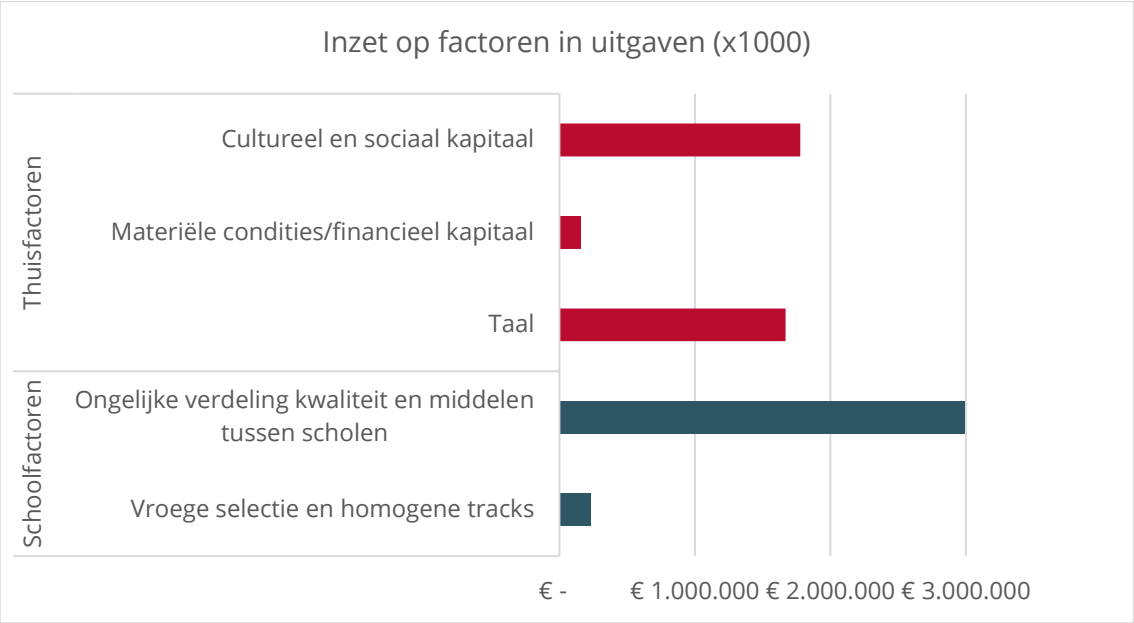
	Daarnaast wordt op verschillende manieren ingezet op het verzachten van de overgang tussen het PO en VO of zelfs uitstellen van de selectie: ▸ De **pilot met scholen die onderwijs verzorgen voor leerlingen tussen 10-14 jaar** en de **subsidie voor schakelprogramma's tussen PO en VO** zijn bedoeld om de overgang tussen PO en VO te versoepelen ▸ De **subsidieregeling heterogene brugklassen** moet mogelijk maken dat kinderen langer samen leren en daardoor pas later worden gesorteerd in schoolniveaus ▸ Ook wordt de **spreiding van brede brugklassen** en worden **scholen aangemoedigd onderlinge afspraken te maken over een dekkend aanbod van brede brugklassen**. Als laatste wordt er ingezet op het versoepelen van doorstroom in het voortgezet onderwijs: ▸ Met de **invoering van de wet doorstroomrechten** worden drempels voor doorstroom tussen verschillende schoolniveaus weggenomen ▸ De **subsidie voor programma's die de overstap tussen vmbo en havo versoepelen** is ook bedoeld om het makkelijker te maken om door te stromen in het voortgezet onderwijs.
Lage verwachtingen	▸ De **handreiking schooladvisering** is onder andere bedoeld om leraren bewust te maken van hun onbedoelde vooroordelen en schooladvisering te objectiveren
Vrijheid van ouders	Geen landelijke maatregelen

Tabel 9 Overzicht van welke beleidsmaatregelen aan welke factoren gerelateerd zijn

Ook aan de hand van de bestedingen van het afgelopen jaar vallen er rode draden te ontwaren. Om een beeld te geven van de uitgaven op de factoren staat hieronder een grafiek die laat zien op welke thuisfactoren en schoolfactoren de meeste middelen zijn ingezet[96]. Aan de andere factoren is minder dan €10 miljoen besteed in de periode van deze evaluatie.

De bedragen in figuur 14 zijn een optelsom van de uitgaven aan de beleidsmaatregelen die op een bepaalde factor inzetten van 2017 tot en met 2023. Wanneer maatregelen inzetten op meerdere factoren is het bedrag in gelijke delen verdeeld over die factoren. Een uitzondering hierop is het Gemeentelijke Onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) omdat daarvan bekend is dat het overgrote deel van het budget wordt besteed aan VVE. Hierdoor is dat budget voor 50% aan taal, 25% aan sociaal kapitaal en 25% aan cultureel kapitaal toegekend.

[96] De bedragen in figuur 14 zijn een optelsom van de uitgaven aan de beleidsmaatregelen die op een bepaalde factor inzetten van 2017 tot en met 2023. Wanneer maatregelen inzetten op meerdere factoren is het bedrag in gelijke delen verdeeld over die factoren. Een uitzondering hierop is het Gemeentelijke Onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) omdat daarvan bekend is dat het overgrote deel van het budget wordt besteed aan VVE. Hierdoor is dat budget voor 50% aan taal, 25% aan sociaal kapitaal en 25% aan cultureel kapitaal toegekend.



Figuur 14 Overzicht uitgaven op thuisfactoren en schoolfactoren

Op basis van bovenstaande tabel en grafiek vallen de volgende zaken op:

- Qua aantal maatregelen is voornamelijk ingezet op het wegnemen van de impact van vroege selectie en homogene tracks. Dit is gedaan op uiteenlopende manieren: met wetswijzigingen, kennisvergaring en -deling, subsidieregelingen en pilots. Ook is een relatief groot budget naar de maatregelen die op deze factor inzetten gegaan.
- Daarnaast werden veel maatregelen getroffen om de gevolgen van beperkt financieel kapitaal in te perken. Ook hier was sprake van een wetswijziging, kennisvergaring- en deling en subsidieregelingen maar is een minder groot deel van het budget aan besteed.
- Qua uitgaven is een grote inzet op de thuisfactoren taal en cultureel en sociaal kapitaal te zien. De grootste post op de kansengelijkheidsbegroting is het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB), wat gericht is op het compenseren voor deze thuisfactoren. Ook de programma's School en Omgeving, Schoolmaaltijden en Tel mee met Taal zijn redelijk omvangrijk qua budget.
- Op de factor ongelijke verdeling kwaliteit en middelen tussen scholen is ook veel inzet te zien, zowel in het aantal maatregelen als financieel. Dit komt grotendeels door het onderwijsachterstandenbeleid voor scholen (OAB) wat de op één na grootse post is op de kansengelijkheidsbegroting. Daarnaast zijn ook de arbeidsmarkttoelage voor leraren en de subsidie voor het vrijroosteren van leraren relatief financieel omvangrijke maatregelen.

4.3 Aangrijpingspunten voor beleid

Na het identificeren van de thematische rode draden waarop beleid is ingezet, zijn we met experts vanuit het veld, onderzoek en beleid in gesprek gegaan over welke factoren van kansenongelijkheid (en thema's daarbinnen) nu nog niet of minder wordt ingezet. Ook onderzochten we vijf andere landen om te zien welk type maatregelen of op welke factoren er elders wordt ingezet. Hierbij keken we met name naar mogelijkheden die binnen de invloedsfeer van het ministerie liggen en potentie hebben om de kansengelijkheid in Nederland te bevorderen. We omschrijven hieronder eerst de aangrijpingspunten vanuit experts en daarna de punten die volgen uit de landenanalyse. We werken niet uit wat de Rijksoverheid zou kunnen ondernemen op deze aangrijpingspunten omdat dat om verdiepend onderzoek vraagt. In veel gevallen zal het gaan om het stimuleren of ondersteunen van scholen middels financiering of kennis.

4.3.1 Aangrijpingspunten vanuit experts

De gesprekken met verschillende experts uit het veld, onderzoek en beleid leverde een breed scala aan mogelijke maatregelen en belangrijke thema's op. Een aantal invalshoeken kwam vaker terug. Dat leverde de volgende aangrijpingspunten voor beleid op:

Interventies gericht op ouders: opvoedondersteuning en ouderbetrokkenheid

In de tabel op pagina 10 is de factor *opvoeding* leeg. Zoals bij 4.1.1 omschreven, wordt bij kinderen met een hoge SES vaker nieuwsgierigheid geprikkeld en aangemoedigd en krijgen ze van huis uit een vertrouwen in eigen kunnen en de maakbaarheid van hun leven mee. In het kansengelijkheidsbeleid van OCW wordt er niet expliciet ingezet op het ondersteunen van ouders in deze elementen van de opvoeding. Wel kan de nieuwsgierigheid van kinderen natuurlijk op de (voor)school worden geprikkeld en kunnen ze daar ook een vertrouwen in eigen kunnen ontwikkelen. Op het gebied van interventies of maatregelen gericht op ouders en ouderbetrokkenheid zien we voor OCW drie aangrijpingspunten:

- **Verbinding zoeken met programma's van andere ministeries**, zoals het programma Kansrijke Start van het ministerie van VWS en het programma Weerbaar Opvoeden van het ministerie van SZW. Deze programma's vallen buiten de scope van de strategische evaluatie. We hebben daarom niet gekeken naar de effecten op kansengelijkheid in het onderwijs van deze interventies. Het kan echter wel kansrijk zijn voor OCW om uit te zoeken hoe bestaande opvoedinterventies kunnen worden uitgebreid of verbeterd zodat ze een zo positief mogelijke uitkomst hebben op kansengelijkheid.
- **Ouders in staat stellen hun eigen sociaal en cultureel kapitaal op te bouwen.** Experts benoemden dat de contextfactoren *cultureel kapitaal* en *sociaal kapitaal* die impact hebben op kansengelijkheid nu vooral worden aangepakt door op school te compenseren voor een 'gebrek aan' sociaal en cultureel kapitaal vanuit huis (bijvoorbeeld middels het Programma School en Omgeving). De aanwezigen gaven aan dat OCW deze factoren ook zou kunnen adresseren door interventies in te zetten die ouders in staat stellen hun sociaal en cultureel kapitaal verder op te bouwen, en meer inzicht te krijgen in hun bestaande sociaal kapitaal en de manieren om dat in te zetten. Op het gebied van taal gebeurt dit wel al: het Programma Tel mee met Taal maakt mogelijk dat ouders zelf taallessen volgen en via die weg bijdragen aan de taalontwikkeling van hun kind. Ouders begrijpen dan zelf ook beter wat er op school gebeurt en kunnen hun kind beter begeleiden in hun school(loopbaan).
- **De rol van ouders in het onderwijs van hun kind vergroten.** Tot slot zien experts dat interventies gericht op het vergroten van de ouderbetrokkenheid op scholen een positief effect

kan hebben op kansengelijkheid. In het kader van de Gelijke Kansen Alliantie worden op gemeentelijk niveau soms interventies uitgevoerd die zich hierop richten. Landelijk is er echter geen beleidsmaatregel die zich toespitst op de rol van ouders. Hierbij kan er aandacht zijn voor verschillende elementen van ouderbetrokkenheid die een positieve impact kunnen hebben op de ontwikkeling van een kind[97]:

- *Hoge verwachtingen van het kind*: zoals eerder beschreven in het *framework* in paragraaf 4.1 hebben verwachtingen effect op de prestaties van een kind. Als ouders gestimuleerd worden hoge verwachting van hun kind te hebben kan dit dus positieve effecten hebben.
- *Thuisbetrokkenheid*: als ouders thuis aandacht schenken aan de scholing van het kind, bijvoorbeeld door te helpen met huiswerk, te praten over de lesstof of te helpen met plannen, heeft dit positieve effecten op de ontwikkeling van het kind, vooral bij kinderen met een lage SES.
- *Goede communicatie tussen school en ouders*: als ouders en de docent elkaar weten te vinden en de ontwikkeling van het kind samen bespreken heeft dit op verschillende manieren positieve effecten. Leraren en ouders krijgen zo beter inzicht in het kind, wat ze kan helpen bij het bieden van passende begeleiding op school en thuis. Ouders krijgen ook meer inzicht in de werking van het schoolsysteem en kunnen hun kinderen beter begeleiden op de cruciale momenten.

Beleidsmaatregelen gericht op zich thuis voelen op school

Een tweede thema waarbinnen experts aangrijpingspunten voor beleid zien is het thuis voelen op school, ook wel de *sense of beloning* van een kind op school. Zo wijzen zij erop dat zich thuis voelen op school belangrijk is voor de leerontwikkeling van een kind (en daarnaast het welzijn van het kind)[98]. Kinderen met een lage SES voelen zich relatief minder vaak thuis op school[99]. Dit geldt ook voor kinderen met een migratieachtergrond (ongeacht sociaaleconomische status). Om de *sense of belonging* van kinderen te vergroten, onderscheiden we zes aanknopingspunten voor het beleid:

- **Bevorderen van ouderparticipatie**: actieve deelname van ouders aan activiteiten op school, zoals buitenschoolse activiteiten of een medezeggenschapsraad, draagt mogelijk bij aan of een kind zich thuis voelt op school en indirect ook aan de leesprestaties van het kind.[100]
- **Aandacht voor verschillende talen en culturen***:* verschillende experts wijzen erop dat het op een positieve en inclusieve manier aandacht besteden aan de talen en culturen van leerlingen op de school bij kan dragen aan hun *sense of belonging*, mede door een brug te slaan tussen de thuiscultuur en de schoolcultuur (zie 4.1: cultureel kapitaal).[101] Andersom kan te weinig aandacht voor de culturele diversiteit in een school leiden tot meer verzuim bij kinderen met een niet-dominante culturele achtergrond . Deze kinderen voelen zich onvoldoende betrokken bij de school en zijn daardoor sneller geneigd tot verzuim.
- **Inzetten van de thuistaal in het onderwijs***:* in het verlengde van aandacht voor talen en culturen kan de thuistaal van het kind ook worden ingezet om *sense of belonging* en leerprestaties te bevorderen. Zo kan meertaligheid worden ingezet door kinderen elkaar ondersteuning te laten geven in de eigen taal, gelijktijdig de woordenschat van kinderen in verschillende talen uit te

[97] Onderwijskennis (2022). *Ouderbetrokkenheid en onderwijskansen.* URL: https://www.onderwijskennis.nl/kennisbank/ouderbetrokkenheid-en-onderwijskansen
[98] OECD (2017). *Students sense of belonging at school and their relationship with their teachers.* URL: https://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2015-results-volume-iii/students-sense-of-belonging-at-school-and-their-relations-with-teachers_9789264273856-11-en;jsessionid=QN0jrgGR7h4r7zhTKXq7M5yMM0kGZaO7wcSeLb3L.ip-10-240-5-171
[99] Idem.
[100] Hoewel experts wijzen op de mogelijke effecten van ouderparticipatie, wijst Onderwijskennis er juist op dat dit effect (nog) niet is aangetoond. Extra aandacht voor de beleidstheorie van eventuele maatregelen is daarom gewenst.
[101] In het kader van de Gelijke Kansen Alliantie zijn er in bepaalde gemeenten interventies op het gebied van meertaligheid of een positieve benadering van andere culturen binnen de school. Echter, op landelijk niveau is hier geen gericht beleid op.

breiden of de mogelijkheid bieden aan ouders om oudergesprekken in hun eigen taal te voeren. Door het gebruik van de thuistalen van de verschillende leerlingen niet te ontmoedigen maar juist in te zetten op school voelen kinderen met een andere taalachtergrond zich minder buitengesloten op school[102].

- **Tegengaan racisme en discriminatie:** de negatieve gevolgen van racisme en discriminatie kwamen in de expertsessies veelvuldig terug. Dit speelt deels bij vraagstukken rondom schooladviezen en de verwachtingen die docenten van leerlingen hebben. Het speelt echter ook door in hoe thuis kinderen zich op een school voelen. Blijvende aandacht voor het tegengaan van racisme en discriminatie is dan ook een kansrijk thema om vanuit OCW de samenwerking met andere directies en ministeries op te zoeken. Hierbij kan er worden gedacht aan het verder scholen en professionaliseren van docenten rondom thema's als racisme en discriminatie, het (laten) onderzoeken van lesmethoden op (onbedoelde) stigmatiserende teksten of het (financieel) stimuleren van lessen voor kinderen en jongeren over vooroordelen.[103]
- **Diverse docententeams***:* tot slot wijzen experts op de kansen van diverse docententeams om de *sense of belonging* van kinderen (met een migratieachtergrond) te vergroten. Uit onderzoek in de Verenigde Staten blijkt namelijk dat kinderen die zich herkennen in hun docenten, eerder een gevoel van thuishoren ervaren[104]. In de expertsessie werd hier met het oog op de Nederlandse context ook potentie gezien.

Een belangrijk aandachtspunt bij het begrip *sense of belonging* is dat andere maatregelen op het gebied van kansengelijkheid ook onbedoeld afbreuk kunnen doen aan de *sense of belonging* van kinderen. De *sense of belonging* van kinderen kan namelijk afnemen op het moment dat zij (vaak) op basis van hun achtergrond worden geselecteerd voor ondersteuningsprogramma's of andere interventies om potentiële achterstanden weg te werken. Zij kunnen zich daardoor anders voelen op basis van hun achtergrond, waardoor zij zich minder thuis voelen op school[105]. Een voorbeeld hiervan is het Programma Schoolmaaltijden, waarbij een aanbod van schoolmaaltijden voor een selectieve groep kinderen binnen de school vaak niet als prettig wordt ervaren door kinderen en ouders.[106] Tegelijkertijd kan het specifiek richten van beleidsmaatregelen op de kinderen die dat het meest nodig hebben, bijdragen aan het voeren van doelmatig beleid en het verminderen van kansenongelijkheid. Het is bij dergelijk beleid daarom nodig om constant te zoeken naar een evenwicht tussen het (doelmatig) toespitsen van beleid op kinderen op basis van hun achtergrond en het bevorderen van de *sense of beloning* van kinderen door hen op te laten gaan in de groep.

Beleidsmaatregelen gericht op meer of flexibelere onderwijstijd

"Als je er meer in stopt komt er ook meer uit" is de titel van een kader in het boek *Onderwijs maakt het verschil* van Louise Elffers. Ze doelt hier op de theorie dat wat een kind kan bereiken ook deels afhankelijk is van hoeveel tijd er in het kind geïnvesteerd wordt om het doel te bereiken. Sommige kinderen hebben, vanwege welke omstandigheden dan ook, langer de tijd of intensievere begeleiding nodig om dezelfde leerdoelen te halen dan andere kinderen. (Genoeg) onderwijstijd is daarom extra belangrijk voor die kinderen. We onderscheiden hier twee aangrijpingspunten voor beleid:

[102] Onderwijskennis (2021). *Kansrijke aanpak: omgaan met meertaligheid.* URL: https://www.onderwijskennis.nl/kennisbank/kansrijke-aanpak-omgaan-met-meertaligheid
[103] Kennisplatform Inclusief Samenleven. *Lessen over discriminatie in het basisonderwijs: wat gaat er goed en wat kan er beter?* URL: https://www.kis.nl/artikel/lessen-over-discriminatie-het-basisonderwijs-wat-gaat-er-goed-en-wat-kan-er-beter
[104] Nevarez, C., Jouganatos, S., & Wood, J. L. (2019). *Benefits of teacher diversity: Leading for transformative change*. Journal of School Administration Research and Development, 4(1), 24-34. https://doi.org/10.32674/jsard.v4i1.1940
[105] Sharma, M. (2018). Seeping Deficit Thinking Assumptions Maintain the Neoliberal Education Agenda: Exploring Three Conceptual Frameworks of Deficit Thinking in Inner-City Schools. *Education and Urban Society 50(2):136-154*.
[106] Jeugdeducatiefonds (2023). *Evaluatie Boterhammenbar.* URL: https://www.jeugdeducatiefonds.nl/files/1845/evaluatieonderzoek+boterhammenbar.pdf

- **Benutten van de reguliere onderwijstijd***:* in de eerste plaats helpt het zoveel mogelijk te zorgen dat kinderen gebruik maken van de onderwijstijd die ze aangeboden krijgen door in te zetten op het voorkomen van verzuim en voortijdig schoolverlaten. Beide komen vaker voor bij jongeren met een migratieachtergrond[107]. Voortijdig schoolverlaten in 2020 zelfs 50% vaker dan bij jongeren zonder migratieachtergrond[108]. De Rijksoverheid voert actief beleid op het voorkomen van verzuim en voortijdig schoolverlaten, maar dat valt buiten de scope van deze evaluatie. Het kan wel kansrijk zijn voor het ministerie om te verkennen in hoeverre die interventies effectief zijn voor de doelgroepen die het meest gebaat zijn bij hun onderwijstijd.
- **Langere onderwijsroutes***:* daarnaast is het een mogelijkheid om bepaalde leerlingen langer de tijd te geven om naar een bepaald onderwijsdoel toe te werken. Dit gaat om een langere, maar doorlopende route naar het leerdoel en niet over zittenblijven, waarvan bekend is dat het geen positieve effecten heeft[109]. Voorbeelden hiervan zijn de pilot van de zesjarige havo en kopklassen voor het bijspijkeren van de taalvaardigheid voorafgaand aan de snap naar het vo. De deelnemende experts gaven aan dit soort initiatieven kansrijk te vinden en graag vaker te zien. Het beeld bestaat dat hiervoor belemmeringen in wetten en financiering moeten worden weggenomen. Ook bestaat het beeld dat het bieden van extra tijd vraagt om een andere benadering van de Onderwijsinspectie met meer ruimte voor langere leerroutes.

Beleidsmaatregelen gericht op de rol van leraren

In veel van de beleidsmaatregelen in deze evaluatie spelen leraren een cruciale rol: ze selecteren kinderen die in aanmerking komen voor bepaalde programma's en voeren interventies uit. Ook buiten het bestaande beleid hebben leraren veel invloed op kansengelijkheid. Zij zijn degenen die differentiëren binnen de klas en zo kinderen wel of niet de juiste ondersteuning bieden en wel of niet toegang verschaffen tot bepaalde lesstof. Ook spelen zij een belangrijke rol bij het adviseren van leerlingen aan het eind van de basisschool en bij het eventueel doorstromen naar een ander schoolniveau.

Hoewel er wel enkele maatregelen zijn gericht op de professionalisering van leraren (handreiking schooladvisering en subsidie vrijroosteren leraren) valt het op dat voor hoe centraal de leraar staat in het beleid, er relatief weinig aandacht van het ministerie uitgaat naar dit thema. In de expertsessies kwamen de volgende punten naar voren rondom de rol en professionalisering van leraren:

- **Aandacht voor kansrijk differentiëren:** in het huidige beleid is er wel al aandacht voor het kansrijk adviseren van kinderen richting het niveau in het voortgezet onderwijs, maar nog niet zozeer voor kansrijk differentiëren binnen de klas. Leraren moeten de tools krijgen om kinderen de mogelijkheid te geven naar ambitieuze doelen toe te werken in plaats van hun instructie aan te passen op hun perceptie van het niveau, de capaciteiten of de relatieve achterstand van het kind.
- **Gebruik van meertaligheid en culturele diversiteit:** we omschreven al hoe meertaligheid kan helpen bij de *sense of belonging* van kinderen. Dit vraagt wel van docenten dat zij weten hoe zij hier goed mee om kunnen gaan in de klas. Vanuit OCW is hier op dit moment nog geen aandacht voor in beleidsmaatregelen.
- **Houd rekening met de ongelijke verdeling van leraren over scholen:** hoewel het lerarentekort in heel Nederland zorgelijk is, raakt het sommige scholen wel degelijk harder dan andere. Scholen met een groter aandeel leerlingen van ouders met een lage SES, hebben het doorgaans ook lastiger om voldoende leraren te vinden. Ook het opleidings- en ervaringsniveau van de leraren is

[107] Idem.
[108] CBS Statline (2021). *Jongeren; voortijdig schoolverlaters, geslacht, migratieachtgr*., 2003-2020 URL: https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/82381NED/table
[109] Kennisrotonde (2021). *Wat weten we over het effect van zittenblijven of versnellen op leerprestaties en de sociaal-emotionele ontwikkeling?* URL: https://www.kennisrotonde.nl/vraag-en-antwoord/effect-van-zittenblijven-of-versnellen

ongelijk verdeeld over scholen. Dat terwijl juist op scholen met een stapeling van problematiek en risico's op onderwijsachterstanden het van belang is dat docenten voldoende tijd, kennis en ervaring hebben om in te grijpen. Inzetten op genoeg en op ervaren docenten voor scholen met veel leerlingen met een lage SES, is daarmee een kansrijk aangrijpingspunt voor beleid. Vooral in samenhang met het al bestaande (OCW-)beleid op de aanpak van het lerarentekort.

Systeemwijziging vroege selectie en homogene tracks

Kijkend naar het overzicht van beleidsmaatregelen en de spreiding over thema's, valt op dat overgangen in het onderwijs relatief veel aandacht krijgen. Toch zien we hier vooral maatregelen gericht op het 'repareren' van ongelijkheid ontstaan door de inrichting van het stelsel met een relatief vroege selectie. Er zijn weinig maatregelen genomen op het 'voorkomen' van dit soort ongelijkheid, bijvoorbeeld door het selectiemoment te verplaatsen of meer niveaus langer in één klas te behouden. Scholen worden wel gestimuleerd om selecties en overgangen te versoepelen, maar er zijn geen wijzigingen in het stelsel die dit op een duurzame manier regelen. Dit terwijl verschillende experts erop wijzen dat vroege selectie in combinatie met rigide overgangen op meerdere manieren bijdraagt aan ongelijkheid.

Deze observatie roept de vraag op of het ministerie er goed aan zou doen om meer in te zetten op een stelselwijziging om kansenongelijkheid terug te dringen. Een dergelijke wijziging kost enerzijds voorbereiding, afstemming en energie van zowel het ministerie als alle betrokkenen in het veld en heeft grote consequenties voor scholen en de manier waarop ze ingericht zijn. Bovendien is het lastig om goed in te schatten wat de neveneffecten zullen zijn. Anderzijds zal door een stelselwijziging een scala aan experimenten en maatregelen met bijbehorende financiering overbodig worden. Het echt toewerken naar kansengelijkheid vraagt een aanpak die verdergaat dan het compenseren voor de ongelijkheid die ontstaat door een systeem met vroege selectie en een groot aantal tracks. Medewerkers van het ministerie van OCW wezen ons erop dat er momenteel een ex ante beleidsevaluatie loopt op dit terrein. Hier zijn nog geen uitkomsten van bekend.

Integrale aanpak voor kansengelijkheid

Kansen(on)gelijkheid in het onderwijs hangt samen met veel verschillende factoren waarvan slechts een deel samenhangt met het onderwijs(systeem) zelf. Een aantal van de factoren is meer gelieerd aan de thuissituatie van het kind, zoals de economische omstandigheden van de ouders en de mogelijkheden die zij hebben bij het ondersteunen met school en het opvoeden van hun kinderen. Experts wijzen op armoede, inkomensongelijkheid, gezondheidsverschillen en de stapeling van problematiek die ontstaat in gesegregeerde wijken. Stuk voor stuk dragen deze omstandigheden bij aan de kansenongelijkheid in het onderwijs. Kansengelijkheid kan daarom ook niet alleen worden gezien vanuit een onderwijsbril maar vraagt een bredere, integrale blik rondom het opgroeien van kinderen. In het OCW-beleid van de afgelopen jaren zien een groeiende aandacht voor factoren buiten het onderwijs, bijvoorbeeld in de vorm van schoolmaaltijden en het Programma School en Omgeving. Ook de regeling voor brugfunctionarissen op scholen die binnenkort van start gaat, heeft meer oog voor de factoren buiten school die van invloed zijn op de leerprestaties van kinderen en de kansengelijkheid.

Toch valt het op dat in de beleidsmaatregelen en de beleidsstukken er vooral wordt gesproken op het bevorderen van kansengelijkheid in het onderwijs door middel van aanpassingen in en rondom het onderwijs zelf. Dat terwijl het onderwijs nooit volledig de ongelijkheid die ontstaat door bijvoorbeeld armoede, slechte huisvesting of gezondheidsklachten zal kunnen compenseren. Echte kansengelijkheid gaat dan ook verder dan de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW

alleen. Vooralsnog lijkt het er echter op dat maatregelen en de aanpak nog grotendeels verkokerd zijn, waarbij er vanuit onderwijs-, sociaal en gezondheidsbeleid op verschillende manieren wordt ingezet op het bevorderen van kansengelijkheid tussen kinderen. Hierbij staat het beleid niet per se haaks op elkaar, maar wordt het potentieel niet volledig benut wanneer beleidsmaatregelen niet goed op elkaar afgestemd zijn.

Een specifiek voorbeeld hiervan is de verkokerde verantwoordelijkheden voor het jonge kind. Terwijl Voor- en Vroegschoolse educatie onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van OCW valt, is de kinderopvang een onderwerp van het ministerie van SZW. Discussies rondom het verder versterken van de voorschool en de toegankelijkheid van de kinderopvang voor alle kinderen hangen echter ook met elkaar samen. Dit vraagt van OCW dan ook zich te mengen in discussies die over de grenzen van het eigen ministerie reiken. Hier ligt voor de komende jaren nog ruimte voor verbetering.

4.3.2 Aangrijpingspunten voor beleid op basis van de landenanalyse

Naast bovenstaande aangrijpingspunten voor beleid op basis van de input van experts voerden we een landenanalyse uit naar beleidsmaatregelen rondom kansengelijkheid in vijf andere landen. Het doel van deze internationale vergelijking is om mogelijk inspirerende en/of toepasbare beleidsmaatregelen op het gebied van kansengelijkheid te identificeren. Daarnaast biedt het inzicht in randvoorwaarden of potentiële neveneffecten van beleid.

In deze landenstudie nemen we de volgende landen mee: Noorwegen, Zuid-Afrika, Slovenië, de Verenigde Staten van Amerika en Estland. Deze landen selecteerden we in samenspraak met de begeleidingsgroep waarbij we zochten naar enige mate van vergelijkbaarheid in de context en onderwijsstelsels, en de potentie dat er inspirerende, vernieuwende en/of toepasbare beleidsmaatregelen op het gebied van kansengelijkheid te vinden zijn. Bijvoorbeeld op basis van goede resultaten in OESO-analyses naar gelijkheid in het onderwijs en/of de onderwijsresultaten.

Hoewel de geselecteerde landen dus tot op zekere hoogte vergelijkbaar zijn, is het bij een landenanalyse belangrijk om de context en de inrichting van het stelsel mee te wegen. De specifieke context van een land kan namelijk mede bepalen of een maatregel succesvol en/of zinvol is. Landen met verschillende contexten of stelsels kunnen dan ook verschillende uitkomsten verwachten[110]. In bijlage C gaan we dan ook dieper in op de context van het land en onderwijssysteem. Bijlage C bevat ook de uitwerking van een selectie aan beleidsmaatregelen per land. In deze paragraaf beschrijven we de meest relevante inzichten van de landenanalyse.

Later selectiemoment met minder reparaties achteraf

Zoals eerder vermeld kent Nederland in vergelijking met andere landen een vroeg selectiemoment. Waar we in Nederland kinderen al op hun elfde of twaalfde indelen in verschillende paden, is dit in de bestudeerde landen pas veel later: in Zuid-Afrika en Slovenië gebeurt dit op 15-jarige leeftijd, en in Noorwegen, de VS en Estland pas op 16-jarige leeftijd. Wel is het in dit kader belangrijk te noemen dat de leerplichtige leeftijd in Nederland vanaf vijf jaar is, waar dit in de meeste andere landen vanaf zes of zeven jaar is. Desondanks hebben kinderen in Nederland naast een vroeg selectiemoment in termen van leeftijd in vergelijking met andere landen dus ook nog minder jaren onderwijs gehad voor

[110] 't Hart, P, Compton, M. E. (2019). *How to 'See' Great Policy Successes: A field Guide to Spotting Policy Successes in the Wild. Great Policy Sucesses*. Oxford: Oxford Press.

het eerste selectiemoment plaatsvindt. Afhankelijk van de inrichting en kwaliteit van het VVE onderwijs in andere landen, is dit verschil mogelijk nog groter.

In landen waar het selectiemoment later plaatsvindt, zijn dus ook minder maatregelen nodig om ongelijkheid die is ontstaan door vroege selectie te 'repareren'. Wel is bij latere selectie differentiatie binnen de paden belangrijker, zogenaamde *interne differentiatie*. Leerlingen van verschillende niveaus volgen immers langer hetzelfde onderwijs, waarbij sommige leerlingen meer uitdaging nodig hebben en anderen juist meer behoefte hebben aan ondersteuning. Leraren moeten hier op in kunnen spelen, zodat alle leerlingen zich optimaal kunnen ontwikkelen. Dit is echter niet gemakkelijk. Er bestaan verschillende vormen van differentiatie, die niet voor elke groep leerlingen even gunstig uitpakken[111]. Leraren hebben de juiste kennis nodig over effectieve manieren van differentiëren om verschillen tussen leerlingen te verkleinen. Een veelbelovende manier van differentiëren lijkt het indelen van leerlingen in wisselende groepjes voor verschillende vakken of leergebieden aan de hand van hun prestatieniveaus[112]. In Noorwegen en Slovenië wordt de meerderheid van de leerlingen voor geen enkel vak in groepen op basis van prestatieniveau ingedeeld, in Nederland wordt de meerderheid van de leerlingen voor alle vakken in groepen op basis van prestatieniveau ingedeeld, en in Estland en de VS wordt de meerderheid van de leerlingen voor sommige vakken in groepen op basis van prestatieniveau ingedeeld[113].

VVE voor een brede doelgroep toegankelijk

In Nederland kunnen kinderen van 2,5 tot 4 jaar oud met verhoogde risico's op ontwikkelingsachterstanden naar de voorschool. Dit doen zij in een voorschoolse voorziening en/of op de basisschool met speciale programma's voor voorschoolse educatie. Vergeleken met de andere landen in de landenanalyse lijkt de inrichting van de voorschool dan ook het meest op het *Head Start* programma in de VS. In beide landen wordt geldt er een gespecificeerde doelgroep voor VVE. In de VS mogen kinderen die binnen de doelgroep vallen doorgaans kosteloos deelnemen aan de voorschool, in Nederland is het VVE uitsluitend bedoeld voor kinderen uit de doelgroep.

In drie van de andere landen uit de landenanalyse is dit veelal anders ingericht. Zo start VVE in Estland voor kinderen vanaf 1,5 jaar, in Noorwegen vanaf 1 jaar en in Slovenië zelfs al vanaf 11 maanden. Niet alleen zijn de kinderen hier dus jonger, zij hebben ook nog eens allemaal recht op deelname aan voorschool ongeacht hun ontwikkeling of achtergrond. De doelgroep voor VVE is dus veelal breder dan in Nederland. De deelname aan VVE is in deze landen dan ook veelal boven het OECD-gemiddelde.[114] Deze landen investeren veel in VVE en zien VVE als essentieel onderdeel van het onderwijssysteem, waar een belangrijke basis wordt gelegd met een stevig curriculum en hoge kwaliteit op het gebied van taalontwikkeling, motorische ontwikkeling en sociaal-emotionele vaardigheden. Hoge kwaliteit van het VVE aanbod is van belang: VVE-programma's met een hoge kwaliteit laten positieve uitkomsten voor kinderen zien.[115] Qua financiële toegankelijkheid werken de meeste landen met een inkomensafhankelijke bijdrage, die vervalt voor gezinnen met lage inkomens. Daarnaast ondersteunt bijvoorbeeld de Noorse overheid gemeenten actief bij het betrekken van

[111] Denessen, E. (2017). *Verantwoord omgaan met verschillen: sociaal-culturele achtergronden en differentiatie in het onderwijs*. Universiteit Leiden. URL: https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/51574
[112] Kennisrotonde (2019). *Differentiatie in de klas: wat werkt?* URL: https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/Kennisrotonde-publicatie-Differentiatie.pdf
[113] OECD (2013). *Selecting and grouping students*. URL: https://www.oecd.org/pisa/keyfindings/Vol4Ch2.pdf
[114] OECD.Stat (2021). Enrolment rates by age. URL: https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=EAG_ENRL_RATE_AGE
[115] Van Huizen, T., & Plantenga, J. (2018). Do children benefit from universal Early Childhood Education and Care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. *Economics of Education Review, 66*, 206–222. https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.08.001

kinderen uit gezinnen met een migratieachtergrond, waarvan bekend is dat zij meer profiteren van VVE onderwijs dan andere kinderen[116].

Verrijkte schooldagen structureel ingebed

Een volgend beleidsgebied dat verschillende landen anders vormgeven dan Nederland zit aan de kant van thuisfactoren zoals cultureel en financieel kapitaal. In Nederland is het Programma School & Omgeving in 2022 van start gegaan. In landen als Noorwegen, Slovenië en Estland is de verrijkte schooldag al langer ingebed. Estland kent een groot *hobby education system* met onderwijs en activiteiten gericht op het ontwikkelen van vaardigheden, interesses en hobby's. Ook Noorwegen kent een groot aantal naschoolse activiteiten als onderdeel van het openbare schoolsysteem, en is daarmee toegankelijk voor alle kinderen. Gemeenten gaan over de doelstellingen en inhoud van de programma's en kunnen een inkomensafhankelijke bijdrage vragen (lage inkomens uitgezonderd). In Slovenië dienen alle scholen in het primair onderwijs een gratis verrijkte schooldag aan te bieden. De verrijkte schooldag bestaat onder andere uit de mogelijkheid tot extra instructietijd, maar richt zich ook veel op culturele activiteiten zoals muziek en dans. In Noorwegen zijn er gratis schoolmaaltijden voor iedereen, en in Slovenië voor leerlingen uit bepaalde doelgroepen. Daarnaast biedt Noorwegen gratis huiswerkbegeleiding aan voor 8 uur per week. De participatie in dit soort verrijkte schooldagen is in alle genoemde landen hoog en neemt de afgelopen jaren steeds meer toe. Van schoolmaaltijden is het positieve effect op onderwijsresultaten in de literatuur aangetoond[117]. Voor verrijkte schooldagen geldt dat extra instructietijd en kunsteducatie een positieve invloed kunnen hebben op leerprestaties[118] [119]. Voor andere vormen van verrijkte schooldagen zoals muziek en dans is het effect vooral te zien op samenwerken en het respecteren van anderen[120]. De relatie met kansengelijkheid in het onderwijs voor extra aanbod in de vorm van sport en muziek is dus niet direct zichtbaar. Wel zouden de positieve effecten op samenwerken en het respecteren van anderen kunnen bijdragen aan het thuis voelen op een school, wat positief bijdraagt aan de leerontwikkeling van kinderen. Waar in Nederland met het Programma School en Omgeving de keuze is gemaakt om middels een subsidie een verrijkte schooldag te organiseren op de scholen waar dit het meest nodig is, maken andere landen de keuze om dit soort programma's breed toegankelijk te maken.

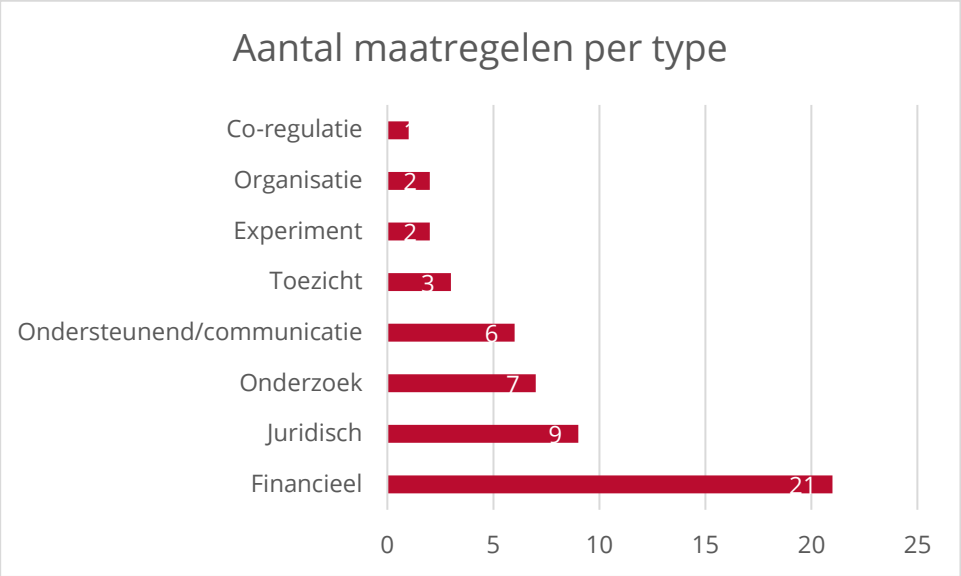
[116] Idem
[117] Bijvoorbeeld: Cohen, J. F., Hecht, A. A., McLoughlin, G. M., Turner, L., & Schwartz, M. B. (2021). Universal school meals and associations with student participation, attendance, academic performance, diet quality, food security, and body mass index: A systematic review. *Nutrients*, *13*(3), 911. https://doi.org/10.3390/nu13030911
[118] Radinger, T., & Boeskens, L. (2021). More time at school: Lessons from case studies and research on extended school days. *OECD Education Working Papers No. 252*. https://dx.doi.org/10.1787/1f50c70d-en
[119] Education Endowment Foundation (2018). *Arts participation. Teaching and Learning Toolkit.* URL: https://educationendowmentfoundation.org.uk/education-evidence/teaching-learning-toolkit/arts-participation
[120] Onderwijskennis (2022). *Cultuureducatie draagt bij aan leeropbrengsten.* URL: https://www.onderwijskennis.nl/kennisbank/cultuureducatie-draagt-bij-aan-leeropbrengsten

/ 5 Analyse van de vorm van het beleid en inzet van beleidsinstrumenten

In het vorige hoofdstuk verkenden we op welke thema's binnen kansenongelijkheid in het funderend onderwijs veel is ingezet in het landelijk beleid en waar nog thematische kansen liggen. Dit hoofdstuk gaat niet in op waar het beleid zich op richt, maar op welke manier het beleid wordt ingericht: *hoe* wordt beleid gevoerd binnen kansengelijkheid? Hierbij delen we ook de beelden uit de expertsessies en -interviews hierover. We gaan in op de vorm en uitvoering van de maatregelen en de doelgroepen.

5.1 Vorm en uitvoering van de maatregelen

Financiële maatregelen voerden de boventoon in de periode 2017-2023



Figuur 15 Vorm van maatregelen

Zoals te zien in de grafiek hierboven waren de meeste maatregelen financieel van aard[121]. Dit omvat de bekostiging van scholen (onderwijsachterstandenbeleid en bekostiging voor brede scholengemeenschappen), bijdrage aan gemeenten (gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid) en een serie subsidieregelingen. Juridische maatregelen kwamen daarna het meest voor. Dit omvat wetswijzigingen en verplichtingen. Ook is er relatief veel ingezet op kennisvergaring (onderzoek) en kennisdeling (ondersteunend/communicatie).

[121] Sommige maatregelen vallen in twee categorieën, daarom is het totaal aantal maatregelen in deze grafiek hoger dan het aantal maatregelen die we hebben geanalyseerd.

Veel vrijheid voor uitvoerende partijen, weinig houvast voor OCW

Binnen de financiële maatregelen gaat een groot deel van het budget naar maatregelen die veel vrijheid bieden aan de uitvoerende partijen en weinig houvast bieden voor OCW. Zo ging 37% van de uitgaven in de periode 2017-2023 naar het *onderwijsachterstandenbeleid voor scholen* en het *Leerplusarrangement*. Beide maatregelen bieden veel vrijheid aan de ontvangende scholen om zelf invulling te geven aan het beleid. Het is aan scholen zelf hoe zij de extra middelen inzetten en ze hoeven er geen verantwoording over af te leggen. Er wordt niet gestuurd op welke interventies worden bekostigd uit het budget en hoe die interventies worden uitgevoerd. Vanuit OCW worden dus geen duidelijke richtlijnen meegegeven over de besteding van de middelen door scholen. Ook in het kader van de Gelijke Kansen Alliantie wordt veel nadruk gelegd op de rol en expertise van andere partijen: scholen, gemeenten en andere spelers die een bijdrage kunnen leveren aan kansengelijkheid, zoals sportclubs en lokale stichtingen. Ook voor hen is er veel vrijheid in het vormgeven van de regionale aanpakken.

Voordat we ingaan op de achterliggende verklaringen voor de hoge van vrijheid in het kansengelijkheidsbeleid, is het punt dat in deze strategische evaluatie veelvuldig naar boven komt dat het werken met vrije maatregelen grote gevolgen heeft voor de grip van het ministerie van OCW op de (effectieve) besteding van middelen. Met een lumpsumfinanciering en regelingen met weinig richtlijnen voor de besteding van middelen, heeft het ministerie immers ook weinig zicht en sturingsmogelijkheden op wat er gebeurt in de praktijk en op de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de ingezette middelen. Het gebrek aan zicht en grip geldt in het bijzonder voor het onderwijsachterstandenbeleid en het leerplusarrangement. Van de ruim €2,5 miljard die in de periode 2017-2023 is besteed is nauwelijks bekend hoe het is ingezet en in hoeverre dat effectief was. Het is zelfs niet met zekerheid te zeggen of scholen de extra middelen die ze ontvangen überhaupt ten behoeve van kansengelijkheid inzetten of dat het als onderdeel van hun totale budget is besteed aan andere uitgaven.

Kijkend naar de voorschoolse educatie valt op dat ook hier de uitvoering en precieze invulling van de middelen op lokaal niveau ligt, maar dan bij de gemeenten. Zij ontvangen middelen op basis van het aantal doelgroepleerlingen onder hun inwoners. Bij het inzetten van deze middelen zijn zij echter vrij om een andere, ruimere, definitie te hanteren. Zo kan het dat geld dat is bedoeld voor de groepen kinderen met de meeste risico's op ontwikkelingsachterstanden, in de praktijk wordt besteed aan grotere groep kinderen. Zelfs al besteedt de gemeente de middelen dan dus aan voorschoolse educatie, is het voor het ministerie van OCW niet inzichtelijk of daarmee ook die kinderen zijn bereikt die dat het hardst nodig hebben.

Dit geldt in veel mindere mate voor de Gelijke Kansen Alliantie, waar ook veel vrijheid is voor de uitvoerende partijen om eigen doelen te stellen en interventies in te zetten, maar ook actiever ondersteuning wordt geboden. De regiocoördinatoren van de Gelijke Kansen Alliantie zijn betrokken bij de lokale allianties: ze voorzien partijen actief van informatie en advies en verbinden partijen met elkaar. Ze hebben daardoor meer zicht op wat er bij de uitvoerende partijen gebeurd en meer mogelijkheid om de uitvoerende partijen te motiveren om de meest effectieve maatregelen in te zetten.

De vrijheid voor het onderwijsveld is diep verankerd maar geen gegeven

Dat het ministerie van OCW voor het kansengelijkheidsbeleid werkt met relatief vrije maatregelen en financieringsstromen voor het onderwijs is niet uitzonderlijk. Het ligt in lijn met hoe er in Nederland wordt gekeken naar de verdeling van verantwoordelijkheden in het onderwijsveld: een hoge mate van vrijheid voor scholen en de leraar en een beperkte, kaderstellende rol van de (Rijks)overheid. We

onderscheiden in deze strategische evaluatie grofweg twee verklaringen van deze vrijheid en gaan kort in op wat dit betekent voor het kansengelijkheidsbeleid.

Ten eerste past het werken met lumpsumbekostiging en andere vrij in te vullen beleidsmaatregelen binnen het idee van subsidiariteit dat diepgeworteld is in het Nederlandse openbare bestuur in het algemeen en het onderwijsstelsel in het bijzonder. Hierin gaat het ministerie over het 'wat' (het stelsel en de kaders) en de scholen over het 'hoe' (de invulling). Daarmee worden keuzes zo dicht mogelijk bij de onderwijspraktijk neergelegd in de vorm van vrijheid voor leraren, schoolleiders en schoolbesturen. Dit gaat hand in hand met het adagium dat de uitvoerend professional (de leraar) het beste weet wat er in de klas nodig is.

De tweede verklaring is de interpretatie van de (in artikel 23 van de grondwet verankerde) vrijheid van onderwijs. Dit artikel bevat onder andere de financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs en de vrijheid om scholen te stichten en in te richten in lijn met de eigen godsdienst of levensovertuiging. De Rijksoverheid zal dan ook niet opleggen welke lesmethodes een school moet hanteren of hoe de organisatie van een school(bestuur) eruit zou moeten zien. Bij het maken van beleid en van maatregelen rondom kansengelijkheid heeft het ministerie van OCW zich te verhouden tot deze vrijheid van onderwijs. Tot waar die vrijheid reikt is echter niet in beton gegoten.

Zo volgt ook uit artikel 23 van de grondwet ook dat de wetgevende macht deugdelijkheidseisen (over de kwaliteit van het onderwijs) én bekostigingsvoorwaarden (over de doelmatige besteding van middelen) mag opstellen.[122] De financiële gelijkstelling voor adequate en volledige bekostiging van het onderwijs die volgt uit artikel 23, lid 7 van de grondwet, wijst er vooral op dat het bijzonder onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs dient te worden bekostigd.[123] De precieze invulling van deze voorwaarden vallen echter binnen het mandaat van de wetgevende macht. Hiermee lijkt er ruimte te zijn om, aanvullend op de lumpsumfinanciering, de bekostiging van scholen voor kansengelijkheidsbeleid strikter in te vullen dan dat het ministerie van OCW op dit moment doet. Zeker is in ieder geval dat de vrije invulling die we in het kansengelijkheidsbeleid de afgelopen jaren hebben gezien, en het beperkte zicht dat daarmee gepaard gaat, geen gegeven is dat volgt uit artikel 23 van de grondwet.

Om de voordelen van vrijheid van de uitvoering te benutten zijn meer handvatten en scherpere keuzes nodig

Hierboven schrijven we dat in een aantal grote beleidsmaatregelen veel ruimte voor invulling bij de uitvoering (scholen, leraren, gemeenten en soms andere partijen) wordt gelegd omdat de professionals die met de kinderen werken ze het beste kennen en daardoor het best kunnen inschatten wat wel en niet werkt. Aan de andere kant is ook bekend dat leraren en scholen (veelal onbewust) niet altijd de keuzes maken die kansengelijkheid het meest bevorderen of zelfs kansenongelijkheid creëren, bijvoorbeeld door het hebben van lagere verwachtingen van leerlingen, het meewegen van een thuissituatie van een leerling in het schooladvies, het stellen van eisen aan doorstroom of het vragen van een hoge ouderbijdrage. Ook is bekend dat het voor het schooladvies veel uitmaakt op welke school een leerling zit en welke leraar zij heeft[124].

[122] Philipsen, S. (2017). *De vrijheid van schoolstichting: Over de reikwijdte van de vrijheid van stichting in het basis-en voortgezet onderwijs.*
[123] Noorlander, C. W., & Zoontjens, P. J. J. (2011). Bekostiging van scholen binnen het regulier primair en voortgezet onderwijs. Deel 1. *School en Wet*, 90(5), pp. 5-12.
[124] Elffers, L. (2022). *Onderwijs maakt het verschil: kansengelijkheid in het Nederlandse* onderwijs. Amsterdam University Press..

Met een deel van de maatregelen perkt het ministerie juist de handelingsvrijheid van scholen en leraren in, bijvoorbeeld met de wetten eindtoetsing po en doorstroomtoets po, de wet doorstroomrechten en de wet vrijwilligheid ouderbijdrage. Aan de ene kant zijn er dus maatregelen die zijn gebaseerd op een vertrouwen in dat de uitvoering de beste keuzes maakt op het gebied van kansengelijkheid en aan de andere kant zijn er juist maatregelen die erop gebaseerd zijn dat ze dat ook soms niet doen. In een deel van de expertsessies hebben we met de aanwezigen gereflecteerd op dit dilemma. Daar kwam uit naar voren dat het ten eerste belangrijk is om kinderen te beschermen tegen willekeur en vooroordelen met kaders, maar dat de school en de leraar het best kunnen inschatten welke ondersteuning een kind nodig heeft voor een goede ontwikkeling. Een belangrijke voorwaarde hierbij is wel is dat leraren en scholen de kennis en kunde hebben over hoe zij op een kansrijke manier de ontwikkeling van kinderen kunnen stimuleren en het tegengaan van kansenongelijkheid, en dat zij kunnen reflecteren op hoe hun eigen handelen kansenongelijkheid in de hand kan werken.

Door het ministerie wordt veel gepubliceerd waar scholen gebruik van kunnen maken (zie *er wordt veel ingezet op kennisverzameling en -deling* hieronder), zoals de handreiking schooladvisering en de richtlijnen aanvullend onderwijs. Echter, het is niet altijd bekend of die publicaties de doelgroep bereiken en ze hebben een vrijwillig karakter. Op de *subsidie vrijroosteren leraren* na wordt niet ingezet op de actieve professionalisering van leraren en voor zover in deze evaluatie naar voren is gekomen, is er ook niet ingezet op maatregelen gericht om studenten op de pabo en op lerarenopleidingen meer kennis en kunde mee te geven om kansrijk les te geven[125].

Twee andere voordelen van de vrijheid voor de uitvoering die veel genoemd werden in gesprekken met het ministerie waren dat de uitvoerende partijen de uitvoering kunnen aanpassen op de lokale context en dat landelijk geleerd kan worden uit de variatie die uit de vrijheid ontstaat. Een voorbeeld hierbij is het Programma School en Omgeving waarin scholen een rijke schooldag (activiteiten buiten het reguliere curriculum en de reguliere schooltijd) vormgeven voor hun leerlingen. Dit programma is zeer breed: de eisen die gesteld worden zijn vooral procesmatig (omvang en duur van het aanbod) en maar beperkt inhoudelijk: het moet gaan om de ontwikkelgebieden sport, cultuur, cognitieve ontwikkeling, sociale ontwikkeling, oriëntatie op jezelf of oriëntatie op de wereld. Dit geeft scholen de mogelijkheid om het aanbod af te stemmen op wat mogelijk is in de regio en waar de leerlingen behoefte aan hebben. Het geeft het ministerie de mogelijkheid om te leren van de verschillende aanpakken.

Echter, is de vrijheid nu wel heel groot. In theorie kan de ene school vijf uur voetbaltraining mogelijk maken en de andere school een gevarieerd aanbod creëren met culturele activiteiten, uitjes, sportactiviteiten die gezamenlijk bijdragen aan bepaalde ontwikkelingsdoelen voor de leerlingen. Omdat het doel van het programma procesmatig is, het vormgeven van aanbod, en niet wordt gespecificeerd wordt *hoe* dat aanbod moet bijdragen *aan welke doelen* binnen kansengelijkheid is het goed mogelijk dat er ook aanbod wordt vormgegeven dat niet (of in veel mindere mate) bijdraagt aan kansengelijkheid. Hier heeft het ministerie maar heel beperkt grip op. Ook maakt dit het moeilijk om de effectiviteit van de verschillende uitvoeringsvarianten te toetsen en daarvan te leren. Een vergelijking tussen teveel varianten is zeer uitdagend: hoe kan getoetst worden welk type aanbod het meest bijdraagt aan een bepaald doel als dat type aanbod ook op vele verschillende manieren wordt ingericht? Dit geldt niet enkel voor Programma School & Omgeving, maar ook voor sommige andere

[125] Uit onderzoek van Kennisplatform Inclusief Samen komt naar voren dat er vooral aandacht is voor kansengelijkheid en inclusie binnen keuzevakken, specialisaties en minoren en niet in het hoofdcurriculum. Zie *Opleiden voor inclusief onderwijs* uit oktober 2023. URL: https://www.kis.nl/sites/default/files/2023-10/Rapport_Inclusieve_pabo%27s.pdf

subsidieregelingen en de verschillende vormen van het onderwijsachterstandenbeleid. Duidelijke en explicietere doelen en scherpere keuzes zijn nodig om te kunnen leren van de variatie en de doeltreffendheid te verhogen.

Er waren veel tijdelijke subsidies voor scholen in de periode 2017-2023

In de periode waar deze evaluatie naar kijkt waren er maar liefst acht subsidieregelingen in het kader van kansengelijkheid waar scholen aanspraak op konden maken. Subsidieregelingen vragen om een uitgewerkte aanvraag van scholen en een (jaarlijkse) verantwoording. Dit geeft OCW de kans meer sturing te geven aan hoe wordt ingezet op kansengelijkheid en meer inzicht in hoe de maatregelen in de praktijk uitpakken.

Echter, in de expertsessies en -interviews waren de hoeveelheid subsidieregelingen en de manier waarop die waren ingericht met afstand het meest besproken onderwerp. De experts hadden de volgende kritische reflecties:

- De tijdelijke aard van de subsidies maakt het lastig voor scholen om langdurige interventies vorm te geven, terwijl het bestrijden van kansengelijkheid een lange adem vereist. Ook maakt dat het lastig voor scholen om (goede) werknemers aan te nemen, omdat ze moeilijker vooruitzicht op een vast contract kunnen bieden. Hierdoor ontstaat de vraag vanuit scholen om regelingen structureel te bieden of te bundelen.
- De hoeveelheid subsidies zorgt ervoor dat scholen veel tijd kwijt zijn aan het aanvragen en verantwoorden van de subsidies. Dit neemt tijd weg van andere zaken op school.
- Door aanbodgericht te werken met subsidies is het aan de school om een bepaalde subsidie wel of niet aan te vragen. Overbelaste scholen of scholen zonder schoolleiding hebben niet altijd de tijd om de subsidies waar ze voor in aanmerking komen (en wellicht baat bij hebben) aan te vragen. Als er veel problemen opgelost moeten worden heeft het aanvragen van subsidies niet direct de prioriteit. Ook hebben deze scholen niet de middelen om iemand aan te stellen voor het aanvragen en verantwoorden van subsidies. Uit een expertinterview kwam naar voren dat sommige scholen dat wel doen.
- Naast de beschikbare tijd op een school, hangt het subsidiesucces ook af van de capaciteiten van de schoolleider: experts gaven aan dat er een groot verschil zit tussen directeuren en hun vaardigheid in het bij elkaar verzamelen van geld om kansrijke interventies te kunnen realiseren. Zowel de overbelasting als het ontbreken van een directeur (die goed kan sturen op subsidies) komt volgens de aanwezigen vaker voor bij scholen met veel kinderen met een lage SES.
- Sommige experts deelden hun beeld dat er nieuwe subsidieregelingen worden opgezet op basis van de prioriteiten van het ministerie, maar dat er weinig aandacht is voor de samenhang tussen de verschillende subsidies (en andere financiering, zoals de budgetten voor Nationaal Programma Onderwijs). Aan de ene kant zit er overlap tussen subsidies, zo kunnen soortgelijke interventies gefinancierd worden vanuit Programma School en Omgeving, de subsidieregeling van de Gelijke Kansen Alliantie en de NPO-gelden, maar aan de andere kant is het vanwege verschillende kaders en eisen uitdagend om de subsidies gezamenlijk in te zetten om zo als school een coherent en continue gelijkekansenbeleid te voeren.
- Specifiek voor de subsidie School & Omgeving werd aangegeven dat er (in de tweede tranche) te veel en onrealistische kaders en eisen waren en te weinig mogelijkheid worden ervaren om ondersteuning te krijgen. Het beeld van enkele aanwezigen bij de expertsessies was dat het wiel wel erg vaak opnieuw uitgevonden moest worden. Het kan zijn dat er vanuit het ministerie, bijvoorbeeld door middel van inzet van de GKA, wel voldoende ondersteuning wordt ingezet, maar dat deze niet de juiste scholen bereikt, niet op de juiste ondersteuningsbehoefte is gericht of (gevoelsmatig) niet voldoende druk bij de scholen weghaalt.

Het is onduidelijk welke financieringsvorm de beste balans zou bieden tussen sturingsmogelijkheden voor OCW en vrijheid en beperkte belasting voor de uitvoering

De hierboven genoemde nadelen van subsidies waren voor de meerderheid van de aan dit onderzoek deelnemende experts een doorn in het oog. Zij benadrukten het belang voor een school om langdurige interventies te kunnen uitvoeren zonder daarbij overmatig belast te worden. Echter, ook de mate van vrijheid en de beperkte sturing in het onderwijsachterstandenbeleid kon niet op veel steun rekenen, om de redenen genoemd in *deze ruimte voor de uitvoering heeft voor- en nadelen*. Ze vonden het ook belangrijk dat de middelen effectief worden ingezet voor de kinderen die dat het hardst nodig hebben en dat de overheid inzicht heeft in of dat zo is en hoe dat kan worden verbeterd.

In de expertsessies was ook begrip voor dat de gulden middenweg lastig te vinden is: elke vorm van sturing perkt in zekere mate (ervaren) vrijheid in en elke vorm van grip zorgt voor een zekere belasting van scholen. Enkele suggesties werden gedaan:

- Sommige aanwezigen zagen mogelijkheden in structureel geoormerkt geld (zoals werkdrukmiddelen of prestatieboxmiddelen) met goede informatie over hoe die effectief kunnen worden ingezet
- Ook werd positief gesproken over de aanpak van de Gelijke Kansen Alliantie. Er wordt niet zozeer gestuurd met kaders en verantwoordingseisen, maar wel heel veel begeleiding geboden.
- Een laatste optie die werd benoemd was het behouden van de subsidieregelingen, maar met mindere aanvraag- en verantwoordingsdruk

Echter, van al deze bovengenoemde vormen werden ook nadelen benoemd. Zo geeft structureel geoormerkt geld, zoals we dat nu kennen ook weinig sturingsmogelijkheden en waren sommige aanwezigen tegen subsidiemaatregelen voor een taak als het tegengaan van kansenongelijkheid in het algemeen. Zij zagen het bevorderen van kansengelijkheid als een kerntaak van een school en daarom niet geschikt voor enige vorm van tijdelijke financiering. In dit onderzoek is niet verder ingegaan op alternatieve financieringsvormen.

Een recent gepubliceerd onderzoek van AEF in opdracht van de PO- en VO-raad benoemt wel een aantal lessen over wanneer doelfinanciering, zoals subsidieregelingen beter werken[126]. Zo kan een deel van het ervaren probleem zou worden opgelost als de subsidies een langere looptijd zouden hebben en realistischere verwachtingen over het tijdpad (van aankondiging tot aanvraag tot realisatie) en is het gewenst als subsidies een duidelijk doel hebben. Ook is het beter als er minder verschillende regelingen zijn (en niet meerdere regelingen die hetzelfde doel najagen op een andere manier).

Er is veel inzet op kennisverzameling en -deling, maar niet altijd op de opvolging

Op veel van de onderwerpen binnen het thema kansengelijkheid wordt door het ministerie van OCW of andere partijen actief kennis vergaard en gedeeld. Tien van de beoordeelde maatregelen gaan over het verzamelen van kennis of het delen van die kennis met scholen, gemeenten of andere partijen. Daarnaast loopt er nog in opdracht van het ministerie van OCW een breed monitorings- en beleidsevaluatieprogramma via het NRO om het onderwijsachterstandenbeleid te monitoren en een ondersteuningstraject voor het GOAB. Hierdoor beschikt het ministerie over steeds meer kennis en

[126] Andersson Elffers Felix (2024). *Geld onder voorwaarden.* URL: https://www.vo-raad.nl/nieuws/groei-van-doelfinanciering-leidt-tot-meer-tijdelijke-contracten-in-het-onderwijs#:~:text=In%20het%20AEF%2Drapport%20worden,tijdelijke%20contracten%20neemt%20daardoor%20toe.

inzichten om het beleid op te baseren en om maatregelen te nemen die doeltreffender en doelmatiger zijn.

Echter, het is niet altijd duidelijk in hoeverre de vergaarde kennis de basis is voor nieuw beleid of dat er door uitvoerende partijen opvolging wordt gegeven aan de kennis die is verspreid. Zelden wordt omschreven hoe een monitor bij moet dragen aan het komen tot nieuwe besluiten. Ook bij het verspreiden van kennis, middels handreikingen of websites, is het vaak niet duidelijk of de partijen waarvoor de informatie bedoeld is deze informatie raadplegen en of ze op basis van de informatie andere keuzes maken of hun beleid aanpassen.
Met andere woorden: de leercyclus en beleidstheorie wordt vaak niet expliciet benoemd terwijl het bij kennisverzameling en monitoring bij uitstek helpend is om aan de voorkant vast te stellen welke informatiebehoefte er precies is. Met name maatregelen die sec zijn gericht op monitoring en kennisverzameling lopen door het ontbreken van een expliciete beleidstheorie het risico om weinig doeltreffend te zijn. Dit risico vertaalt zich in deze evaluatie geregeld tot een lage beoordeling van de doeltreffendheid terwijl het in werkelijkheid best mogelijk is dat er een concrete informatiebehoefte aan de maatregel ten grondslag lag.

Pilots, experimenten en lokale initiatieven met positieve resultaten worden niet vaak opgeschaald of vertaald naar landelijk beleid

Op veel verschillende manieren wordt vanuit de het ministerie van OCW bijgedragen aan het vinden van werkende interventies op het gebied van kansengelijkheid. Dat wordt gedaan door onderzoek en andere vormen van kennisvergaring (zie hierboven), maar ook door verschillende interventies uit te proberen. Dit gebeurde op landelijk niveau, met de pilots *scholen die onderwijs verzorgen voor leerlingen tussen 10-14 jaar* en de *zesjarige havo*, maar ook op lokaal niveau, waar de Gelijke Kansen Alliantie vernieuwende initiatieven met potentie stimuleert. Echter, in de expertsessies kwam het beeld naar voren dat er weinig opvolging wordt gegeven aan deze experimenten, ook als er positieve resultaten zijn in de praktijk. Door de Gelijke Kansen Alliantie worden wel goede voorbeelden gedeeld met regio's, maar dit heeft een vrijwillig karakter. Op lokaal niveau succesvolle initiatieven worden nauwelijks tot niet actief opgeschaald of wettelijk verankerd. Hierdoor is de waarde van pilots en experimenten beperkt.

5.2 Doelgroep van de maatregelen

Veel maatregelen richten zich op de school, soms is het de vraag of dat de meest passende partij is

Van de 44 maatregelen vereisen er 29 (oftewel 66%) actie van scholen[127]. Ze moesten wetswijzigingen implementeren, kennis tot zich nemen en daarnaar handelen en konden subsidie aanvragen. Dat laatste is natuurlijk optioneel, maar in de expertsessies werd gedeeld dat het bevorderen van kansengelijkheid zonder de extra inkomsten uit subsidies niet goed mogelijk is. De beleidsmaatregelen rondom kansengelijkheid zijn natuurlijk niet de enige die scholen raakten. Naast het uitvoeren van hun kerntaken hebben scholen in dezelfde periode ook NPO-middelen ontvangen, was er een subsidie basisvaardigheden, moesten ze actie ondernemen rondom ventilatie in schoolgebouwen en nog veel meer. Dit speelt zich af tegen een achtergrond van een nijpend

[127] Meewerken aan onderzoeken is hier niet toe gerekend, het ontvangen van op scholen gerichte informatie wel.

lerarentekort van 9,7% (en 18% in de vijf grootste steden)[128] en een nog groter schoolleider tekort in het primair onderwijs van 13,6%. Beide tekorten zijn groter in scholen met een uitdagendere leerlingenpopulatie.

In de expertsessies stelden deelnemers daarom de vraag of het wel in alle gevallen passend is om beleidsmaatregelen te richten op het onderwijs. Voor het grootste gedeelte van deze 29 maatregelen geldt dat het richten op scholen de enige logische optie is. Dit geldt bijvoorbeeld voor alle wetswijzigingen en subsidies die overgangen tussen po- en vo-scholen of binnen vo-scholen versoepelen. Voor een deel van de maatregelen is er echter meer keuze bij welke partij het de verantwoordelijkheid is belegd. Deelnemers wezen bijvoorbeeld op het Programma School en Omgeving, waarbij het ministerie zou kunnen onderzoeken of dit programma wellicht ook door partijen in het maatschappelijk middenveld aangeboden kan worden. Een vergelijkbare behoeften hoorden we bij het Programma Schoolmaaltijden en het Programma Tel mee met Taal. Ook hier wezen verschillende deelnemers op de mogelijkheden om (een deel van) de verantwoordelijkheden bij andere type partijen dan scholen te beleggen. Daarnaast moet ook de subsidie die verbonden is aan de Gelijke Kansen Alliantie door scholen worden aangevraagd. Deelnemers vragen zich af of dit ook bij andere partijen in de lokale coalities zou kunnen liggen.

Als laatste voorbeeld in dit kader werd de subsidie brugfunctionaris[129] besproken. Deze maatregel is geen onderdeel van deze strategische evaluatie, maar laat wel duidelijk zien dat verschillende deelnemers ook verschillende voor- en nadelen zien aan het beleggen van verantwoordelijkheden bij partijen buiten de school. Zo kan het bij de gemeente beleggen van de rol van brugfunctionaris de school ontzien maar ontneemt het de school ook de regie over de inzet van ondersteuning richting ouders. Welke behoefte het zwaarst weegt is volgens de deelnemers niet eenduidig vast te stellen.

Maatregelen zijn vaker generiek dan selectief in doelgroep

Kansengelijkheid is een relatief begrip. Het kan toenemen als de kinderen met minder kansen meer kansen krijgen of als de kinderen met meer kansen minder kansen krijgen. Echter, het neemt niet toe als beide groepen evenveel extra kansen krijgen: de verschillen tussen de groepen blijven dan bestaan. Het is daarom opvallend dat veel van de maatregelen zich niet alleen op de doelgroepen die minder kansen hebben in het onderwijs richten, maar op alle leerlingen. Ook de middelen voor de aanpak onderwijsachterstanden, wat in essentie een selectieve maatregel is, worden vaak generiek ingezet. Zo worden de middelen vaak ingezet om extra personeel aan te trekken, waar ook de kinderen met een hoge SES van profiteren.

Het inzetten van generiek beleid kan op verschillende manieren uitwerken:

- Als de maatregel een probleem oplost die de groep leerlingen met een lage en hoge SES allebei raakt, maar de kinderen met lage SES meer raakt kan een generieke maatregel alsnog doeltreffend zijn. Bijvoorbeeld, extra personeel voor begeleiding is positief voor alle leerlingen, maar omdat leerlingen met een lage SES gemiddeld meer begeleiding nodig hebben (en krijgen) heeft een maatregel op dit gebied relatief meer effect op de doelgroep met een lage SES. In dat geval is de maatregel dus wel doeltreffend in het bevorderen van kansengelijkheid, want het verkleint de verschillen. Dit staat echter los van de vraag of het niet doelmatiger kan als de maatregel gerichter wordt ingezet. Dit is het geval bij de maatregel *Programma School en*

[128] Ministerie van OCW (2023). *Trendrapportage arbeidsmarkt leraren*. URL: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/15/bijlage-3-1-trendrapportage-arbeidsmarkt-leraren-2023

[129] De subsidieregeling Brugfunctionaris heeft als doel dat scholen iemand met een brugfunctie kunnen inzetten die laagdrempelig bereikbaar is voor het gezin.

Omgeving. Veel aanbod dat gefinancierd wordt uit dit programma is toegankelijk voor alle kinderen, maar kinderen met een lage SES hebben er meer baat bij. Dit is ook het geval bij het *onderwijsachterstandenbeleid*: de middelen worden vaak ingezet ten behoeve van alle kinderen op een school. Beide programma's zijn wel gericht op scholen met veel kinderen met een lage SES, maar op die scholen profiteren ook de andere kinderen (vaak een meerderheid).

- Als een maatregel op kinderen met een lage én hoge SES een positief effect heeft is het wellicht een goede maatregel voor onderwijskwaliteit of een andere uitkomstmaat, maar niet doeltreffend voor kansengelijkheid. Het verschil in kansen tussen die groepen wordt immers niet kleiner. Dit lijkt, bijvoorbeeld, het geval te zijn bij *subsidie voor overgangen vmbo-t/havo.* Het grootste deel van de scholen die subsidies krijgen voor het verbeteren van de overgang maakt geen onderscheid in doelgroep.
- Als een maatregel een positief effect heeft op kinderen met een lage en hoge SES, maar een groter positief effect op kinderen met een hoge SES is het geen doeltreffende maatregel omdat het de verschillen juist vergroot. Dit lijkt het geval te zijn bij de maatregel *invoering wet eindtoetsen.* Een van de elementen in deze wet is dat docenten geacht worden het schooladvies te herzien als de score op de eindtoets bij een hoger advies hoort. Dit heeft geleid tot meer herziene schooladviezen na de eindtoets, maar dit is sterker toegenomen voor kinderen met een hoge SES[130].

In de gesprekken met medewerkers van OCW kwam naar voren dat er verschillende redenen zijn waarom maatregelen vaker generiek dan selectief worden ingestoken. Ten eerste is het erg moeilijk om aan te wijzen welke kinderen precies minder kansen hebben, vooral op individueel niveau, en voor wie welk type maatregel werkt. Ten tweede kan het richten van een maatregel op kinderen met minder kansen ook negatieve neveneffecten hebben, zoals stigmatisering, segregatie en het aanwakkeren van lagere verwachtingen bij de docent. Eerder schreven we dat de *sense of belonging* op school belangrijk is voor kinderen (en hun kansen) en geselecteerd worden voor een programma op basis van achtergrondfactoren zoals migratieachtergrond of ouders zonder hoger onderwijs kan daar afbreuk aan doen. Ten derde kunnen maatregelen die positief uitwerken voor alle kinderen op meer steun rekenen van de politiek en de samenleving. Hierdoor vertaalt het voornemen om kansengelijkheid te bevorderen zich niet altijd in de maatregelen die zich specifiek richten op de doelgroep met minder kansen in het onderwijs.

Subsidies zijn vaak gericht op dezelfde scholen

De indicator die wordt gebruikt voor het verdelen van het budget voor het onderwijsachterstandenbeleid wordt ook gebruikt om de toegang tot bepaalde subsidies te bepalen. Dit is het geval voor Programma School en Omgeving, Programma Schoolmaaltijden, subsidie vrijroosteren leraren en de arbeidsmarkttoelage. Dit zorgt ervoor dat er scholen zijn die standaard kunnen rekenen op subsidies en scholen die min of meer standaard (net) buiten de boot vallen. In de expertsessies werd het als onwenselijk gezien om de toegang tot de middelen op deze manier te bepalen.

In combinatie met het generieke karakter van sommige maatregelen, betekent dit dat kinderen zonder veel kans op achterstanden op scholen met veel kinderen met een hoge kans op achterstanden meer profiteren van de middelen die beschikbaar zijn voor gelijke kansen dan kinderen met een hoge kans op achterstanden op scholen zonder veel kinderen in die doelgroep.

[130] In de nieuwe Wet doorstroomtoetsen worden maatregelen getroffen om te zorgen dat kinderen met een hoge SES er niet extra van profiteren ten opzichte van kinderen met een lage SES, bijvoorbeeld door de termijn tussen het initiële schooladvies en de doorstroomtoets vast te stellen.

Deels is dit logisch: scholen met een “minder uitdagende” doelgroep hoeven hun aandacht minder te verdelen en kunnen zelf al meer investeren in de kinderen met een kans op achterstanden. Echter, het is de vraag of het verschil tussen scholen net onder en net boven de grenzen voor het onderwijsachterstandenbeleid en bepaalde subsidies niet te groot aan het worden is.

Toen de indicator voor het verdelen van de onderwijsachterstanden werd herijkt is besloten dat de doelgroep voor het onderwijsachterstandenbeleid de 15% leerlingen met relatief de hoogste achterstandsscores waren. Scholen krijgen bekostiging als zij minimaal 12% leerlingen hebben die tot die groep horen. In dat jaar is een inschatting gemaakt over hoeveel kinderen bediend zouden worden door het beleid bij verschillende drempels. Bij de drempel van 12% was de schatting dat dat om 100.000 kinderen zou gaan. In dat jaar gingen er ongeveer 1,4 miljoen kinderen naar de basisschool, 15% daarvan is 210.000 leerlingen. Meer dan de helft van de kinderen met relatief de grootste kans op achterstanden zit dus niet op een school die middelen ontvangt uit het onderwijsachterstandenbeleid. Andere maatregelen hanteren een hogere drempel (bijvoorbeeld: de 5% scholen met de hoogste score), waardoor nog meer kinderen met kans op achterstanden buiten de boot vallen. Op basis van de geaggregeerde gegevens die het CBS publiceert over het OAB kan er geen berekening worden gemaakt over de huidige situatie.

Weinig steun aan bottom-up initiatieven op landelijk niveau

Zoals hierboven uitgelicht vormen scholen vaak de doelgroep van het beleid vanuit het ministerie van OCW. Ook gemeenten ontvangen een groot deel van de middelen. Er is geen beleid dat zich richt op landelijke maatschappelijke organisaties die kansengelijkheid bevorderen. De Gelijke Kansen Alliantie geeft een overzicht van grote maatschappelijke organisaties die in dit veld werken op hun website[131]. Zij bieden weekendscholen, buddyprogramma’s of andere vormen van ondersteuning aan. Deze initiatieven krijgen geen landelijke subsidies. Wel krijgen ze vaak subsidies van gemeenten. Echter, een deel van de aanwezigen bij de expertsessies was op enige wijze betrokken bij deze organisaties en zij gaven aan dat het lastig is om een landelijk dekkend aanbod te organiseren met lokale middelen. Deels hierdoor zijn zij vaker operatief in grotere gemeenten, waardoor kinderen en jongeren in landelijke gebieden minder makkelijk ondersteuning kunnen krijgen.

[131] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Gelijke kansen Alliantie: Maatschappelijke organisaties*. URL: https://www.gelijke-kansen.nl/maatschappelijke-organisaties

/ 6 Reflectie op de definitie van kansengelijkheid

6.1 Implicaties van de gehanteerde definitie

Kansen(on)gelijkheid is een breed begrip met veel verschillende oorzaken en uitingsvormen. Hoe het ministerie van OCW inzet op kansengelijkheid binnen het onderwijs, is dan ook erg afhankelijk van de manier waarop zij kansengelijkheid definiëren. Met deelnemers aan de expertsessies, in interviews met experts en met de klankbordgroepleden reflecteerden we daarom op de definitie die OCW hanteert. Hierbij was er ook aandacht voor de implicaties van de gehanteerde definitie en wat enkele alternatieve definities zouden betekenen voor het kansengelijkheidsbeleid.

Om te beginnen bij de implicaties van de huidige definitie. Het ministerie van OCW hanteer de volgende definitie van kansengelijkheid in het funderend onderwijs:

> [Kansengelijkheid is] de mate waarin kinderen met dezelfde aanleg gelijke kansen hebben om zich te ontwikkelen en resultaten te behalen in het onderwijs, ongeacht het opleidingsniveau, het beroep, het inkomen of de culturele achtergrond van hun ouders.

In het algemeen vonden veel aanwezigen de definitie herkenbaar en grotendeels passend. Daarbij werden echter wel verschillende aandachts- en knelpunten benoemd. Hieronder lopen we deze punten stuk voor stuk langs.

Aanleg is moeilijk te meten en staat niet vast

In de door OCW gehanteerde definitie valt allereerst de zinssnede '*kinderen met dezelfde aanleg*' op. Veel van de deelnemers en geïnterviewden wijzen op verschillende ingewikkeldheden die hieruit voortkomen:

- Ten eerste is het lastig vast te stellen wat aanleg precies is. Uit de definitie volgt de aanname dat er een aanleg bestaat dat kan worden gezien als een opzichzelfstaand kenmerk van een kind dat iets zou zeggen over diens mogelijkheden of potentie. Dit zou dus los kunnen worden gezien van achtergrondkenmerken zoals het opleidingsniveau, beroep, inkomen of de culturele achtergrond van de ouders. In de praktijk blijkt dit echter lastig aan te wijzen. Zo is intelligentie bijvoorbeeld deels erfelijk[132] en hebben de omstandigheden waarin jonge kinderen geboren worden en opgroeien grote invloed op de ontwikkeling die zij doormaken[133].
- Ten tweede laat 'gelijke aanleg' zich moeilijk meten. Het is niet precies vast te stellen in hoeverre kinderen hun aanleg hebben gerealiseerd of dat zij vanwege belemmeringen zich niet volledig

[132] Nemo Kennislink (2002). *Intelligentie is erfelijk.* URL: https://www.nemokennislink.nl/publicaties/intelligentie-is-erfelijk/
[133] Campbell, F. A., Pungello, E. P., Miller-Johnson, S., Burchinal, M., & Ramey, C. T. (2001). *The development of cognitive and academic abilities: growth curves from an early childhood educational experiment*. Developmental psychology, 37(2), 231.

hebben kunnen ontwikkelen. In de praktijk gebruikt men vaak capaciteiten of IQ om de aanleg te benaderen. Verschillende experts wijzen er echter op dat omgevingsfactoren zoals (financiële) stress de score op capaciteitentoetsen significant verlagen. Het is dan ook niet vast te stellen of de uitkomst (de score op een test of het behaalde onderwijsniveau) een indicatie is van ongelijke aanleg of van ongelijke kansen.

- Ten derde is aanleg, vaak gemeten in de vorm van scores op capaciteitentesten of het behaalde schoolniveau, niet los te zien van de onderwijsuitkomsten en het onderwijs zelf. Het onderwijs wordt namelijk geacht bij te dragen aan de cognitieve capaciteiten en de ontwikkeling van een kind. De schoolresultaten zijn daarmee in de door OCW gehanteerde definitie zowel een graadmeter voor aanleg als een uitkomstmaat. Met andere woorden: het bepalen van de kansen die het kind moet krijgen om zich te ontwikkelen en resultaten te behalen in het onderwijs op basis van een maat waar het onderwijs aan bij zou moeten dragen is in zekere zin tegenstrijdig.

Capaciteiten en aanleg zijn dus geen pure, opzichzelfstaande kenmerken van een kind en kunnen dan ook niet los gezien worden van externe factoren zoals het inkomen van hun ouders. De focus op 'kinderen met dezelfde aanleg' zorgt er daardoor voor dat de definitie lastig valt te operationaliseren.

Het is niet duidelijk wat '*ontwikkelen in het onderwijs*' betekent

Een tweede deel van de definitie waar kritische noten over naar voren kwamen is dat waar kinderen volgens de definitie kansen op zouden moeten hebben: ontwikkelen en resultaten behalen in het onderwijs. *Resultaten behalen* is duidelijk: kinderen (met dezelfde aanleg) moeten dezelfde kans moeten hebben op bepaalde cijfers en diploma's. *Ontwikkelen in het onderwijs* is meer ambigue. Gaat dit enkel om de cognitieve ontwikkeling of gaat dit bijvoorbeeld ook over de socialisatie en persoonsvorming van een kind?

Het bestaan van een Programma als School en Omgeving en een deel van de interventies binnen de Gelijke Kansen Alliantie suggereren dat ontwikkeling in het onderwijs door het ministerie van OCW breder wordt getrokken dan alleen de cognitieve ontwikkeling. Echter, als het een bredere ontwikkeling betreft is het niet duidelijk waarom cognitieve aanleg dan de mate van ontwikkeling waar een kind kans op moet hebben bepaald. Moet een kind met mindere cognitieve aanleg niet juist extra de kans moeten krijgen om zich optimaal te ontwikkelen binnen het onderwijs?

De lijst van achtergrondfactoren is niet uitputtend

Een aantal experts gaf aan dat er meer factoren zijn die de kansen van een kind in het onderwijs beïnvloeden dan de vier die in de definitie genoemd worden. Onder andere de gezondheid van de ouders, eventuele beperkingen van ouders, de gezinssituatie en de thuistaal van een kind werden genoemd. Het hanteren van een lijst met achtergrondfactoren brengt het risico met zich mee dat kansenongelijkheid op basis van andere factoren niet wordt herkend in het onderwijs.

De definitie is (te) meritocratisch

Het uitgangspunt van meritocratie is dat mensen een plek innemen in hun samenleving op basis van hun capaciteiten en inzet en niet op basis van achtergrondfactoren, zoals financiële of sociale status. Het onderwijs speelt een grote rol in een meritocratische samenleving omdat kinderen in het onderwijs kunnen aantonen welke capaciteiten ze hebben en welke inzet ze plegen. Middels diploma's sorteert het onderwijs de leerlingen zodat ze op de juiste plaats in de samenleving terecht komen. De door OCW gehanteerde definitie is in lijn met dit meritocratische ideaal: er wordt ingezet op het verminderen van de invloed van factoren als het inkomen en culturele achtergrond en het

benadrukken van de invloed van aanleg en de capaciteiten van het kind. [134]De verschillende plaatsen in de maatschappij waar iemand door middel van diploma's terecht kan komen zijn echter niet gelijkwaardig. Bepaalde diploma's hangen samen met een hoger inkomen, meer jaren in goede gezondheid, meer maatschappelijke waardering, meer politieke invloed en andere voordelen.

Met deze definitie streeft OCW naar het voorkomen van invloed van factoren waar een leerling niets aan kan doen, behalve eentje: haar (cognitieve) aanleg of capaciteiten. Vanuit de experts kwam vaak de vraag waarom dat wel een terecht verdeelmechanisme is voor ongelijke plekken in de samenleving. Daaraan gerelateerd is het opvallend aan deze definitie en het beleid dat erop is gebaseerd dat er een vrij strakke scheiding tussen beleid op het gebied van kansengelijkheid en beleid op het gebied van inclusie van kinderen met een (leer)beperking. Op basis van deze definitie is er wel aanleiding om beleid te voeren dat een leerling met een migratieachtergrond dezelfde kansen te bieden (op een gewilde plek in de maatschappij) als een leerling zonder migratieachtergrond, maar niet om een kind met ADHD daarop te bieden als een kind zonder ADHD, bijvoorbeeld.

Behalve dat het een vraag is of het terecht is om kinderen wél ongelijke kansen te bieden op basis van iets waar ze ook niets aan kunnen doen, maakt het meritocratische ideaal streven naar kansengelijkheid op basis van achtergrondfactoren als inkomen en cultureel kapitaal ook lastig. Zo lang het onderwijs voorsorteert op ongelijke uitkomsten is het in het belang van kinderen en hun ouders om alles wat ze tot hun beschikking hebben in te zetten om het hoogst haalbare in het onderwijs te bereiken. Als de mogelijkheden om financieel, cultureel of sociaal kapitaal binnen het onderwijs worden ingeperkt is het aannemelijk dat kinderen en hun ouders deze vormen van kapitaal inzetten om zich te onderscheiden buiten het formele onderwijs, bijvoorbeeld door deelname aan aanvullend onderwijs, privaat onderwijs of extra curriculaire activiteiten die goed staan op een cv. Als iedereen naar de universiteit gaat, is de universiteit niet meer onderscheidend genoeg en moet er een alternatieve uiting voor onderscheiding gevonden worden. Kinderen met bepaalde achtergrondfactoren hebben dan wel een extra of hoger diploma, maar hun kansen zijn nog steeds niet gelijk aan die van kinderen met veel financieel, cultureel en sociaal kapitaal.

6.2 Alternatieve definities en implicaties voor beleid

Er zijn meer definities van kansengelijkheid in het onderwijs. Het hanteren van een andere definitie heeft impact op de thema's waarop wordt ingezet en de maatregelen waar voor wordt gekozen. Welke definitie het ministerie hanteert is dan ook een keuze met implicaties voor doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. In de komende paragraaf gaan we dan ook dieper in op welke alternatieve definities voor kansengelijkheid in het onderwijs er bestaan.

Gelijke kansen bij ongelijke geschiktheid

In haar pas verschenen boek *Onderwijs maakt het verschil*[135] schrijft Louise Elffers dat er vaak spraakverwarring is over kansengelijkheid: wie moet een kans maken waarop? Zij licht drie verschillende benaderingen toe:

- Gelijke kansen bij gelijke geschiktheid: kinderen met dezelfde capaciteiten/geschiktheid moeten dezelfde kans hebben om te leren en diploma's te behalen

[134] Waslander, S. (2016). Gelijke onderwijskansen als maatschappelijke opdracht. In de schaduw van de meritocratie. *De Nieuwe Meso*, 2016(3): 8-14

[135] Elffers, L. (2022). *Onderwijs maakt het verschil: kansengelijkheid in het Nederlandse* onderwijs. Amsterdam University Press..

- Gelijke kansen op gelijke geschiktheid: kinderen moeten in het onderwijs dezelfde kansen krijgen om hun leerpotentieel te verwezenlijken
- Gelijke kansen bij ongelijke geschiktheid: ongeacht hun verschillen in aanleg of capaciteiten moeten kinderen een gelijke kans hebben op een goede plek in de samenleving die past bij hun talenten.

Elffers schrijft dat deze definities elkaar niet tegenspreken, maar juist gecombineerd moeten worden tot het veelzijdige ideaal van kansengelijkheid.

De definitie die het ministerie van OCW momenteel hanteert is een combinatie van de eerste twee benaderingen. Kinderen met dezelfde aanleg (gelijke geschiktheid) moeten dezelfde kansen hebben op resultaten in het onderwijs (dezelfde kansen bij gelijke geschiktheid) en ontwikkeling in het onderwijs (gelijke kansen op gelijke geschiktheid). De derde benadering ontbreekt in de definitie van OCW: er wordt niet gerept over gelijke kansen bij verschillende geschiktheid. Het toevoegen van deze derde benadering aan de definitie zou het meritocratische karakter van de doorbreken en de laatste factor die nu ongelijkheid wel rechtvaardigt (cognitieve aanleg) wegnemen.

Volgens Elffers vraagt dit om twee uitwerkingen in het onderwijs: het vaststellen van een minimumniveau dat iedere leerling moet bereiken om goed deel te kunnen nemen aan de maatschappij en gelijkwaardigheid van verschillende onderwijsroutes. Dit gaat om maatschappelijke waardering, maar zeker ook om financiële waardering. Vooral dat laatste kan niet in het onderwijs alleen bewerkstelligd worden en vraagt om bredere interventies in de samenleving. Het onderwijs kan hier echter wel aan bijdragen door van praktisch onderwijs en beroepsonderwijs een positieve keuze te maken in plaats van dat wat je volgt als je cognitieve capaciteiten je geen toegang verschaffen tot de theoretische routes. Voor het kansengelijkheidsbeleid betekent dit volgens Elffers dat er ook moet worden ingezet op:

- Investeringen in het beroepsonderwijs zodat het een aantrekkelijkere route wordt met dezelfde faciliteiten als algemeen onderwijs (mogelijkheden tot het volgen van verdiepende programma's, aantrekkelijke studieruimtes, et cetera).
- Het aanbieden van praktijkgerichte vakken naast theoretische vakken op verschillende niveaus, zodat leerlingen kunnen ontdekken wat ze beter ligt zonder daarmee voor te sorteren op een bepaalde plek in de maatschappij.[136]
- De beoordelende en sorterende rol van de leraar verkleinen zodat er meer ruimte is voor de leraar om de leerling te begeleiden bij het uitzoeken wat haar het best past: praktisch onderwijs, theoretisch onderwijs, of een combinatie daarvan.

Gelijke kansen op vorming en ontwikkeling en niet op resultaat

Een andere benadering van kansengelijkheid is het loslaten van de nadruk op resultaten in het onderwijs in de definitie, zoals schooladviezen, cijfers en diploma's. Volgens sommige aanwezige experts moet het doel van kansengelijkheid zijn dat alle kinderen zich in gelijke mate thuis voelen op school, de ruimte voelen om zichzelf te zijn en te experimenteren en begeleid worden in uitvinden wat ze leuk vinden en waar ze goed in zijn. Deze visie op kansengelijkheid zou meer vragen om programma's als School- en Omgeving, aandacht voor verschillende talen en culturen, aandacht voor ouderparticipatie en aandacht voor niet-cognitieve vaardigheden op school. Het zou minder vragen om onderwijstijdverlengende maatregelen of andere maatregelen die overwegend op cognitieve capaciteiten zijn gericht.

[136] Aan het versterken van beroepsgerichte routes en het aanbieden van praktijkgerichte vakken binnen andere niveaus dan het vmbo wordt gewerkt vanuit andere directies binnen het Ministerie van OCW.

Gelijke kansen op een fijn en waardig leven

In de expertsessies werd door verschillende experts benoemd dat gelijke kansen (op ontwikkeling en resultaten) in het onderwijs niet het hogere doel is, maar dat dat belangrijk is omdat bepaalde onderwijsuitkomsten een positief effect kunnen hebben op de mate van (financieel) comfort in een leven, mate van respect van de samenleving, gezondheid en mogelijkheden tot verdere ontwikkeling. Door niet de tussenstap van kansengelijkheid in het onderwijs centraal te stellen, maar direct het hogere doel in het vizier te houden, is het logischer om buiten de kaders van het onderwijsdomein te kijken en ook op zoek te gaan naar andere factoren die kinderen helpen of belemmeren in het opbouwen van een fijn leven. Ook hier is een programma als School- en Omgeving geschikt voor, waarin centraal staat dat kinderen zich in de volle breedte kunnen ontwikkelen.

Gelijke kansen voor een bredere doelgroep

Het beleid van het ministerie van OCW rondom kansengelijkheid richt zich grotendeels op kinderen met een lage SES, zij het vanwege inkomen, culturele achtergrond, opleidingsniveau van ouders of een combinatie van die factoren. Eerder werd in dit hoofdstuk al besproken dat het niet per definitie logisch is om wel naar kansengelijkheid te streven tussen kinderen met dezelfde cognitieve capaciteiten maar verschillende achtergronden, maar niet tussen kinderen met dezelfde achtergrond maar verschillende cognitieve activiteiten. Er zijn ook nog andere factoren die bij kunnen dragen aan minder kansen in het onderwijs (volgens welke definitie dan ook). Zo voelen kinderen die zich als LHBTQIA+'er identificeren zich vaker onveilig op school, worden ze vaker gepest en vaker het slachtoffer van een geweldsincident[137]. Dit is niet bevorderlijk voor hun ontwikkeling op school. Er zijn duidelijke verschillen in de schoolresultaten tussen jongens en meisjes (in het voortgezet onderwijs) en kinderen met ondersteuningsbehoefte krijgen niet altijd dezelfde kansen in het onderwijs. Hoewel ook voor deze thema's aandacht is binnen het ministerie, is dat op verschillende plekken georganiseerd (bijvoorbeeld binnen het beleidsthema sociale veiligheid). Het is de vraag of het logisch is om dit als unieke problemen te zien of dat het vergelijkbare problemen zijn met veel raakvlakken. Vooral als de definitie van kansenongelijkheid meer aandacht zou geven aan de drie bovenstaande alternatieven is de vraag of de afbakening van de doelgroep binnen dit thema nog passend is[138].

[137] ResearchNed. (2021). *Landelijke Veiligheidsmonitor 2020-2021: veiligheidsbeleid en veiligheidsbeleving in het primair en voortgezet onderwijs*. URL: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-742beeeaef7b38d2958a9ec66d5e6bf7c3982668/pdf

[138] Dit betekent niet per definitie dat de organisatie binnen het ministerie veranderd moet worden. Het is logisch dat er ergens afbakeningen zijn tussen beleidsterreinen.

/ 7 Conclusies en aanbevelingen

Het doel van deze strategische evaluatie Kansengelijkheid is om het kansengelijkheidsbeleid van het ministerie van OCW in de periode 2017-2023 door te lichten. We hebben onder meer gekeken naar de onderbouwing van het gevoerde beleid. Vervolgens is de doeltreffendheid van bijbehorende beleidsmaatregelen en de uitgaven en doelmatigheid over de afgelopen jaren geanalyseerd. Tot slot hebben we aangrijpingspunten voor de komende jaren en alternatieve definities van kansengelijkheid geïdentificeerd. In dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste bevindingen op een rij en schetsen we enkele aanbevelingen.

7.1 Conclusies

7.1.1 Het gevoerde beleid

Het ministerie zette veel in op kansengelijkheid in de periode 2017-2023

Kansengelijkheid in het onderwijs kwam weer op de politieke en maatschappelijke agenda vlak voor deze evaluatieperiode. Voor 2017 werd er (bijna) alleen ingezet op het structurele onderwijsachterstandenbeleid, maar na alarm van de Inspectie van het Onderwijs in 2016 begon het beleid zich uit te breiden richting andere onderwerpen binnen kansengelijkheid in het onderwijs. Zo richtte het beleid zich niet enkel meer op het tegengaan van achterstanden, maar ook het verzachten van overgangen tussen scholen en schoolsoorten en factoren rondom het onderwijs. Deze strategische evaluatie omvat 44 maatregelen vanuit de directie Kansengelijkheid van het ministerie van OCW gericht op het bevorderen van kansengelijkheid in het funderend onderwijs.

De uitgaven aan kansengelijkheid in het funderend onderwijs verdubbelden ruim in de evaluatieperiode

De grote inzet van het ministerie op dit thema is niet alleen te zien in de hoeveelheid beleidsmaatregelen, maar ook de financiële omvang van het beleidsterrein. Tussen het laatste jaar vóór de evaluatieperiode, 2016, en 2023 verdubbelden de uitgaven aan kansengelijkheid in het funderend onderwijs, van iets minder dan €700 miljoen in 2016 naar bijna €1,5 miljard in 2023. De grootste maatregelen daarbinnen zijn nog steeds de verschillende vormen van het onderwijsachterstandenbeleid, die ook voor de evaluatieperiode al het grootste waren. Daarnaast is er veel inzet geweest op het verbeteren van de kwaliteit van scholen met veel kinderen met een lage SES, het versoepelen van overgangen in het onderwijs en het versterken van kansengelijkheid op school middels inzet op buitenschoolse onderwerpen.

Het ministerie gebruikte een consequente definitie van kansengelijkheid in het funderend onderwijs

De definitie die door het ministerie van OCW met ons gedeeld is, is: *[Kansengelijkheid is] de mate waarin kinderen met dezelfde aanleg gelijke kansen hebben om zich te ontwikkelen en resultaten te behalen in het onderwijs, ongeacht het opleidingsniveau, het beroep, het inkomen of de culturele achtergrond van hun ouders.* Tijdens de evaluatieperiode waren er wat nuanceverschillen in deze

definitie, maar de strekking bleef hetzelfde. (Cognitieve) capaciteiten en inzet moeten bepalend zijn voor het onderwijssucces van kinderen en niet hun sociale, culturele of economische achtergrond.

Het ministerie zette in op factoren die aantoonbaar kansengelijkheid beïnvloeden , maar zonder duidelijke samenhang tussen de maatregelen

Om kansengelijkheid volgens de bovenstaande definitie te bevorderen draaide het ministerie aan allerlei verschillende beleidsknoppen: er werd ingezet op heterogene brugklassen en andere initiatieven die de overstap tussen primair en voortgezet onderwijs moeten versoepelen, er kwam een salaristoelage voor docenten die werken op scholen met veel kinderen met kans op achterstanden, voorschoolse educatie werd uitgebreid en verbeterd, er kwam een subsidieprogramma voor het realiseren van rijke schooldagen, en nog veel meer. Het ministerie zette daarmee in op vele aangrijpingspunten voor kansengelijkheid die bekend zijn vanuit wetenschappelijk onderzoek en werkte toe naar een breed scala aan doelen binnen het thema. Die doelen moesten dan op hun beurt weer dragen aan het behalen van gelijke kansen op ontwikkeling en resultaten in het onderwijs bij gelijke cognitieve capaciteiten en inzet, ongeacht achtergrond van ouders. Echter, uit de stukken en gesprekken werd niet duidelijk welke doelen het ministerie binnen haar gehanteerde definitie van kansengelijkheid het belangrijkst vindt om na te streven, hoe die doelen met elkaar samenhangen en welke knoppen daarom het belangrijkst zijn om aan te draaien.

Het ministerie nam verschillende type maatregelen in de evaluatieperiode, maar financiële maatregelen voerden de boventoon

In de periode 2017-2023 zette het ministerie niet alleen in op veel verschillende onderwerpen, maar ook op veel verschillende manieren. Zo waren er wetswijzigingen (zoals wet vrijwillige ouderbijdrage en wet doorstroomtoets po), toezichtversterkende maatregelen (zoals het gebruik van een nieuw ontwikkelde indicator voor het meewegen van de leerlingenpopulatie van een school in de beoordeling en maatregelen gericht op communicatie (zoals een handreiking schooladvisering). Echter, qua aantal maatregelen is vooral ingezet op financiële maatregelen. Deze nemen daarmee het grootste gedeelte van het beschikbare budget in. Het grootste deel van de uitgaven zat in rechtstreekse financiering aan andere partijen (in de lumpsum voor scholen, of het gemeentefonds voor gemeenten), zoals het onderwijsachterstandenbeleid of de arbeidsmarkttoelage. Daarnaast waren er ook veel subsidieregelingen: scholen konden van acht subsidieregelingen gebruik maken om op verschillende manieren kansengelijkheid te bevorderen. Het ministerie zette ook relatief veel inzette op kennisvergaring (7 maatregelen) en kennisdeling (6 maatregelen), zoals monitors of handreikingen. Deze maatregelen waren financieel niet zo omvangrijk.

7.1.2 Doeltreffendheid van de maatregelen

Kansengelijkheid in het funderend onderwijs is in de periode 2017-2023 niet duidelijk verbeterd, maar dat zegt niets over de doeltreffendheid

Op basis van de jaarlijkse Staat van het Onderwijs en het Dashboard Gelijke Kansen is te concluderen dat er weliswaar een verbetering heeft plaatsgevonden op enkele aspecten van kansengelijkheid, maar dat het algemene beeld niet veel rooskleuriger is geworden. Echter, dit zegt niet per definitie iets over de doeltreffendheid van de maatregelen: het is goed mogelijk dat de situatie zonder de maatregelen verder was verslechterd door externe factoren of juist dat bepaalde positieve ontwikkelingen toch wel plaats zouden vinden, ook zonder de beleidsmaatregelen. In de periode 2017-2023 waren er in ieder geval twee grote externe factoren die kansengelijkheid beïnvloeden: de Coronacrisis en het lerarentekort.

Van geen van de maatregelen kunnen we de doeltreffendheid met zekerheid vaststellen en ook een indicatie is soms moeilijk te krijgen

Om doeltreffendheid vast te kunnen stellen zijn onderzoeksmethoden nodig die causaliteit aantonen, bijvoorbeeld middels een controlegroep of een quasi-experimenteel onderzoek. Voor het beleid rondom voor- en vroegschoolse educatie wordt dit type onderzoek gedaan en worden er inmiddels ook positieve effecten gevonden. Als we spreken over het met zekerheid vaststellen van doeltreffendheid, dan komt het VVE-beleid daar van de in deze strategische evaluatie onderzochte maatregelen het dichts bij in de buurt. Dat veel bij veel andere maatregelen weinig onderzoek is gedaan op basis waarvan doeltreffendheid kan worden vastgesteld is niet vreemd. Dit type onderzoek is vaak ingewikkeld en kostbaar om uit te voeren en kunnen leiden tot ethische vraagstukken op het moment dat het gebruik van doelgroepen leidt tot ongelijke behandeling. Echter, ook andere informatie die een indicatie kan geven over de doeltreffendheid van een maatregel is in sommige gevallen beperkt beschikbaar, zoals monitoringsonderzoeken of kwalitatieve evaluaties. Dit viel vooral op bij de grote maatregelen, zoals het onderwijsachterstandenbeleid, het Programma School en Omgeving en de arbeidsmarkttoelage. Bij die laatste twee speelt mee dat ze relatief nieuw zijn, maar over het structurele onderwijsachterstandenbeleid is in de evaluatieperiode zeer weinig gepubliceerd. Er wordt wel gewerkt aan het verbeteren van de beschikbaarheid van evaluatieonderzoeken, zo wordt de arbeidsmarkttoelage goed geëvalueerd in de nabije toekomst en wordt er gewerkt aan meer zicht op het onderwijsachterstandenbeleid.

Een groot deel van de uitgaven zien we als *aannemelijk doeltreffend*

Omdat doeltreffendheid niet aan te tonen is op basis van beschikbare onderzoeken, zijn we op zoek gegaan naar hoe *aannemelijk* het is dat een maatregel doeltreffend is. Dat wil zeggen dat op basis van de uitwerking van de doelen en beleidstheorie van een maatregel, in combinatie met geboekte resultaten in de praktijk en (internationale) wetenschappelijke literatuur het te verwachten valt dat de maatregel een effect heeft op de kansengelijkheid. Voor dertien maatregelen (en een veertiende deels) vinden we het aannemelijk dat er een effect is op het doel van de maatregel. In 2023 ging twee derde van de uitgaven naar maatregelen die we als aannemelijk doeltreffend zien. We concluderen dan ook dat een (groot) deel van het gevoerde beleid waarschijnlijk een positieve bijdrage levert aan het doel van die beleidsmaatregel, maar dat er winst valt te behalen in het zicht op de effectiviteit.

De theorie achter sommige maatregelen en de overkoepelende theorie zijn niet goed uitgewerkt, waardoor uitspraken over doeltreffendheid lastig zijn

Voor een deel van de maatregelen is niet duidelijk wat het doel is of hoe de maatregel zou moeten leiden tot dit doel. Dit geldt in het bijzonder voor maatregelen gericht op kennisvergaring en kennisdeling. Er wordt veel kennis vergaard middels monitors of onderzoeken terwijl het niet altijd evident is dat een tekort aan kennis het probleem was op dat onderwerp of niet is uitwerkt wat er gaat gebeuren met de vergaarde kennis. Echter, dit zijn veelal geen dure maatregelen. Wel is het opvallend dat bepaalde kennis gewenst is maar niet voorhanden (bijvoorbeeld evaluaties) en andere kennis wel voorhanden, maar bijvoorbeeld niet met een duidelijk nut.

Dit geldt ook op het niveau van het beleid als geheel. Het is niet volledig duidelijk waarom juist deze set aan maatregelen met deze specifieke set aan doelen zijn genomen en hoe zij met elkaar samenhangen. Het kan dus zijn dat een bepaalde maatregel bijdraagt aan het versoepelen van de overstap tussen po en vo en een andere aan kansrijke advisering, maar het niet duidelijk is hoe die zich tot elkaar verhouden en welk doel meer inzet verdient, of waarom niet voor een totaal andere maatregel is gekozen.

De uitwerking van een aantal grote maatregelen wordt nu aan het veld overgelaten

Naast maatregelen waarvan de theorie onduidelijk is, zijn er maatregelen die op hoofdlijnen wel in ieder geval in theorie doeltreffend zijn, maar niet goed zijn uitgewerkt op een hoger detailniveau. Ze hebben, bijvoorbeeld, meerdere doelen waarvan niet duidelijk is hoe deze zich tot elkaar verhouden. In een aantal grote maatregelen wordt veel vrijheid gegeven aan de uitvoerende partijen om te kiezen hoe ze de maatregel implementeren en welke doelen ze precies nastreven. Vanuit de Rijksoverheid wordt geen duidelijke uitspraak gedaan over wat er precies moet worden bereikt en hoe dat het beste gedaan kan worden. Er zijn duidelijke aanleidingen hiervoor: het past bij hoe het Nederlandse onderwijsstelsel is ingericht en het geeft de uitvoerende partijen de ruimte om aan te sluiten bij de lokale context. Soms is ook niet bekend wat het beste werkt en krijgen partijen experimenteerruimte zodat er landelijk van geleerd kan worden.

Echter, in sommige maatregelen is er voor het ministerie maar heel beperkt inzichtelijk hoe precies uitvoering wordt gegeven aan de maatregel en wat daarmee bereikt wordt. Dit bemoeilijkt ook het leren van deze variatie. Daarnaast is in sommige maatregelen de mogelijke variatie nu zodanig breed dat het aannemelijk is dat niet alle doelen en uitvoeringsvarianten (in dezelfde mate) bijdragen aan kansengelijkheid. Ook maakt een te grote variatie het lastig om te achterhalen welke elementen in de verschillende aanpakken werken of niet. Verschillende beleidsmaatregelen en het beleid als geheel worden daarom waarschijnlijk doeltreffender als de Rijksoverheid scherpere keuzes maakt en die doorvoert.

Ook lijkt er vaak vanuit te worden gegaan dat de school (in de persoon van de schoolleider of de leraar) in staat is om te kunnen kiezen hoe het best uitvoering kan worden gegeven aan een maatregel om kansengelijkheid te verbeteren, rekening houdend met de specifieke behoeften van de doelgroep op die school. Het valt daarbij op dat weinig maatregelen zich richten op het ondersteunen en professionaliseren van de uitvoerders op dit gebied.

7.1.3 Doelmatigheid van het beleid

Uitspraken over doelmatigheid van de maatregelen kunnen nauwelijks worden gedaan

Er is zeer beperkt zicht op de doelmatigheid van de maatregelen. Dit komt deels doordat er geen harde uitspraken te doen zijn over doeltreffendheid en beleid enkel doelmatig kan zijn als het ook doeltreffend is. Deels komt het doordat er bijna geen onderzoeken beschikbaar zijn naar de doelmatigheid. Dat is zonde en een gemiste kans in de effectstudies die de afgelopen jaren door het ministerie zijn uitgezet. Het is voor het ministerie immers heel waardevol om inzicht te krijgen in de vraag of zij met het huidige budget niet meer effecten hadden kunnen bereiken.

Sommige grote maatregelen lijken over tijd heen doelmatiger te zijn geworden

Van de vijf grootste maatregelen in termen van percentage van de totale uitgaven, hebben we echter wel beredeneerd of zij *met de jaren doelmatiger* zijn geworden en welke stappen er kunnen worden gezet om de doelmatigheid te vergroten. Hierbij valt in positieve zin op dat de herijking van de indicator voor het onderwijsachterstandenbeleid waarschijnlijk tot doelmatiger beleid heeft geleid door de verdeling van middelen beter aan te laten sluiten op de oorzaken van achterstanden in het onderwijs. Van maatregelen als de arbeidsmarkttoelage en de verhoging van het aantal uren VVE is het (nu nog) niet bekend in hoeverre de extra kosten opwegen tegen de behaalde effecten.

7.1.4 Beleidsopties om de doeltreffendheid of doelmatigheid te verhogen

Er is ingezet op een groot aantal thema's binnen kansengelijkheid maar er zijn ook nog onbenutte kansen

Het kansengelijkheidsbeleid van de afgelopen jaren was divers en omvangrijk. Veel verschillende drijvers van ongelijkheid zijn daarin meegenomen. Dit geldt niet alleen voor drijvers die voortkomen uit het onderwijs zelf maar ook vanuit de thuisomgeving, taalontwikkeling en zelfontplooiing van het kind. Die brede insteek is logisch en passend gezien de complexiteit van kansengelijkheid in het onderwijs. Op basis van gesprekken met experts, een analyse van beleid in andere landen en wetenschappelijke literatuur zien we echter ook nog een aantal onbenutte kansen of witte vlekken in beleid, namelijk:

- **Beleid gericht op ouders van kinderen met risico's op onderwijsachterstanden**: zowel op het gebied van opvoeding, als op de versterking van het sociaal en cultureel kapitaal van de ouders wordt nog weinig tot niets ingezet. Ook kan er meer ingezet worden op ouderbetrokkenheid.
- **Aandacht voor de *sense of belonging* van kinderen op school**: hier zien we een breed scala aan factoren die bij kunnen dragen aan of kinderen zich thuis voelen op hun school en daarmee op hun leerprestaties. Vanuit de OCW wordt er nog weinig op deze factoren ingezet. Het tegengaan van segregatie tussen scholen hoort hier wel bij, maar is opzichzelfstaand niet voldoende om een *sense of belonging* van kinderen in scholen te bewerkstelligen.
- **Beleidsmaatregelen rondom meer of flexibelere onderwijstijd:** alle kinderen hebben baat bij tijd en aandacht voor hun ontwikkeling. Voor kinderen met risico's op onderwijsachterstanden geldt echter dat zij nog meer kunnen profiteren van extra tijd en aandacht. Maatregelen rondom bijvoorbeeld langere onderwijsroutes voor vmbo en havo zijn er maar beperkt, waarbij de pilot van de zesjarige havo ook nog eens voortijdig is gestopt.
- **Aandacht voor kansengelijkheid bij de professionalisering van leraren:** zowel voor kansrijk differentiëren in de klas als omgaan met culturele diversiteit en meertaligheid.
- **Systeemwijziging vroege selectie en homogene tracks:** veel maatregelen richten zich op het compenseren of corrigeren van de vroege selectie en scherp verdeelde homogene tracks in het Nederlandse onderwijssysteem. Er wordt echter niet ingezet op het stelselmatig aanpassen van dat vroege selectiemoment en die vele homogene tracks.
- **Integrale aanpak voor kansengelijkheid:** als kansengelijkheid in het onderwijs meer in samenhang wordt gezien met kansengelijkheid op andere gebieden (bijv. gezondheid) ontstaan waarschijnlijk mogelijkheden tot wederzijdse versterking.

Het vinden van een passende financieringsvorm voor scholen is een uitdaging, maar wel van belang

Scholen worden momenteel op twee manieren bekostigd door het ministerie om interventies te plegen op het gebied van kansengelijkheid: via de lumpsum en via subsidies. Beide hebben voor- en nadelen. Bekostiging via de lumpsum geeft scholen de mogelijkheid middelen in te zetten hoe zij dat het beste achten en oefent weinig druk uit op scholen, maar geeft het ministerie weinig inzicht in de inzet van de middelen of mogelijkheden tot sturing. Bij het onderwijsachterstandenbeleid zorgt dit ervoor dat er weinig zicht is op hoe de middelen worden ingezet en of die manier effectief is.

Subsidies geven het ministerie het inzicht en de mogelijkheden tot sturing, maar hebben ook duidelijke nadelen, vooral vanwege de hoeveelheid. Subsidies vragen veel van scholen: vooraf, maar ook achteraf in de verantwoording. Scholen hebben daar niet in dezelfde mate mensen en tijd voor en maken dus niet in dezelfde mate kans op een subsidie. Juist de scholen die het hard nodig

hebben, hebben soms niet de capaciteit om van alle potjes gebruik te maken. Daarnaast vinden scholen de tijdelijkheid van subsidies een uitdaging en gaven ze aan dat er gebrek is aan samenhang tussen de subsidies. Als laatste zijn subsidies ook vaak gericht op dezelfde scholen, waardoor sommige scholen op veel extra middelen kunnen rekenen en anderen vaak (net) buiten de boot vallen). Een goed alternatief tussen een lumpsumfinanciering en een subsidieregeling in kwam niet naar voren in het onderzoek, maar het vraagstuk verdient wel aandacht. Daarnaast kan er ingezet worden op het beter van subsidieregelingen door meer rekening te houden met realistische tijdspaden, het aantal in te perken en de aanvraag- en verantwoordingsdruk terug te dringen.

Doelmatigheidswinst kan worden gezocht in het beter uitwerken van bepaalde beleidsmaatregelen

Er is zeer weinig doelmatigheidswinst te behalen door niet effectieve maatregelen te schrappen, omdat de maatregelen met een lage beoordeling op doeltreffendheid, geen grote budgetten kennen. Bovendien zijn er verder weinig maatregelen zijn die niet ten minste *in theorie* effectief zijn en. Beter kan doelmatigheidswinst daarom gezocht worden in de meer gerichte besteding van middelen binnen de bestaande maatregelen.

De meeste kansen voor het vergroten van de doelmatigheid zien we in het strakker afbakenen van de doelgroep van maatregelen, bijvoorbeeld welke kinderen er deel kunnen nemen aan voorschoolse educatie of op basis van welke mate van achterstanden het onderwijsachterstandenbeleid verdeeld wordt. Het bieden van kwalitatief goede VVE aan kinderen met de meeste risico's op achterstanden brengt immers ook de grootste effecten voor het bevorderen van kansengelijkheid met zich mee. Het effect per geïnvesteerde euro is dan het grootst. In de praktijk zien we hier echter wel twee kanttekeningen die de doelmatigheid zouden kunnen remmen: het identificeren en bereiken van de precieze doelgroep kost ook middelen en de mogelijk stigmatiserende werking van heel gerichte interventies kan de kansenongelijkheid onbedoeld in de hand werken. Het strikt afbakenen van de doelgroep is dus geen panacee, maar biedt wel kansen voor de doelmatigheid van het beleid. We zien daarnaast ook mogelijkheden tot doelmatigheidswinst in het combineren van maatregelen met soortgelijke doelen. Het is daarbij aannemelijk dat een meer coherent beleid met meer aandacht voor de stelselmatige drijvers van ongelijkheid een grote bijdragen zou kunnen leveren aan de kansengelijkheid in Nederland.

Een besparing van 20% zonder effectverlies is niet realistisch

Kansengelijkheid is niet voor niets een *hot topic*. Keer op keer komen er rapporten uit over de staat van de kansengelijkheid in Nederland en die brengen weinig opbeurend nieuws. In plaats van het omzetten van mogelijkheden tot doelmatigheidswinst in bezuinigingen is het ook mogelijk om geld doelmatiger te herinvesteren. Echter, als er bezuinigd zou moeten worden op het kansengelijkheidsbeleid zien wij in theorie twee opties:

- Bestaande grote maatregelen beter uitdenken en gerichter inzetten, met meer kennis over wat wel en wat niet werkt. Bijvoorbeeld door scholen te motiveren om middelen die voor kansengelijkheid bedoeld zijn niet langer generiek in te zetten of een duidelijk overzicht te creëren van welke interventies werken voor een bepaald doel. Dit leidt waarschijnlijk niet tot een verlies in doeltreffendheid, maar het is ook niet duidelijk hoeveel besparing het oplevert.
- De doelgroep van het onderwijsachterstandenbeleid verkleinen door de drempel te verhogen of het percentage kinderen dat gefinancierd wordt uit het OAB naar beneden bij te stellen. Dit kan zo worden ingestoken dat het tot een besparing van 20% leidt, maar komt waarschijnlijk ook met vervelende effecten zoals dat scholen waar ook stapeling van problematiek is niet meer de middelen krijgen om daar mee om te gaan.

Een andere of bredere definitie kan aanleiding geven om het kansengelijkheidsbeleid anders in te steken

De definitie van het ministerie van OCW is helder en wordt herkend door experts. Er is echter ook kritiek op de definitie: hij kan minder meritocratisch, integraler, uitgebreider en minder resultaat gericht. Als de definitie wordt aangepast op basis van deze overwegingen, vraagt dat om een andere blik op het kansengelijkheidsbeleid, met een ander type maatregelen en een andere beleidstheorie.

7.2 Aanbevelingen

Tot slot geven we op basis van de bevindingen van deze strategische evaluatie Kansengelijkheid enkele aanbevelingen mee voor 1) het verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en 2) de invulling van toekomstig beleid. Hierbij benoemen we steeds eerst de aanbeveling in algemene termen en in het blauwe kader enkele specifieke toepassingen of voorbeelden om de aanbeveling concreet te maken.

7.2.1 Aanbevelingen voor het verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid

Heroverweeg de definitie van kansengelijkheid

In de definitie van kansengelijkheid zoals die de afgelopen jaren door het ministerie van OCW is gehanteerd, geldt dat er sprake is van kansengelijkheid als kinderen met verschillende achtergrondfactoren (op sociaal, cultureel of financieel gebied), maar wel met dezelfde aanleg, in gelijke mate kans maken op ontwikkeling en resultaten in het onderwijs. Hoewel deze definitie herkend wordt door het veld, is er ook voldoende aanleiding om de definitie nog eens onder de loep te nemen. Zo is aanleg moeilijk te meten en staat deze niet vast, zijn ook andere achtergrondfactoren en hun onderlinge samenhang relevant voor (on)gelijkheid, is het in de definitie niet duidelijk precies waarop kinderen gelijke kansen moeten hebben en kunnen er vraagtekens geplaatst worden bij het meritocratische karakter van de definitie. De gehanteerde definitie bepaalt het uiteindelijke doel van het beleid. Het is daarom belangrijk om binnen de beleidsdirectie en daarbuiten kritisch te reflecteren op wat de implicaties zijn van de huidige definitie en de elementen van de definitie te expliciteren.

Concrete aanbeveling:

- **Heroverweeg** de definitie van kansengelijkheid: is deze definitie nog in lijn met wat het ministerie hoopt te bereiken en is die voldoende werkbaar om resultaten te kunnen meten?
- **Expliciteer** waarom deze (of een andere) definitie van kansengelijkheid door het ministerie wordt toegepast. Het streven uit de definitie moet de basis zijn voor het gevoerde beleid.
- **Verduidelijk** wat de gewenste uitkomsten zijn van een succesvol kansengelijkheidsbeleid: wie moeten er wanneer gelijke kansen krijgen en op wat?

Expliciteer de doelen en onderliggende beleidstheorie van het beleid duidelijker

De vele beleidsmaatregelen op het gebied van kansengelijkheid hebben uiteenlopende, relatief abstracte en soms ook uiteenlopende doelen. Daar komt bij dat de beleidstheorie die aan de maatregel ten grondslag ligt, dus de wijze waarop de maatregel tot het doel zou leiden, regelmatig niet duidelijk is. Deels komt dit doordat de onderliggende theorie niet expliciet is opgenomen in de

communicatie rondom maatregelen. In enkele gevallen leek de beleidstheorie echter geheel te ontbreken of onvolledig te zijn.

De heterogeniteit van de doelen en het ontbreken van (expliciete) beleidstheorieën vormen grote risico's voor het voeren van effectief beleid. Als niet duidelijk wat een maatregel moet bereiken en hoe de maatregel daar aan bij zal dragen, is het risico immers groter dat de maatregel de plank misslaat. Ook is het moeilijker de uitkomsten en het effect van beleid te evalueren en om de uitvoering tussentijds bij te sturen. We bevelen OCW dan ook aan om de doelen en beleidstheorie van beleidsmaatregelen beter te expliciteren.

Concrete aanbeveling:

- **Benoem concrete doelen** om scherp te stellen wat een specifieke beleidsmaatregel poogt te bereiken. Doelen zijn bij voorkeur specifiek, meetbaar en realistisch. De maatregel moet dus redelijkerwijs en aantoonbaar het gestelde doel kunnen behalen. Dit vraagt om scherpere keuzes.
- **Werken de beleidstheorie uit** van elke beleidsmaatregel waarbij de elementen als *input, throughput, output, outcome* en *impact* worden benoemd. Aannames over werkzame elementen in de beleidstheorie moeten daarbij kunnen worden onderbouwd.
- **Schenk extra aandacht aan** het onderwijsachterstandenbeleid op scholen, het Leerplusarrangement, het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en het Programma School en Omgeving. Dit zijn allemaal omvangrijke programma's met veel vrijheid voor scholen. Ook met die vrijheid is het nodig om vanuit het ministerie scherp te hebben via welke weg de middelen bijdragen aan de gestelde doelen.
- **Expliciteer** ook de doelen en beleidstheorie van het beleid als geheel en hoe de verschillende beleidsmaatregelen daar aan bijdragen.

Voorbeeld: subsidie heterogene brugklassen

De subsidie Heterogene brugklassen had als doel '*om middelbare scholen te stimuleren hun brugklassen zo in te richten dat leerlingen met verschillende basisschooladviezen bij elkaar in de klas zitten. Zo krijgen leerlingen in de eerste leerjaren van de middelbare school meer tijd om op het voor hen best passende niveau te komen'*[139]. Met andere woorden: het doel was om brugklassen anders in te richten en er zo bij te dragen aan dat leerlingen op het meest passende niveau komen.

In de subsidieregeling was er veel vrijheid voor scholen: ze konden nieuwe heterogene brugklassen starten, ze verlengen of verbreden of ze doorontwikkelen en verbeteren. Deze interventies dragen allen bij aan het doel dat middelbare scholen hun brugklassen zo inrichten dat leerlingen met verschillende basisschooladviezen bij elkaar in de klas zitten, maar het wordt impliciet gelaten hoe ze bijdragen aan het zorgen dat leerlingen op een passend niveau komen. Is de verbreding van een brede brugklas daar even geschikt voor als de verlenging van een brede brugklas of de introductie van een brede brugklas? Maakt de invulling van die brede brugklas (de wijze van differentiatie binnen de klas, de wijze van beoordeling) daarin uit? Hoe moeten heterogene brugklassen worden doorontwikkeld om zo goed mogelijk bij te dragen aan de kans voor kinderen om op een passend niveau te komen? Daar wordt geen antwoord op gegeven.

[139] Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen. *Heterogene brugklassen.* URL: https://www.dus-i.nl/subsidies/heterogene-brugklassen

Als op basis van de definitie explicieter wordt gemaakt naar welke doelen het beleid toewerkt, hoe die doelen zich tot elkaar verhouden en hoe verwacht wordt dat bepaalde interventies leiden tot het behalen van die doelen levert dat winst op. Het stelt het ministerie in staat om scherper keuzes te maken, de middelen daardoor gerichter (en dus doelmatiger) in te zetten en het beleid beter te kunnen evalueren en verbeteren.

Verbind condities en gevolgen aan experimenteerruimte

Een van de redenen die het ministerie geeft voor de vrijheid binnen maatregelen en het gebrek aan expliciete doelstellingen en beleidstheorieën is dat het in veel gevallen nog niet bekend is welke interventies precies werken en welke niet. Dat is logisch binnen een complex onderwerp als kansengelijkheid in het funderend onderwijs. Het bieden van vrijheid en experimenteerruimte kan daarom een goede manier zijn om creatieve interventies te ontwikkelen en te ontdekken wat wel en niet werkt. Voorwaarden daarvoor zijn dat het doel van de interventie duidelijk is, gemonitord wordt wat wel en niet werkt. Daar hoort ook bij dat er wordt gestopt met interventies die niet blijken te werken. Niet zelden ontbreekt het echter aan het besluit te stoppen. Wij bevelen daarom aan om bij maatregelen met een experimenteel karakter (zoals pilots) of veel vrijheid (zoals bekostigingsmaatregelen en een aantal subsidieregelingen) duidelijk te definiëren wanneer iets een succes is of niet, dat goed monitoren en daar gevolgen aan verbinden.

Concrete aanbeveling:

- **Definieer** in een regeling met veel vrijheid wanneer een uitvoering daarvan een succes is en zorg dat dat meetbaar is
- **Stel van tevoren vast** wat er gebeurt als bepaalde interventies of bepaalde wijzen van uitvoeringen succesvol zijn, of juist niet

Richt onderzoek meer op de specifieke doelen van de beleidsmaatregelen

In de afgelopen periode is door OCW veel ingezet op kennisvergaring en kennisdeling rondom het thema kansengelijkheid. Toch kan van geen enkele maatregel met zekerheid de doeltreffendheid worden vastgesteld en is het voor een deel van de maatregelen niet mogelijk om überhaupt iets over de doeltreffendheid te zeggen. Dit komt deels door het type kennisvergaring waar op wordt ingezet. Zo zien we een aantal algemene onderzoeken waarmee een beeld wordt geschetst, maar niets over de effectiviteit van het beleid in kaart kan worden gebracht. Zo is er de monitor aanvullend onderwijs, die een uitgebreid beeld geeft over de mate en staat van aanvullend onderwijs, maar waarvan niet duidelijk is hoe de resultaten worden ingezet om bestaand beleid te verbeteren of nieuw beleid te ontwikkelen.

Het beleidsterrein zou er bij gebaat zijn als de middelen en tijd voor onderzoek meer worden ingezet om te onderzoeken of de specifieke doelen van het beleid gehaald worden en of de genomen maatregelen en de interventies binnen die maatregelen daaraan bijdragen. Dit vereist explicietere doelen en duidelijkere omschrijvingen van verwachte werkende mechanismen, zoals hierboven beschreven, maar kan in de toekomst ook helpen om die doelen verder te verduidelijken of aan te scherpen.

Concrete aanbeveling:

- **Beperk breed ingestoken monitors** wanneer er op voorhand geen duidelijk beeld is hoe de monitor bijdraagt aan inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Een monitor en het vergaren van kennis kan nooit een beleidsdoel op zich zijn.
- **Zet sterker in op** onderzoek dat wel inzicht geeft in doeltreffendheid en doelmatigheid. Ook onderzoek dat geen uitsluitsel kan geven over de doeltreffendheid is waardevol; een kwalitatieve (proces)evaluatie biedt ook inzicht in de voortgang en het effect van beleid.

Onderzoek doelmatigheid vaker

Naast dat gerichter onderzoek kan helpen om de doeltreffendheid van het beleid te verbeteren is er een gebrek aan kennis op het gebied van doelmatigheid. Vrijwel geen van de effectstudies uit deze evaluatieperiode nam doelmatigheid mee als expliciet onderdeel van het onderzoek. Er is dan ook nauwelijks onderzoek beschikbaar op basis waarvan de doelmatigheid van beleidsmaatregelen kan worden vastgesteld en tegen elkaar worden afgewogen. Het is daarom ook van belang dat er in monitorings- en evaluatieonderzoek aandacht wordt geschonken aan de doelmatigheid van maatregelen. Het helpt al als er in monitors consequent aandacht is voor welke output wordt gerealiseerd voor welk budget in het algemeen en tussen verschillende uitvoeringsvarianten van de maatregel. Idealiter is er ook aandacht voor de vraag of hetzelfde effect ook gerealiseerd kan worden met minder middelen.

Concrete aanbeveling:

- **Vraag in monitoringsonderzoeken** om aandacht voor de relatie tussen de output en de kosten. In ieder geval zou moeten worden gerapporteerd hoeveel output is gerealiseerd per jaar en hoeveel kosten er in totaal zijn gemaakt om die output te realiseren.
- **Vraag in evaluatieonderzoeken** niet alleen om een evaluatie van de effecten, maar ook een evaluatie van de processen. Kan dezelfde output gerealiseerd worden op een goedkopere manier, door processen anders in te richten?

7.2.2 Verdere aanbevelingen voor toekomstig beleid

Zorg dat de maatregelen dekkend zijn voor alle kinderen uit de doelgroep

Verschillende maatregelen richten zich op scholen met de meeste kinderen met de hoogste kansen op achterstanden. Dit geldt voor het onderwijsachterstandenbeleid en een aantal subsidieregelingen. Niet alle kinderen met de hoogste kans op achterstanden bevinden zich echter op een school met veel kinderen met hoge kansen op achterstanden. Zij ondervinden dus geen voordelen van deze beleidsmaatregelen. In sommige gevallen is dat een bewuste en logische keuze: als in een klas maar een enkel kind zit met een hoge kans op achterstanden, heeft de leraar waarschijnlijk genoeg tijd om dat kind de aandacht te geven die het verdient. Echter, bij sommige programma's gaat deze logica niet op. Als een kind op een school zit die niet deelneemt aan Programma School & Omgeving of Programma Schoolmaaltijden, kan dat kind geen gebruik maken van de faciliteiten die door die programma's geboden worden. Dat andere kinderen in de klas deze programma's niet nodig hebben, zorgt er in dit geval niet voor dat er meer aandacht uitgaat naar het kind dat het wel nodig heeft, maar simpelweg dat het kind er geen gebruik van kan maken. Het is belangrijk dat er wordt nagedacht over hoe deze kinderen ook bereikt kunnen worden met het beleid.

Een ander aspect dat te maken heeft met de dekkingsgraad van kansengelijkheidsbeleid is het verschil tussen regio's. In de expertsessie kwam naar voren dat er in sommige gebieden (vaak stedelijke gebieden) veel meer faciliteiten zijn voor kinderen met nadelige achtergrondkenmerken dan in andere regio's (vaak landelijke gebieden). Wij hebben dit niet verder onderzocht, maar zien dit wel als aandachtspunt.

Ga in gesprek met scholen over een passende wijze van financiering

Momenteel worden krijgen scholen op twee manieren budget om kansenongelijkheid aan te passen: via de lumpsumbekostiging en via verschillende subsidies. Beide manieren hebben nadelen: de eerste geeft weinig mogelijkheden tot monitoring en sturing en de tweede zorgt voor (verantwoordings)druk op soms al overbelaste scholen. In de expertsessies werden geen goede alternatieven geboden voor financieringswijzen richting scholen. Wij bevelen daarom aan om samen met scholen te verkennen welke wijze van financiering dan wel passend zou zijn en gelijktijdig mogelijkheden tot monitoring en sturing én beperkte druk op scholen zou bieden.

Verken de mogelijkheden rondom de thematische aangrijpingspunten in deze evaluatie

In de expertsessies en -interviews, de landenanalyse en aanvullend onderzoek kwamen aanknopingspunten voor toekomstig beleid naar voren. Vooral beleid gericht op *sense of belonging* en het uitstellen van het selectiemoment in het stelsel werden vaak genoemd. Wij raden aan om de mogelijkheden rondom deze en de andere aangrijpingspunten samen met het veld verder te verkennen. Het is daarbij wel belangrijk dat de eventuele beleidsmaatregelen en interventies die hier uit voortkomen passen bij de definitie van kansengelijkheid die wordt gehanteerd, duidelijke doelen kennen en het helder is hoe verwacht wordt dat ze werken.

Kijk over de grenzen van het ministerie heen

Deze strategische evaluatie Kansengelijkheid richt zich op de beleidsmaatregelen vanuit het ministerie van OCW. Kansengelijkheid is echter bij uitstek een onderwerp dat raakt aan verschillende levensgebieden en daarmee aan verschillende ministeries. De integrale blik die nodig is om kansengelijkheid in de breedte aan te pakken zien we deels al terug in enkele beleidsmaatregelen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om schoolmaaltijden. Toch zien we hier kansen om nog meer de verbinding te zoeken met andere ministeries.

Voorbeelden hiervan zijn de samenhang tussen de doorontwikkeling van het VVE en toegang tot kinderopvang, de toegankelijkheid van aanvullend onderwijs, het terugdringen van armoede en financiële stress van gezinnen, het tegengaan van gezondheidsverschillen bij kinderen en het terugdringen van (economische) segregatie in woonwijken. Stuk voor stuk raken dit soort thema's aan beleidsterreinen die breder zijn dan alleen kansengelijkheid in het primair onderwijs. Het echt aanpakken van kansengelijkheid in het funderend onderwijs vraagt echter wel om actie op al deze vlakken. Het is daarom aan OCW om zich ook te mengen in discussies die over de grenzen van de eigen directie kansengelijkheid en het eigen ministerie reiken.

/ A Bijlage A - Overzicht evaluaties per beleidsmaatregel

	Maatregel	Evaluaties
Kwaliteit scholen veel leerlingen lage SES	Subsidieregeling vrijroosteren leraren voor coaching	KBA Nijmegen en Oberon (2020). Monitoring en evaluatie maatregelen gelijke onderwijskansen – vrijroosteren van leraren. Rapportage subsidieronde 1.
	Arbeidsmarkttoelage leraren	CPB (2024). Nulmeting van de evaluatie van de arbeidsmarkttoelage Nationaal Programma Onderwijs. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022 – 2023) - Voortgangsrapportages Nationaal Programma Onderwijs.
	Invoering onderwijsresultatenmodel (toezicht) in primair onderwijs	CBS (2022). Herijking onderwijsachterstandenindicator primair onderwijs 2021.
	Gesprek met de inspectie over opbrengstenmodel voor het voortgezet onderwijs	-
Tegengaan segregatie	Verzamelen *best practices* om segregatie tegen te gaan	-
	Inspectie inventariseert invulling aan wettelijke plicht gemeenten/scholen om afspraken te maken over tegengaan segregatie	Inspectie van het Onderwijs (2019). Doelbereik Lokale Educatieve Agenda. Inspectie van het Onderwijs (2022). Onderwerp van gesprek: Het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie. Hoe geven gemeenten invulling aan de LEA?
Toegankelijkheid	Wet vrijwillige ouderbijdrage	Inspectie van Onderwijs (2023). Voldoen scholen aan de wetgeving omtrent vrijwillige ouderbijdrage? Feiten en reflectie. Kohnstamm Instituut, KBA Nijmegen, Oberon (2023). Wet vrijwillige ouderbijdrage - Mogelijke gevolgen voor extra-curriculair aanbod van de profielscholen – bijlage bij het rapport Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023.
	Verplichten dat scholen voorzien in laptop of tablet als kinderen/ouders die niet zelf kunnen aanschaffen	Inspectie van Onderwijs (2023). Voldoen scholen aan de wetgeving omtrent vrijwillige ouderbijdrage? Feiten en reflectie.
	Monitoring aanvullend onderwijs	SEO en Oberon (2017) Licht op schaduwonderwijs – Onderzoek naar deelname en uitgaven voor schaduwonderwijs.

		SEO en Oberon (2019). Aanvullend en particulier onderwijs. Onderzoek naar de verschijningsvormen en omvang van aanvullend en particulier onderwijs en motieven voor deelnamen. SEO & Sardes (2023) – Trends in aanvullend onderwijs. Monitor aanvullend onderwijs 2023
	Herijking handreiking gebruik externe partijen in de school	-
	Richtlijnen betaald aanvullend onderwijs opstellen met sectorraden	-
Overgangen in het onderwijs	Niet langer toestaan categorisch uitsluiten meervoudige adviezen	Inspectie van het Onderwijs (2019). Plaatsing en toetsing in het VO. Oberon (2016). Evaluatie Wet Eindtoets PO. CBS (2021). De schooladviezen in groep 8: verschillen tussen groepen leerlingen.
	Onderzoek op welke wijze scholen meer inzicht kunnen krijgen in hoe hun schooladvisering zich verhoudt tot scholen met een vergelijkbare populatie	-
	Schakelprogramma's po-vo	NRO (Kohnstamm Instituut) (2022). Implementatiemonitor doorstroom PO-VO. KBA Nijmegen (2022). Rapportage effectmeting en verklarende evaluatie doorstroomprogramma's po-vo.
	Pilot met scholen die onderwijs verzorgen voor leerlingen tussen 10-14 jaar	Oberon (2021). Een soepele overgang. Eindrapportage 10-14 onderwijs. Inspectie van het Onderwijs (2021). 10-14 onderwijs. ▸ Oberon (2021). Onderzoek teambevoegdheid 10-14-onderwijs Eerste tussenmeting 2020-2021.
	Subsidies voor overgangen vmbo-havo	KBA Nijmegen (2023). Monitoring en evaluatie van maatregelen gelijke onderwijskansen 2017-2022. Overkoepelende analyse.
	Invoering wet doorstroomrechten van vmbo gl/tl naar havo en havo naar vwo	OCW (2023). OCW in cijfers. Stapelen in het voortgezet onderwijs.
	Pilot zesjarige havo met aantal scholen	-
	DUO brengt aanbod en regionale spreiding brede brugklassen in kaart	-
	Bevorderen dat scholen onderling goede afspraken maken over een	-

	lokaal en regionaal dekkend aanbod van brede brugklassen	
	Invoering wet eindtoetsing PO	Oberon en Universiteit Twente (2019). Evaluatie Wet Eindtoetsing PO Eindrapportage.
	Invoering wet doorstroomtoetsen PO	-
	In beeld brengen initiatieven in de vorm van overstapklassen	Sardes (2017). Schakelklassen, zomerklassen en onderwijstijdverlenging.
	Subsidieregeling verbinding PO-VO	-
	Subsidieregeling heterogene brugklassen	DUS-1 (2023) Resultaten aanvraagrondes regeling Heterogene brugklassen. NRO (Kennisrotonde) (2015, update 2019). Is het waar dat brede brugklassen bijdragen aan de plaatsing van leerlingen op het opleidingsniveau dat het beste past bij hun capaciteiten? (KR 001). Den Haag: Kennisrotonde.
	Subsidieregeling capaciteitstesten VO	-
	Verplichting leervolgsystemen met gestandaardiseerde toetsen in voortgezet onderwijs	-
	Extra bekostiging voor scholen met een breed onderwijsaanbod	SCP (2021). Samen of gescheiden naar school. De betekenis van sociale scheiding en ontmoeting.
	Actualisering handreiking schooladvisering	-
School en omgeving	Programma School en Omgeving	Oberon en KBA (2023). Inventarisatie verrijkte schooldag. Kennisrotonde. (2022). Hoe draagt een verrijkte schooldag optimaal bij aan de leerprestaties van leerlingen in het basisonderwijs? (KR. 1553) Den Haag: Kennisrotonde.
	Programma Tel mee met Taal	ECBO en Ockham IPS (2023). Tussentijdse evaluatie Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024.
	Programma Schoolmaaltijden	Jeugdeducatiefonds (2023). Evaluatie Boterhammenbar Ontbijt, lunch of een andere vorm van eten op school. KBA Nijmegen (2023). Programma schoolmaaltijden: implementatie en ervaren effecten.
Gelijke Kansen Alliantie	Co-financieren en opstellen van gemeentelijke projecten/initiatieven ter bevordering van kansengelijkheid, zoals het opstellen van meerjarige (regionale) GKA-agenda's	GKA. Gelijke Kansen Alliantie voortgangsrapportage 2020 en 2022. GKA (2022). De 264 van de GKA.
	Landelijke *communities* om kennis te delen en door te ontwikkelen	GKA. Gelijke Kansen Alliantie voortgangsrapportage 2020 en 2022.
	Voorschoolse educatie	NRO (Kohnstamm Instituut) (2022). Het pre-COOL cohort tot en met groep 8 Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode.

Aanpak achterstanden		Oberon (2022). Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Sardes en Universiteit Utrecht (2023). Tussentijds rapport Evening maart 2023. Akgunduz, Y. & Heijnen, S. (2016). CPB discussion paper. Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: evidence from the Netherlands.
	Urenuitbreiding voorschoolse educatie naar 960 in anderhalf jaar	Sardes en Universiteit Utrecht (2023). Tussentijds rapport Evening maart 2023. Oberon (2022). Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. NRO (Kohnstamm Instituut) (2022). Het pre-COOL cohort tot en met groep 8 Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode.
	Inzet van pedagogische beleidsmedewerkers	Sardes en Universiteit Utrecht (2023). Tussentijds rapport Evening maart 2023. Oberon (2022). Monitor Implementatie en besteding gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. NRO (Kohnstamm Instituut) (2022). Het pre-COOL cohort tot en met groep 8 Ontwikkeling van kinderen en relatie met kwaliteit in de voor- en vroegschoolse periode.
	Inzicht vergaren in oorzaken verschillend bereik VVE in verschillende gemeenten	-
	Overig gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid	Cebeon (2015) - Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden
	Aanvullende financiering voor basisscholen met leerlingen met grotere kans op achterstanden (onderwijsachterstandenbeleid)	Ministerie van Financiën (2017). IBO. Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug. CPB (2017). Empirische evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs.
	Herijken indicator voor verdelen budget onderwijsachterstandsmiddelen	CBS (2022). Herijking onderwijsachterstandenindicator primair onderwijs 2021.
	Leerplusarrangement	Ministerie van Financiën (2017). IBO. Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug. CPB (2017). Empirische evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs.

	Versterken leerplusarrangement	Ministerie van Financiën (2017). IBO. Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug. CPB (2017). Empirische evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs.
	Herijken indicator verdelen budget leerplusarrangement	CBS (2021). Herziening onderwijsachterstandenindicator VO

Tabel 10 Overzicht evaluaties per beleidsmaatregel

/ B Bijlage B - Overzicht en analyse beleidsmaatregelen

Inhoud

/ 1 Categorie 1: Toegankelijkheid in het onderwijs 126
1.1 Beleidsmaatregel: Wet vrijwillige ouderbijdrage 126
1.2 Beleidsmaatregel: Verplichten dat scholen voorzien in laptop of tablet als kinderen/ouders die niet zelf kunnen aanschaffen 129
1.3 Beleidsmaatregel: Monitoring aanvullend onderwijs 131
1.4 Beleidsmaatregel: Opstellen en herijken handreiking inhuur externe partijen in de school 133
1.5 Beleidsmaatregel: Richtlijnen betaald aanvullend onderwijs opstellen met sectorraden 135

/ 2 Categorie 2: Segregatie tussen scholen 137
2.1 Beleidsmaatregel: Verzamelen best practices om segregatie binnen gemeenten tegen te gaan en te delen via Gelijke Kansenalliantie 137
2.2 Beleidsmaatregel: Inspectie inventariseert op welke wijze gemeente invulling geven aan de wettelijke plicht om jaarlijks overleg te voeren over het tegengaan van segregatie 140

/ 3 Categorie 3: Ondersteunen van scholen met veel leerlingen met lage SES 142
3.1 Beleidsmaatregel: Subsidie vrijroosteren leraren voor coaching 142
3.2 Beleidsmaatregel: Arbeidsmarkttoelage leraren 145
3.3 Beleidsmaatregel: Invoering nieuw onderwijsresultatenmodel in primair onderwijs 148
3.4 Beleidsmaatregel: Gesprek met de inspectie over opbrengstenmodel voor het voortgezet onderwijs 151

/ 4 Categorie 4: Overgangen in het onderwijs 152
4.1 Beleidsmaatregel: Niet langer toestaan categorisch uitsluiten meervoudige adviezen 154
4.2 Beleidsmaatregel: Onderzoek op welke wijze scholen meer inzicht kunnen krijgen in hoe hun schooladvisering zich verhoudt tot scholen met een vergelijkbare populatie 157
4.3 Beleidsmaatregel: Doorstroomprogramma's po-vo 159
4.4 Beleidsmaatregel: Pilot met scholen die onderwijs verzorgen voor leerlingen tussen 10-14 jaar 162
4.5 Beleidsmaatregel: Doorstroomprogramma vmbo-havo 165
4.6 Beleidsmaatregel: Invoering wet doorstroomrechten van vmbo gl/tl naar havo en havo naar vwo 167
4.7 Beleidsmaatregel: Pilot zesjarige havo met aantal scholen 169
4.8 Beleidsmaatregel: DUO brengt aanbod en regionale spreiding brede brugklassen in kaart 171
4.9 Beleidsmaatregel: Bevorderen dat scholen onderling goede afspraken maken over een lokaal en regionaal dekkend aanbod van brede brugklassen en brede scholengemeenschappen middels (bestuurlijke) afspraken 173
4.10 Beleidsmaatregel: Invoering wet eindtoetsing PO 175
4.11 Beleidsmaatregel: Invoering wet doorstroomtoetsen PO 179

4.12 Beleidsmaatregel: In beeld brengen initiatieven in de vorm van overstapklassen 181
4.13 Beleidsmaatregel: Subsidieregeling verbinding PO-VO 183
4.14 Beleidsmaatregel: Subsidieregeling heterogene brugklassen 185
4.15 Beleidsmaatregel: Subsidieregeling capaciteitentesten VO 187
4.16 Beleidsmaatregel: Verplichting leervolgsystemen met gestandaardiseerde toetsen in voortgezet onderwijs 189
4.17 Beleidsmaatregel: Extra bekostiging voor scholen met een breed onderwijsaanbod 191
4.18 Beleidsmaatregel: Actualisering handreiking schooladvisering 193

/ 5 Categorie 5: School en omgeving 195
5.1 Beleidsmaatregel: Programma School en Omgeving 195
5.2 Beleidsmaatregel: Programma Tel mee met Taal 198
5.3 Beleidsmaatregel: Programma Schoolmaaltijden 200

/ 6 Categorie 6: Aanpak van achterstanden 202
6.1 Beleidsmaatregel: Voorschoolse educatie 202
6.2 Beleidsmaatregel: Urenuitbreiding voorschoolse educatie naar 960 in anderhalf jaar 205
6.3 Beleidsmaatregel: Inzet van pedagogische beleidsmedewerkers 207
6.4 Beleidsmaatregel: Inzicht vergaren in oorzaken verschillend bereik VVE in verschillende gemeenten 209
6.5 Beleidsmaatregel: Overig gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 211
6.6 Beleidsmaatregel: Aanvullende financiering voor basisscholen met leerlingen met grotere kans op achterstanden (onderwijsachterstandenbeleid) 213
6.7 Beleidsmaatregel: Herziening indicator voor verdelen budget onderwijsachterstandsmiddelen 216
6.8 Beleidsmaatregel: Leerplusarrangement 218
6.9 Beleidsmaatregel: Versterken leerplusarrangement 221
6.10 Beleidsmaatregel: Herijken indicator verdelen budget leerplusarrangement VO 223

/ 7 Categorie 7: Gelijke Kansen Alliantie 225
7.1 Beleidsmaatregel: Co-financieren en opstellen van gemeentelijke projecten/initiatieven ter bevordering van kansengelijkheid, zoals het opstellen van meerjarige (regionale) GKA agenda's 226
7.2 Beleidsmaatregel: Landelijke agenda's om kennis te delen en door te ontwikkelen 228

Format van analyse

Omschrijving van de maatregel
Hier komt een omschrijving van de desbetreffende maatregel.

Overzicht:
Hieronder komt een samenvattende tabel met informatie van de desbetreffende maatregel. Daarin behandelen we steeds de volgende aspecten en vragen:

Aspect	Vragen
Type maatregel	Waarop ziet de maatregel toe? Is dat communicatie, financieel, juridisch, organisatie, co-regulering/zelfregulering, of ondersteunende instrumenten?
Scope maatregel	Wat is de scope van de maatregel? Is het landelijk of lokaal? En generiek of selectief? Permanent of tijdelijk?
Looptijd	Wanneer was de maatregel van kracht?
Uitgaven	Wat waren de uitgaven in het kader van deze maatregel en hoe hebben die zich ontwikkeld?
Doelgroep	Wat is de doelgroep van de maatregel?
Factoren van kansengelijkheid	Op welke factoren van kansengelijkheid richt de maatregel zich?
Relatie andere beleidsmaatregelen	Op welke manier hangt de beleidsmaatregel samen met andere beleidsmaatregelen die gelijktijdig dan wel volgordelijk zijn ingezet?
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	Input (subsidie, wetswijziging, etc.) Throughput (beschrijving processen) Output (tastbare resultaten) Outcome (effecten van de maatregel) Impact (bredere maatschappelijke effecten)
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Is er (evaluatie)onderzoek naar deze beleidsmaatregel?
Effectenladder	Hoe scoort dit onderzoek op de effectenladder?

Vervolgens lichten we onder de tabel het bestaande evaluatieonderzoek toe en aanvullende bronnen die kunnen helpen in de beoordeling van doeltreffendheid. We geven daarna een oordeel over de doeltreffendheid.

/ 1 Categorie 1: Toegankelijkheid in het onderwijs

1.1 Beleidsmaatregel: Wet vrijwillige ouderbijdrage

Omschrijving

Het primair en voortgezet onderwijs kenden een vrijwillige financiële ouderbijdrage. Deze bijdrage wordt gebruikt voor activiteiten die geen deel uitmaken van het vaste onderwijsprogramma, zoals schoolreisjes, vieringen en bijles na schooltijd. Hoewel de bijdrage vrijwillig was, gaf een deel van de scholen aan kinderen uit te sluiten van deze activiteiten als de ouderbijdrage niet betaald was of deel te laten nemen aan alternatieve activiteiten. Dit zorgde voor ongelijkheid tussen de kinderen wiens ouders de bijdrage wel betaalden en kinderen wiens ouders de bijdrage niet betaalden.

Met ingang van 2021 mogen scholen kinderen niet meer uitsluiten van activiteiten buiten het vaste onderwijsprogramma als de vrijwillige ouderbijdrage niet betaald is. Dit geldt ook voor bijlessen en examentrainingen en langdurige extra curriculaire activiteiten zoals tweetalig onderwijs of technasium. Ook werden scholen verplicht dit expliciet te vermelden in de schoolgids.

De beleidsgedachte achter deze maatregel was dat als scholen kinderen niet meer mogen uitsluiten en dat ook duidelijk vermelden, kinderen niet meer uitgesloten worden van extra activiteiten en ouders geen zware sociale druk meer zouden ervaren om de vrijwillige ouderbijdrage te betalen. Dit zou leiden tot minder segregatie binnen scholen. Ook werd verwacht dat een hoge vrijwillige ouderbijdrage niet meer zou dienen als een vorm van voorselectie bij bepaalde scholen en geen drempel meer zou opwerpen voor ouders en kinderen om voor de school van voorkeur te kiezen. Op die manier zou het ook segregatie tussen scholen tegengaan.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Juridisch
Scope maatregel	Landelijk, generiek, permanent
Looptijd	Per 1 augustus 2021
Uitgaven	In totaal €20.000, eenmalige investering in 2021
Doelgroep	Scholen en leerlingen in het primair en voortgezet onderwijs
Factoren van kansengelijkheid	Inclusief onderwijs Achtergrond leerling
Relatie andere beleidsmaatregelen	Andere maatregelen die gaan over toegankelijkheid, met name verplichten dat scholen voorzien in laptop of tablet als kinderen/ouders die niet zelf kunnen aanschaffen (maatregel 1.2)
Beleidstheorie	Input: Wetswijziging Throughput: Scholen mogen kinderen niet meer uitsluiten van activiteiten als hun ouders de ouderbijdrage niet betalen en scholen worden verplicht dit helder te communiceren

	Output: Kinderen worden niet meer buitengesloten van extra activiteiten en een hoge ouderbijdrage schrikt niet meer af voor ouders en kinderen met een lage SES Outcome: Kinderen met een lage SES doen mee met extra activiteiten en gaan vaker naar scholen met een hoge ouderbijdrage Impact: kinderen met een lage SES ontwikkelen zich meer vanwege de extra activiteiten en minder segregatie tussen scholen
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	3. Aannemelijk niet doeltreffend - Scholen informeren ouders onvoldoende - Neveneffecten zijn niet goed beschreven

Beschrijving
(Evaluatie)onderzoek

Inspectie van Onderwijs (2023) - Voldoen scholen aan de wetgeving omtrent vrijwillige ouderbijdrage? Feiten en reflectie

- De Onderwijsinspectie signaleerde dat veel schoolgidsen niet aan de eis om transparant te zijn over de vrijwilligheid van de Ouderbijdrage voldeden en startten een onderzoek daarnaar. Ze analyseerden 160 schoolgidsen en spraken met betrokkenen in rondetafelgesprekken. Dit waren directeuren, schoolleiders, ouders, bestuurders en leden van de Raad van Toezicht, stafmedewerkers en verschillende organisaties die zich bezighouden met het onderwerp.

- De onderwijsinspectie concludeerde dat het grootste deel van de schoolgidsen niet voldoet aan de wetgeving, waardoor ouders mogelijk niet weten dat hun kinderen niet uitgesloten kunnen worden van activiteiten en ook gebruik mogen maken van aanvullend aanbod als ze de ouderbijdrage niet betalen. Als nuancering hierbij wordt gegeven dat scholen soms andere communicatiekanalen gebruiken om te informeren over het vrijwillige karakter van de ouderbijdrage.

- De Inspectie concludeert daarnaast dat scholen een spanningsveld zien tussen het nastreven van kansengelijkheid en het in stand houden van een breed aanbod. Dit speelt vooral voor scholen met kinderen met een lagere sociaal economische status. Zij kunnen er minder makkelijk vanuit gaan dat voldoende ouders de ouderbijdrage gaan betalen om de activiteiten aan te kunnen bieden en daardoor minder makkelijk de activiteiten aanbieden.

Kohnstamm Instituut, KBA Nijmegen, Oberon (2023) – Wet vrijwillige ouderbijdrage - Mogelijke gevolgen voor extra-curriculair aanbod van de profielscholen – bijlage bij het rapport Schoolkostenmonitor po, vo, mbo 2022-2023

- In een bijlage bij de jaarlijkse Schoolkostenmonitor gaan de betrokken onderzoeksbureaus in op de gevolgen van de wetswijziging op het extra-curriculair aanbod van profielscholen. Dit zijn, bijvoorbeeld, Technasia, Topsport Talentscholen en scholen die tweetalig onderwijs bieden. In deze bijlage vatten ze de signalen van profielscholen en hun koepelorganisaties ten aanzien van de wetswijziging samen. Hieruit komt naar voren dat alle betrokkenen achter het idee van de wet staan, maar uitdagingen zien in de praktijk. Het belangrijkste punt dat daaruit naar voren komt is dat deze wet kansengelijkheid tussen scholen vergroot. Scholen met veel kinderen uit gezinnen met lagere inkomens lopen een groter risico op minder ouderbijdrage en daardoor een verlies van extra-curriculaire activiteiten. Hierdoor wordt hun leerlingenpopulatie als geheel niet blootgesteld aan dit

soort activiteiten en is er risico op verlies van inschrijvingen van nieuwe leerlingen. Ook vergroot dit de verschillen tussen het aanbod op vmbo-scholen en havo- en vwo-scholen, omdat op vmbo-scholen vaak relatief meer kinderen met een lagere SES zitten.

Doeltreffendheid
De maatregel had twee doelen: het tegengaan van uitsluiting van leerlingen op basis van het niet-betalen van de ouderbijdrage, het tegengaan van sociale druk om de ouderbijdrage te betalen en het daarmee wegnemen van drempels voor schoolkeuze vanuit de vrijwillige ouderbijdrage.
Op basis van bestaande onderzoeken kunnen we geen uitspraken doen over of dat eerste doel behaald is. Wel weten we uit het onderzoek van de Onderwijsinspectie dat veel scholen ouders niet voldoende informeren over de vrijwilligheid van de ouderbijdrage, waardoor het aannemelijk is dat een deel van de ouders niet weet dat hun kind niet kan worden buitengesloten van activiteiten. Zij kunnen dus nog steeds sociale druk ervaren om de ouderbijdrage te betalen en de hoogte van de ouderbijdrage meewegen in de schoolkeuze. Echter, dit komt niet door de verplichting zelf, maar door het slecht uitvoeren van de verplichting.

Daarnaast heeft deze maatregel volgens de Inspectie waarschijnlijk een negatief neveneffect: namelijk het vergroten van de ongelijkheid in het aanbod van extra activiteiten tussen scholen. Kinderen met een lage SES op scholen met veel kinderen met een lage SES krijgen hierdoor juist minder kans om deel te nemen aan extra activiteiten. Daarnaast kan het aanbod van extra activiteiten de schoolkeuze van kinderen met een hoge SES beïnvloeden zodat zij wegblijven van de scholen die dat niet meer kunnen aanbieden, waardoor segregatie toeneemt.

Wij beoordelen deze maatregel als *Aannemelijk niet doeltreffend*.

1.2 Beleidsmaatregel: Verplichten dat scholen voorzien in laptop of tablet als kinderen/ouders die niet zelf kunnen aanschaffen

Omschrijving

In het onderwijs in Nederland zijn steeds meer financiële drempels waardoor bepaalde vormen van onderwijs niet voor iedereen gelijk toegankelijk zijn. Een voorbeeld hiervan is de aanschaf van een laptop of tablet voor een kind in het voortgezet onderwijs.

De minister kondigt aan dat scholen moeten voorzien in de aanschaf van een laptop of tablet als dit noodzakelijk is voor het leerproces en ouders deze zelf niet kunnen aanschaffen. Werken op papier is geen volwaardig alternatief voor een laptop of tablet.

De beleidsgedachte hierachter is dat elk kind toegang heeft tot een laptop of tablet en hierdoor de kansen van digitale leermiddelen kan benutten.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Juridisch
Scope maatregel	Landelijk, generiek, permanent
Looptijd	Per 1 augustus 2021
Uitgaven	-
Doelgroep	Scholen en leerlingen in het voortgezet onderwijs
Factoren van kansengelijkheid	Inclusief onderwijs & achtergrond leerling
Relatie andere beleidsmaatregelen	Onderdeel van wet vrijwillige ouderbijdragen
Beleidstheorie	Input: Wetswijziging Throughput: Scholen moeten voorzien in de aanschaf van een laptop of tablet als ouders dit niet kunnen of willen betalen Output: Scholen voorzien leerlingen in de aanschaf van een laptop of tablet wanneer nodig Outcome: Elke leerling heef toegang tot digitale leermiddelen Impact: Gelijke kansen in het leerproces
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	3. Aannemelijk niet doeltreffend - Niet alle scholen voorzien in de aanschaf van een laptop of tablet

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Inspectie van Onderwijs (2023) – Voldoen scholen aan de wetgeving omtrent vrijwillige ouderbijdrage? Feiten en reflectie

- De Onderwijsinspectie signaleerde dat veel schoolgidsen niet aan de eis om transparant te zijn over de vrijwilligheid van de Ouderbijdrage voldeden en startten een onderzoek daarnaar. Ze analyseerden 160 schoolgidsen en spraken met betrokkenen in rondetafelgesprekken. Dit waren directeuren, schoolleiders, ouders, bestuurders en leden van de Raad van Toezicht, stafmedewerkers en verschillende organisaties die zich bezighouden met het onderwerp.

- De onderwijsinspectie concludeerde dat de helft van de schoolgidsen niet voldoet aan de wetgeving en geen alternatief aanbiedt indien het gebruik van een laptop of tablet moet worden gekocht voor het volgen van onderwijs en ouders dit niet kunnen of willen betalen.

Doeltreffendheid
Op basis van het onderzoek van de Onderwijsinspectie weten we dat de helft van de scholen niet voorziet in de aanschaf van een laptop of tablet als ouders dit niet kunnen of willen betalen. De output wordt dus niet gerealiseerd. Zo heeft niet elke leerling gelijke toegang tot digitale leermiddelen en een gelijke kans in het leerproces. Wij beoordelen deze maatregel daarom als aannemelijk niet doeltreffend.

Echter, deze beoordeling zegt niets over de relatie tussen de output (gratis laptops wanneer nodig) en de outcome (gelijke digitale toegang tot het onderwijs). Het kan goed zijn dat deze relatie er wel is. We concluderen alleen dat de wetswijziging niet heeft geleid tot de gewenste output en de wetswijziging alleen als maatregel daarom *Aannemelijk niet doeltreffend* is.

1.3 Beleidsmaatregel: Monitoring aanvullend onderwijs

Omschrijving

Meer dan 25% van de leerlingen maakt gebruik van private aanbieders van huiswerk of bijles. In enkele gevallen maken scholen hier zelfs reclame voor. Minister Wiersma vindt dit onwenselijk omdat niet alle ouders dit kunnen betalen, wat zorgt voor ongelijke kansen. Het inkopen van huiswerk of bijles zou niet nodig moeten zijn. De minister gaat aan de slag met een aantal maatregelen om betaald aanvullend onderwijs te ontmoedigen.

Eén hiervan is de monitor aanvullend onderwijs opnieuw uit laten voeren. Deze is eerder uitgevoerd in 2017. De monitor onderzoekt de omvang van de markt, deelname van leerlingen, toegankelijkheid en het aanbod vanuit scholen en de omvang va het onderwijsbudget dat naar deze partijen stroomt. Zowel in 2019 als 2023 is aanvullend onderwijs nogmaals gemonitord.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Organisatie/regulering
Scope maatregel	Landelijk, generiek, tijdelijk
Looptijd	2017, 2019, 2023
Uitgaven	In totaal €454.000, gemiddeld €113.000 per jaar (4 jaren looptijd)
Doelgroep	Leerlingen, scholen en externe aanbieders van aanvullend onderwijs
Factoren van kansengelijkheid	Toegankelijkheid / schaduwonderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Kamerbrief Wiersma, ontmoedigen van normalisering van privaat aanbod in publiek onderwijs
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	Input: aankondiging monitor aanvullend onderwijs Throughput: een onderzoeksbureau onderzoekt de marktomvang, deelname van leerlingen, toegankelijkheid en aanbod van scholen, hoeveelheid budget dat naar externe bureaus doorstroomt. Output: inzicht in bovenstaande punten Outcome: Niet beschreven Impact: Niet beschreven
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	0. Impliciet - Monitor is drie keer uitgevoerd - Er is geen beleidstheorie over hoe de inzichten uit de monitor gebruikt gaan worden en waar deze toe dienen.

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

In de jaren 2017, 2019 en 2023 is aanvullend onderwijs gemonitord. Tussen 2019 en 2023 heeft er geen monitor aanvullend onderwijs plaatsgevonden vanwege de inhaal- en ondersteuningsprogramma's tijdens de coronapandemie en de extra werkdruk die dat teweegbracht op scholen.

SEO en Oberon (2017) Licht op schaduwonderwijs – Onderzoek naar deelname en uitgaven voor schaduwonderwijs
In 2017 waren er 616 bedrijven die bijles, huiswerkbegeleiding of examentraining aanboden. De totale omzet bedroeg 74 miljoen euro, voornamelijk door bedrijven die diensten aanboden voor vo-leerlingen. 11,9% van de VO-leerlingen nam in 2016-2017 deel aan betaalde bijles, 8,2% aan huiswerkbegeleiding, 4,4% aan examentraining, en 2,5% aan extra ondersteuning bij specifieke leerbehoeften. Huiswerkbegeleiding had de hoogste jaarlijkse kosten per leerling (€1.000), gevolgd door bijles (€350) en examentraining (€275).

Betaalde bijles wordt meer gevolgd door havisten en vwo'ers in de bovenbouw. Havisten tonen meer interesse in betaalde huiswerkbegeleiding. Hoger opgeleide ouders hebben meer kans om hun kinderen deel te laten nemen aan betaalde ondersteuning. Kinderen met hoger opgeleide ouders volgen vaker een betaalde variant, terwijl kinderen met lager opgeleide ouders vaker aan een onbetaalde variant deelnemen. Ouders kiezen voor bijles vanwege de behoefte aan extra uitleg en vinden vaak dat de school hierin tekortschiet. Huiswerkbegeleiding wordt ingekocht vanwege concentratie- of disciplineproblemen bij kinderen en om de sfeer thuis te verbeteren.

SEO en Oberon (2019) - Aanvullend en particulier onderwijs. Onderzoek naar de verschijningsvormen en omvang van aanvullend en particulier onderwijs en motieven voor deelname
De omzet van bedrijven die opereren in aanvullend onderwijs is van 2015-2017 sterk gestegen. Na 2017 lijkt de markt meer stabiel gebleven. De deelname aan betaalde vormen van aanvullend onderwijs is tussen de schooljaren 2016-2017 en 2018-2019 gelijk gebleven. In het VO is aanvullend onderwijs meer vervlochten met het reguliere onderwijs dan in het PO.

Betaalde deelname hangt in het PO en VO samen met het opleidingsniveau van ouders. Deelname is ook hoger bij havo en vwo en bij leerlingen uit de randstad. Deelname hangt samen met de perceptie van ouders over de kwaliteit van het reguliere onderwijs.

SEO & Sardes (2023) – Trends in aanvullend onderwijs. Monitor aanvullend onderwijs 2023
Uit het rapport van 2023 blijkt dat het aanbod van aanvullend onderwijs op scholen licht is gedaald. Er is echter een consistente stijging het aantal actieve bedrijven op het gebied van aanvullend onderwijs. Dit stijgt harder dan het aantal bedrijven met een positieve omzet.

De deelname aan aanvullend onderwijs is iets afgenomen. 17 procent van de po-leerlingen en 29 procent van de vo-leerlingen in het schooljaar 2022-2023 heeft gebruik gemaakt van een vorm van aanvullend onderwijs. In schooljaar 2018-2019 was dit respectievelijk iets meer dan een kwart (alleen voor groep-8-leerlingen) en 31 procent.

Opleidingsniveau en inkomen van ouders blijven van invloed op de deelname aan betaald aanvullend onderwijs. Kinderen van ouders met een hoog opleidingsniveau of inkomen maken vaker gebruik van betaald aanvullend onderwijs.

Doeltreffendheid
Er wordt niet beschreven waar de inzichten uit de monitor toe dienen en hoe deze gebruikt gaan worden. Uit de evaluaties blijkt zowel in 2017, 2019 als 2023 dat opleidingsniveau en inkomen van ouders van grote invloed zijn op de deelname aan betaald aanvullend onderwijs. Het is echter niet duidelijk wat hiermee gaat gebeuren We beoordelen deze maatregel daarom als *Impliciet*.

1.4 Beleidsmaatregel: Opstellen en herijken handreiking inhuur externe partijen in de school

Omschrijving

Scholen kunnen in het kader van de NPO-gelden ervoor kiezen om externe, particulieren partijen in te huren. De inhuur van externe, particuliere partijen zoals bijlesinstituten kan de kansengelijkheid in het onderwijs echter onder druk zetten. Niet alle ouders zijn immers (in dezelfde mate) in staat om te betalen voor aanvullend (privaat) onderwijs. Daarom publiceerde OCW in 2021 de handreiking *Inhuur van derde partijen.* Deze handreiking geeft handvatten aan scholen bij het maken van zorgvuldige afwegingen bij het inzetten van externe, particuliere partijen met middelen vanuit het Nationaal Programma Onderwijs.

In de kamerbrief van maart 2023 kondigde minister Wiersma aan de handreiking te herijken en voor de zomer van 2023 te sturen aan scholen. De nieuwe versie van de handreiking is ten tijde van deze strategische evaluatie nog niet gepubliceerd. De evaluatie richt zich daarom op de oorspronkelijke handreiking zoals gepubliceerd op 07 juli 2021 op de website van het Nationaal Programma Onderwijs.

Aspect	Analyse
Type maatregel	De handreiking is een ondersteunend instrument voor scholen.
Scope maatregel	Landelijk, generiek, permanent
Looptijd	Publicatie handreiking op 7/7/2021. De geactualiseerde versie is (mogelijk) klaar maar nog niet gepubliceerd. Van toepassing zolang scholen NPO-middelen uitgeven.
Uitgaven	-
Doelgroep	Alle scholen die overwegen NPO-middelen in te zetten voor de inhuur van externe partijen.
Factoren van kansengelijkheid	Financiële ongelijkheid tussen ouders; schaduwonderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Deze handreiking is opgesteld in het kader van de NPO-middelen.
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	Input: Middelen Throughput: Opstellen en publiceren van een (geactualiseerde) handreiking voor scholen. Output: Scholen nemen kennis van de handreiking en maken zorgvuldigere afwegingen. Outcome: Scholen zetten minder aan tot het gebruik maken van aanvullend onderwijs door kinderen/ouders zelf en zetten aanvullend onderwijs zelf op een meer verantwoorde manier in. Impact: De ongelijkheid (ontstaan door ongelijke financiële middelen van ouders) tussen leerlingen die deel kunnen nemen aan betaald aanvullend onderwijs en zij die dat niet kunnen neemt af.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	2. In theorie doeltreffend

	- De handreiking is geactualiseerd - Er is geen kwantitatieve informatie bekend over de vraag vanuit scholen naar informatie over externe inhuur en hoe vaak de handreiking wordt geraadpleegd. Volgens de ervaring van OCW speelt dit in op de behoefte van scholen en gebruiken zij deze ook vaak.

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Er is geen onderzoek naar deze maatregel.

Doeltreffendheid

De handreiking is geactualiseerd. OCW geeft in een interview aan dat dit voortkomt uit grote vraag vanuit scholen en dat zij de handreiking ook daadwerkelijk raadplegen. Er is echter geen informatie bekend over of dit leidt tot een betere afweging over aanvullend onderwijs. We beoordelen deze maatregel daarom als *In theorie doeltreffend*.

1.5 Beleidsmaatregel: Richtlijnen betaald aanvullend onderwijs opstellen met sectorraden

Omschrijving
Meer dan 25% van de leerlingen maakt gebruik van private aanbieders van huiswerk of bijles. In enkele gevallen maken scholen hier zelfs reclame voor. Minister Wiersma vindt dit onwenselijk omdat niet alle ouders dit kunnen betalen, wat zorgt voor ongelijke kansen. Het inkopen van huiswerk of bijles zou niet nodig moeten zijn. De minister gaat aan de slag met een aantal maatregelen om betaald aanvullend onderwijs te ontmoedigen.

Een van deze maatregelen is het, in samenspraak met de sectorraden, opstellen van richtlijnen met betrekking tot de inzet van betaald aanvullend onderwijs. De richtlijnen zijn:

- Een school biedt (indien nodig) alleen aanvullend onderwijs aan dat op én van school is.
- Een school vraagt de MR om advies over het beleid omtrent aanvullend onderwijs en verwerkt dit in het schoolplan.
- Een school werkt bij de inzet van aanvullend onderwijs zoveel mogelijk samen met non-profit partijen, te denken valt bijvoorbeeld aan het initiatief 'StudentinzetopSchool'.
- Er wordt op school geen reclame gemaakt voor betaald aanvullend onderwijs.
- Het bevoegd gezag draagt zorg voor het waarborgen van een goede kwaliteit van aanvullend onderwijs.
- Indien aanvullend onderwijs op school plaatsvindt is het bevoegd gezag verantwoordelijk voor het garanderen van een veilige omgeving.
- Onderwijspersoneel behoudt altijd de zeggenschap en verantwoordelijkheid over het onderwijsproces.

De maatregelen werdem vanuit OCW per brief gecommuniceerd, samen met de PO- en VO-raad, aan alle schoolleiders- en besturen. Dit heeft op 29 juni 2023 plaatsgevonden.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Organisatie/regulering
Scope maatregel	Landelijk, generiek, vrijwillig
Looptijd	Zomer 2023
Uitgaven	In totaal €15.000, eenmalige uitgave in 2023
Doelgroep	Scholen in het PO en VO
Factoren van kansengelijkheid	Toegankelijkheid
Relatie andere beleidsmaatregelen	Deze richtlijnen hangen samen met de andere maatregelen van minister Wiersma met betrekking tot aanvullend onderwijs, zoals de monitor aanvullend onderwijs en in het kader van de NPO-gelden de handreiking inhuur externe partijen.
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	Input: Opstellen van richtlijnen met sectorraden Throughput: Scholen nemen kennis van richtlijnen Output: Scholen passen hun gedrag aan in lijn met de richtlijnen Outcome: Er wordt minder betaald aanvullend onderwijs ingezet door, binnen en vanuit scholen

	Impact: Kinderen van ouders met minder financiële middelen hebben dezelfde toegang tot onderwijs als andere kinderen
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	2: In theorie doeltreffend - De richtlijnen zijn sterk normerend maar niet verplicht - Opvolgen van de richtlijnen zou leiden tot leiden tot minder betaald aanvullend onderwijs binnen scholen - Samenwerking PO- en VO-raad vergroot kans op effect

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Er is geen onderzoek naar deze maatregel.

Doeltreffendheid

Het is op dit moment nog niet duidelijk hoeveel scholen kennis hebben genomen van de richtlijnen en in welke mate dit heeft geleid tot andere keuzes in de inzet van aanvullend onderwijs. We kunnen daarom op dit moment niets zeggen over het effect van deze specifieke maatregel.

Wel is het onderwerp aanvullend onderwijs interessant in de context van kansengelijkheid. Zonder ingrijpen vanuit de overheid zien we mogelijk een groeiende markt voor aanvullend onderwijs zoals commerciële huisbegeleiding en examentraining. Deze maatregel is een manier om de inzet van betaald aanvullend onderwijs te beperken zonder het volledige aanvullend onderwijs aan banden te leggen. Daarin valt het op dat het hier gaat om een set aan normerende richtlijnen. Ze zijn niet verplicht; scholen mogen er dus nog voor kiezen om toch betaalde bijlesinstituten in te zetten of hier reclame voor te maken. Mogelijk hebben de richtlijnen daardoor minder of geen effect. Wat echter wel een positieve indicator is voor een effect is dat de richtlijnen in samenspraak met de VO- en PO-raad zijn opgesteld; dit wijst erop dat er draagvlak is vanuit het veld om deze richtlijnen te hanteren. We beoordelen deze maatregel daarom als *In theorie doeltreffend*.

/ 2 Categorie 2: Segregatie tussen scholen

In stukken van het Ministerie van OCW (zoals de Kamerbrief over kansengelijkheid in het onderwijs van minister Slob uit 2019) wordt een link gemaakt tussen het tegengaan van segregatie en het toenemen van onderwijskwaliteit voor kinderen met een lage SES. Omdat deze link niet expliciet is gemaakt, hebben wij in deze maatregelen steeds het tegengaan van segregatie an sich als doel gezien.

2.1 Beleidsmaatregel: Verzamelen best practices om segregatie binnen gemeenten tegen te gaan en te delen via Gelijke Kansenalliantie

Omschrijving

Segregatie naar opleidings- en inkomensniveau van de ouders neemt sterk toe in het basisonderwijs, onder andere door woonsegregatie tussen wijken en keuzevrijheid van ouders bij het kiezen van scholen. De overheid moet zorgen voor aantrekkelijke scholen van hoge kwaliteit op elke plek. Gemeenten hebben hier ook een rol in.

De Tweede kamer heeft een motie van lid Westerveld (GroenLinks) aangenomen om goede voorbeelden te inventariseren van gemeenten om segregatie in het onderwijs te voorkomen en deze uitkomsten te benutten om ervoor te zorgen dat andere gemeenten, scholen en kinderopvangorganisaties beter weten wat ze moeten doen om segregatie aan te pakken. Deze voorbeelden worden gedeeld via de Gelijke Kansen Alliantie en voorheen ook via Kenniscentrum Gemengde Scholen.

Aspect	Analyse
Type maatregel	De best practices dienen als ondersteuning voor scholen/gemeenten
Scope maatregel	De best practices worden op lokaal niveau geïnventariseerd en landelijk gedeeld zodat alle gemeenten/scholen deze kunnen zien.
Looptijd	2019- heden
Uitgaven	Onderdeel van financiering GKA
Doelgroep	Gemeenten en scholen
Factoren van kansengelijkheid	Kwaliteit scholen Inclusief onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs
Beleidstheorie	Input: aannemen motie om goede voorbeelden te inventariseren Throughput: via het netwerk van de GKA worden gemeenten gevraagd om goede voorbeelden uit de praktijk te delen die op de website van de GKA komen en gedeeld worden via GKA-regiocoördinatoren

	Output: scholen raadplegen het overzicht van best practices om segregatie tegen te gaan op de website van de GKA of horen over deze voorbeelden via regiocoördinatoren. Scholen en gemeenten weten daardoor beter wat ze kunnen doen om segregatie in het onderwijs aan te pakken. Outcome: Scholen en gemeenten: Scholen en gemeenten zetten (meer effectieve) interventies in op het tegengaan van segregatie Impact: Scholen vormen een betere afspiegeling van de samenleving.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	1. Maatregel en doel omschreven - Er is een overzicht gecreëerd van goede voorbeelden via de GKA - Er is alleen empirisch bewijs vanuit OCW dat de maatregel inspeelt op de behoefte vanuit gemeenten en scholen en gebruikt wordt - Er is weinig bewijs over de effecten van maatregelen om segregatie tegen te gaan in de literatuur - Er bestaan kansrijke initiatieven, afhankelijk van de lokale context - Het is afhankelijk van verschillende factoren of het zien van goede voorbeelden leidt tot een succesvolle implementatie van die voorbeelden en het is niet duidelijk of die condities aanwezig zijn.

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Er is geen onderzoek naar de effectiviteit van deze maatregel.

Doeltreffendheid

Op de website van de GKA is een overzicht met goede voorbeelden gecreëerd. Hoewel OCW aangeeft in een interview dat het overzicht een wens vanuit gemeenten en scholen was en dat deze goed gebruikt wordt, zijn hier geen cijfers of informatie over beschikbaar. We kunnen dus niet met zekerheid zeggen of de output gerealiseerd is.

Daarnaast is de theorie achter de maatregel niet sterk. Ten eerste is niet duidelijk of het tekort aan kennis over mogelijke interventies (de goede voorbeelden) een oorzaak was van de verschillende mate van segregatie in het onderwijs in gemeenten waar de motie van leden Westerveld (GroenLinks), van den Hul (PvdA) en Kwint (SP) over spreekt[140]. Echter, OCW en de Gelijke Kansen Alliantie geven wel aan dat die behoefte bestond bij gemeenten en scholen.

Ook wordt met deze maatregel veronderstelt dat het krijgen van goede voorbeelden leidt tot actie en dat die actie dan effectief is. Het Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving beschrijft enkele slaag- en faalfactoren voor het gebruik van best practices om bepaalde acties aan te moedigen[141]. Een voorbeeld van een slaagfactor is het aanmoedigen van 'peer pressure' binnen de doelgroep en een voorbeeld van een faalfactor het kiezen van factoren waar de doelgroep zich niet door aangesproken voelt. Het is niet duidelijk in hoeverre de slaag- en faalfactoren aanwezig zijn en of het waarschijnlijk

[140] Kamerstukken II 2017/18, 34950-VIII, nr. 12

[141] Kenniscentrum voor Beleid en Regelgeving (2023). *Best Practices*. URL: https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/communicatie/voorlichting/best-practices

is dat de doelgroep (gemeenten en scholen) aan de slag gaan met de voorbeelden. Het George Washington Institute of Public Policy noemt ook een lijst van factoren die het (on)waarschijnlijker maken dat voorbeelden van beleidsinnovaties worden overgenomen door een organisatie, zoals de complexiteit van de innovatie en de mogelijkheid tot kleinschalig testen van de innovatie[142]. Het is niet duidelijk in hoeverre de voorbeelden daaraan voldoen.

Het overzicht van het George Washington Institute of Public Policy geeft ook factoren die het mogelijke succes van het overnemen van een goed voorbeeld vergroten. Naast de vergelijkbaarheid van problemen en doelen tussen de voorbeeldpartij en de ontvangende partij en de vergelijkbaarheid van contextfactoren, is ook het beschikbaar zijn van de kennis over wát de interventie effectief maakt een belangrijke factor. Een snelle scan van beschikbare literatuur wijst op weinig hard bewijs over de effectiviteit van verschillende maatregelen om segregatie tegen te gaan. Wel zijn er diverse initiatieven die perspectiefrijk zijn, zoals een centrale aanmelding of het inzetten van ouderinitiatieven, echter zijn de effecten hiervan sterk afhankelijk van de lokale context.[143]

Een studie van Blake et al uit 2020 beschrijft het selectieproces van *best practices*: waarom en hoe worden bepaalde voorbeelden aangewezen als *de beste*.[144] In de studie wordt geschreven dat het belangrijk is voor beleidsmakers om goed uit te leggen aan de doelgroep waarom iets wordt aangewezen als best practice. Ook beschrijft de studie de waarde van het selecteren van best practices met de doelgroep, om zo niet de omschrijving van de best practice maar de selectie van de best practice een leermoment te maken voor de doelgroep. Het is onbekend hoe het selectieproces van de best practices eruit zag bij de Gelijke Kansen Alliantie, maar dit zijn wellicht aandachtspunten voor de toekomst

Op basis van de bovenstaande informatie beoordelen wij de maatregel als *Maatregel en doel omschreven.* Het is echter een maatregel die binnen de GKA relatief weinig extra middelen kost en die wel ondersteunend kan werken aan scholen en gemeenten in hun beleidskeuzes voor gelijkere kansen. Dit maakt dat de maatregel dan (op dit moment) misschien niet bewezen effectief is, maar wel een nuttige besteding van middelen kan zijn.

[142] Wolman, H. (2009). *Policy transfer: What we know about what transfers, how it happens, and how to do it.* George Washington Institute of Public Policy. URL: https://gwipp.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs6111/files/downloads/Working_Paper_038_PolicyTransfer.pdf
[143] Walraven, G. (2012). Segregatie in het basisonderwijs tegengaan en dialoog bevorderen: de casus Nederland. *Pedagogiek*, *32*(2), 165-179.
[144] Blake, O., Glaser, M., Bertolini, L., & te Brömmelstroet, M. (2021). How policies become best practices: a case study of best practice making in an EU knowledge sharing project. *European Planning Studies*, *29*(7), 1251-1271

2.2 Beleidsmaatregel: Inspectie inventariseert op welke wijze gemeente invulling geven aan de wettelijke plicht om jaarlijks overleg te voeren over het tegengaan van segregatie

Omschrijving

Om segregatie effectief te bestrijden is het belangrijk dat op lokaal niveau goed wordt samengewerkt en segregatie in samenhang wordt gezien met onderwijsachterstanden, toelatingsbeleid, integratie en kansengelijkheid. Dit gebeurt in de Lokale Educatieve Agenda (LEA). De wet schrijft voor dat gemeenten en scholen jaarlijks overleg voeren hierover.

Er is echter weinig toezicht op de naleving hiervan. De Tweede kamer heeft een motie van lid Van Dijk (SP) aangenomen waarin de inspectie OCW toezicht moet houden op welke wijze gemeenten invulling geven aan de wettelijke plicht om jaarlijks overleg te voeren met scholen over het tegengaan van segregatie. En hierna de kamer te informeren.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Juridisch, toezicht van de inspectie op naleving van een wetsartikel.
Scope maatregel	Landelijk, elke gemeente moet dit doen.
Looptijd	2019
Uitgaven	Onderdeel van bijdrage aan Inspectie
Doelgroep	Gemeenten, scholen en kinderopvangorganisaties
Factoren van kansengelijkheid	Kwaliteit scholen Inclusief onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	De beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs.
Beleidstheorie	Input: Motie dat de inspectie toezicht moet houden op welke wijze gemeenten invulling geven aan hun wettelijke plicht om jaarlijks overleg te voeren met scholen over het tegengaan van segregatie. Throughput: Inspectie houdt toezicht op de LEA en het overleg daarover Output: Gemeenten maken betere afspraken om segregatie tegen te gaan Outcome: Scholen zijn minder gesegregeerd Impact: Kinderen van verschillende achtergronden ontmoeten elkaar vaker
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	3. Aannemelijk niet doeltreffend - Er is geen onderzoek naar de effecten van de maatregel - Inspectie heeft dit onderzoek uitgevoerd en jaarlijks rapportages opgeleverd met aanknopingspunten voor verbetering - De rapportages constateren dezelfde knelpunten en laten weinig verbetering zien in het maken van afspraken tussen gemeenten en scholen

	- Inspectie beveelt aan om OCW een kritische evaluatie op het wetsartikel te laten uitvoeren.

Beschrijving
(Evaluatie)onderzoek

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

- De Inspectie concludeert dat de kwaliteitsdialoog niet in alle gemeenten goed functioneert. Onderwerpen komen niet of gefragmenteerd aan bod en de samenwerking tussen de verschillende domeinen komt niet vanzelfsprekend tot stand. Aanbevelingen voor verbetering zijn: een meer integrale benadering van de LEA, en toezicht en handhaving hierop.

Beleidsagenda tegen segregatie in het onderwijs (2019)

- In reactie op het rapport reageert minister Slob dat hij in gesprek is gegaan met de inspectie over de wijze waarop ze aanbevelingen gaan implementeren. De GKA gaat met partijen in gesprek over hoe stappen kunnen worden gezet en reikt goede voorbeelden aan.
- De inspectie ontwikkelt een werkwijze, waarbij wordt nagegaan of de overleggen tussen gemeenten, kinderopvang en schoolbesturen leiden tot concrete afspraken en meetbare doelen. De inspectie bespreekt de uitkomsten met gemeenten en maakt waar nodig verbeterafspraken. De inspectie rapporteert jaarlijks over haar bevindingen. Inzichten uit het toezicht vergroten de kennis van het soort afspraken in de LEA dat het beste werkt. Gemeenten kunnen hiervan leren en zodoende kan van het toezicht een steeds meer stimulerende werking uitgaan.

Inspectie van het Onderwijs (2022) – Onderwerp van gesprek: Het bestrijden van onderwijsachterstanden en het voorkomen van segregatie. Hoe geven gemeenten invulling aan de LEA?

- De inspectie concludeert dat “De bevindingen uit dit onderzoek in hoofdlijnen aansluiten bij de bevindingen uit een eerder onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar de LEA, uit 2019.“
- De inspectie vraagt zich af of de LEA wel de geschikte plek is om het doel van segregatie voorkomen te beleggen. De moeite die gemeenten met de uitvoering van de opdracht hebben, laat volgens de inspectie zien dat factoren die segregatie in de hand werken moeilijk te beïnvloeden zijn vanuit de LEA. Ook geeft de wet weinig houvast over welke leerlingen het precies gaat wanneer we spreken over ‘leerlingen met een onderwijsachterstand’ en waarom deze groep verspreid zou moeten worden, en andere groepen niet.
- De aanbeveling van de inspectie aan OCW is om een kritische evaluatie uit te voeren op de haalbaarheid en toepasbaarheid van het wetsartikel. Deze is inmiddels aangekondigd.

Doeltreffendheid
In de twee rapporten van de Inspectie van het onderwijs is te zien dat er weinig verbetering is in het maken van afspraken tussen gemeenten en scholen nadat de inspectie intensiever is gaan controleren. De output is dus niet gerealiseerd. We beoordelen deze maatregel daarom als *Aannemelijk niet doeltreffend*.

Daarbij speelt ook de vraag hoe effectief de LEA zelf is. Er is niet duidelijk onderbouwd hoe het maken van afspraken tussen scholen bij gaat dragen aan minder segregatie en hoe dat dan weer bijdraagt aan meer kansengelijkheid. Daarnaast concludeert de inspectie dat het wetsartikel onvoldoende houvast geeft en toe is aan een herziening. Wanneer de LEA zelf geen effectief instrument blijkt te zijn, is het niet onlogisch dat meer toezicht houden op de uitvoering ervan ook geen positieve effecten laat zien.

/ 3 Categorie 3: Ondersteunen van scholen met veel leerlingen met lage SES

3.1 Beleidsmaatregel: Subsidie vrijroosteren leraren voor coaching

Omschrijving

De subsidieregeling 'Vrijroosteren van leraren' biedt schoolbesturen in PO en VO de gelegenheid om hun leraren deel te laten nemen aan coachingsactiviteiten en hun leerlingen met achterstanden intensief te begeleiden. Het doel van de subsidieregeling is enerzijds de professionalisering van leraren en anderzijds het bieden van ondersteuning specifiek aan achterstandsleerlingen. Deze maatregel impliceert een ketenreactie: de professionalisering van leraren leidt ertoe dat zij de leerlingen beter kunnen begeleiden zodat deze leerlingen betere leerresultaten kunnen behalen.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel, het is een subsidie voor scholen
Scope maatregel	Landelijk, selectief, tijdelijk
Looptijd	2017- heden
Uitgaven	In totaal €19.500.000, gemiddeld €2.786.000 per jaar (7 jaren looptijd)
Doelgroep	Gemeenten en scholen
Factoren van kansengelijkheid	Kwaliteit scholen en docenten
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met investeringen in onderwijsachterstandenbeleid
Beleidstheorie	Input: scholen uit het primair of voortgezet onderwijs kunnen een subsidie aanvragen voor het vrijroosteren van leraren voor coaching als zij een bovengemiddelde 'schoolweging achterstandsleerlingen' hebben. Throughput: scholen vragen subsidie aan en hebben ruimte voor het vrijroosteren van leraren voor coachingsactiviteiten Output: professionalisering van leraren, zodat zij leerlingen met achterstanden beter kunnen begeleiden. Outcome: betere leerresultaten van leerlingen met een achterstand, door betere begeleiding van leraren Impact: verkleinen van onderwijsachterstanden leerlingen door betere begeleiding van leraren
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja

Effectenladder	3. Aannemelijk doeltreffend. - De maatregel heeft een doordachte beleidstheorie, waarbij de subsidie gericht is op specifiek het vrijroosteren van leraren voor coachingsactiviteiten - Literatuur toont aan dat coaching van leraren een positief effect heeft op onderwijsuitkomsten - Uit evaluatieonderzoek blijkt dat zowel leraren als leerlingen stellen dat hun vaardigheden zijn verbeterd

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

KBA Nijmegen en Oberon (2020). Monitoring en evaluatie maatregelen gelijke onderwijskansen – vrijroosteren van leraren. Rapportage subsidieronde 1.

KBA Nijmegen en Oberon hebben evaluatieonderzoek uitgevoerd naar deze maatregel middels zeven casestudies. Hieruit komen de volgende opbrengsten en knelpunten naar voren.

De belangrijkste opbrengst van de professionalisering van leraren is dat hun vaardigheden zijn verbeterd. Afhankelijk van de doelen van de professionalisering is dat op didactisch en/of pedagogisch gebied. Door de verbeterde vaardigheden voelen leraren zich competenter om goed les te geven en/of leerlingen te begeleiden. Daarnaast zijn er binnen de professionaliseringsactiviteiten producten ontwikkeld die in de school ingezet worden, zoals bijvoorbeeld kwaliteitskaarten of posters. In het VO stellen ook de leerlingen zelf vooruit te zijn gegaan op de gestelde doelen. Ze hebben meer zelfvertrouwen gekregen, voelen zich meer gezien en gehoord, geven aan het beter te doen in de klas en hebben meer studievaardigheden, leerstrategieën en reflectievaardigheden ontwikkeld. In het PO signaleren de leerkrachten ook vooruitgang bij de leerlingen op cognitief en metacognitief gebied.

De belangrijkste knelpunten die binnen de casestudies te zien waren zijn enerzijds knelpunten die buiten de macht van de subsidiemaatregel liggen, zoals het lerarentekort. Anderzijds zien we op een aantal scholen ook praktische- en inhoudelijke knelpunten die meer binnen de invloedsfeer van de scholen liggen, zoals:

- Het verloren gaan van kennis door het verloop van leraren en onvoldoende overdracht naar collega's;
- Activiteiten die onvoldoende aansluiten bij de behoeften van de leraren;
- Gefragmenteerde inzet van middelen en een grote hoeveelheid kleinere en grotere doelen.

Doeltreffendheid

De maatregel is goed beschreven en de beleidstheorie achter de maatregel is goed onderbouwd. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt namelijk dat het verbeteren van vaardigheden van leraren door coaching van collega's een positief effect heeft op onderwijsuitkomsten.[145] Ook blijkt uit onderzoek dat leraren coaching een positief effect heeft op het geven van instructies door leraren en de leerprestaties van leerlingen. [146]

[145] Papay, J. P., Taylor, E. S., Tyler, J. H., & Laski, M. E. (2020). Learning job skills from colleagues at work: Evidence from a field experiment using teacher performance data. *American Economic Journal: Economic Policy*, *12*(1), 359-388.
[146] Kraft, M. A., Blazar, D., & Hogan, D. (2018). The effect of teacher coaching on instruction and achievement: A meta-analysis of the causal evidence. *Review of educational research*, *88*(4), 547-588.

Volgens het bestaande evaluatieonderzoek zijn er goede voorbeelden in de praktijk. Echter is het een casestudy bij zeven scholen en is de maatregel daardoor niet bewezen effectief. We beoordelen de maatregel daarom als *Aannemelijk doeltreffend*.

3.2 Beleidsmaatregel: Arbeidsmarkttoelage leraren

Omschrijving

De arbeidsmarkttoelage is een aanvulling op het salaris van personeel op scholen waar relatief veel leerlingen zitten met een vergroot risico op onderwijsachterstanden. Het doel van de arbeidsmarkttoelage is om het werken op deze scholen aantrekkelijker te maken. Het geld is beschikbaar voor 15% van de scholen in het primair en voortgezet onderwijs waar relatief veel achterstandsleerlingen op zitten. Het risico op onderwijsachterstanden van de leerlingen wordt berekend op basis van de relatieve achterstandsscore. Het CBS berekent deze indicator op basis van kenmerken van de leerlingen. Scholen die recht hebben op de arbeidsmarkttoelage krijgen een extra bedrag per leerling via de lumpsumbekostiging. Het bedrag per leerling verschilt per onderwijstype. De arbeidsmarkttoelage wordt aan schoolbesturen uitgekeerd via de lumpsumfinanciering. De inschatting van OCW was vooraf dat scholen hiermee hun personeel een tijdelijke aanvulling op het salaris van minimaal 5% en gemiddeld 8% kunnen geven.

De toelage was onderdeel van het Nationaal Programma Onderwijs. Vanaf 2024 wordt structureel geld vrijgemaakt voor een arbeidsmarkttoelage. Hierover worden nog cao-afspraken gemaakt.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk, selectief, structureel
Looptijd	2021-heden
Uitgaven	In totaal €460.400.000, gemiddeld €153.467.000 per jaar (3 jaren looptijd)
Doelgroep	Scholen met relatief veel achterstandsleerlingen
Factoren van kansengelijkheid	Kwaliteit scholen en docenten
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met investeringen in het onderwijsachterstandenbeleid
Beleidstheorie	Input: scholen met relatief veel leerlingen met een vergroot risico op onderwijsachterstanden komen in aanmerking voor de arbeidsmarkttoelage. Throughput: 15% van de scholen in po en vo ontvangt een arbeidsmarkttoelage. Output: scholen met relatief veel leerlingen met een vergroot risico op onderwijsachterstanden kunnen hun personeel een aanvulling op het salaris van minimaal 5% en gemiddeld 8% geven. Hiermee wordt het werken op scholen met relatief veel leerlingen met een vergroot risico op onderwijsachterstanden aantrekkelijker. Outcome: er gaan meer leraren werken op scholen met relatief veel leerlingen met een verhoogd risico op onderwijsachterstanden, waardoor op die scholen er minder sprake is van lerarentekorten en de kwaliteit van die scholen omhoog gaat. Impact: de verschillen in lerarentekorten en daarmee kwaliteit tussen scholen verminderen.

Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee, er is wel een nulmeting beschikbaar van het CPB en er zijn voortgangsrapportages van Nationaal Programma Onderwijs
Effectenladder	3. Aannemelijk doeltreffend - De beleidstheorie is kloppend en compleet - Er zijn positieve ervaringen in de praktijk - De wetenschappelijke literatuur is overwegend positief over de maatregel - We weten niet of er daadwerkelijk meer leraren gaan werken op scholen met relatief veel achterstandsleerlingen of behouden worden

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Er is nog geen effectenonderzoek beschikbaar naar de effecten van de arbeidsmarkttoelage, maar wel een nulmeting van het CPB. Ook rapporteren de voortgangsrapportages van het NPO over de voortgang van de arbeidsmarkttoelage.

CPB (2023) - Nulmeting van de evaluatie van de arbeidsmarkttoelage Nationaal Programma Onderwijs

Uit deze nulmeting komt naar voren dat er substantiële verschillen zijn tussen scholen die de arbeidsmarkttoelage ontvangen ten opzichte van de scholen die geen recht hebben op de arbeidsmarkttoelage. Op vestigingen met de arbeidsmarkttoelage hebben leerlingen vaker een migratieachtergrond, een lager huishoudinkomen en minder vaak hoogopgeleide ouders. Deze scholen weten gemiddeld een lager percentage van de leraren te behouden (2020 ten opzichte van 2019) en de leraren die in 2020 op deze scholen werkzaam zijn, hebben gemiddeld een iets hogere deeltijdfactor. Voor het vo valt op dat vestigingen die de arbeidsmarkttoelage ontvangen gemiddeld ongeveer de helft minder leerlingen hebben en relatief vaak vestigingen zijn waar alleen vmbo wordt aangeboden.

De scholen die wel of niet de arbeidsmarkttoelage ontvangen zijn niet zomaar met elkaar te vergelijken. Daarom gaat het CPB een RD-methode gebruiken om de effecten in te schatten. Met die methode vergelijken ze scholen rondom de grenswaarde: scholen die de arbeidsmarkttoelage nét wel hebben ontvangen worden vergeleken met scholen die de arbeidsmarkttoelage nét niet hebben ontvangen. Deze methode is geschikt om kwantitatieve effecten valide en betrouwbaar in te schatten.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2022 – 2023) - Voortgangsrapportages Nationaal Programma Onderwijs

Onder het Nationaal Programma Onderwijs zijn tot nu toe vijf voortgangsrapportages gepubliceerd. Deze rapporteren ook over de voortgang over de arbeidsmarkttoelage. In de derde (september 2022) werd uitgebreid ingegaan op de arbeidsmarkttoelage. Daar kwam het volgende uit naar voren:

- De grote meerderheid van de scholen (85%) die middelen ontvangen keren ook daadwerkelijk een aanvulling op de salarissen uit
- De meeste scholen doen dit met een vast percentage boven op het loon van 8%
- 80% van de schoolleiders en 81% van de leraren is tevreden tot zeer tevreden met de arbeidsmarkttoelage.
- 77% van de schoolleiders en 50% van de docenten ziet een positief effect op de overweging om op de huidige school te blijven werken
- 80% van de schoolleiders ziet een positief effect op het werven van nieuw personeel
- Schoolleiders en docenten zien ook andere positieve effecten zoals de bereidheid om meer uren te gaan werken en de tevredenheid van het personeel.

- Opvallend is dat slechts 25% van de ontvangende scholen aangeeft altijd te communiceren over de toelage in vacatureteksten, 17% soms en 59% nooit. Het niet willen werven of behouden van personeel op basis van financiële prikkels was daarvoor de grootste reden. (54%). Andere redenen waren: het noemen heef geen effect (31%), ik heb hier niet eerder aan gedacht (24%), het schoolbestuur wil geen onderscheid maken tussen scholen (23%), het niet te boek willen staan als achterstandsschool (19%) of het niet te boek willen staan als school die moeite heef om personeel te werven of te behouden (15%). Wel wordt het vaker genoemd in sollicitatiegesprekken (40% altijd, 30% soms) of gesprekken met huidig personeel.

De ervaringen in de praktijk zijn dus overwegend positief. Echter, het is wel opvallend dat directeuren aangeven dat de toelage helpt om nieuw personeel aan te trekken, maar ook aangeven dit vaak niet actief te communiceren in vacatures en niet altijd in sollicitatiegesprekken.

Doeltreffendheid

In de wetenschappelijke literatuur is het een en ander bekend over het aantrekken en behouden van leraren in het algemeen en voor scholen waar dat uitdagend is, in het bijzonder. Uit vergelijkend onderzoek tussen schooldistricten in de Verenigde Staten komt naar voren dat een salaris dat niet voldoende is om een middenklasse leven te leiden een belangrijke reden is om niet te kiezen voor een baan als leraar, te switchen van baan of te switchen naar een school die beter betaalt[147]. Echter, het is de vraag in hoeverre deze conclusies vertaald kunnen worden naar de Nederlandse context, waar de salarissen relatief hoger liggen dan een deel van de scholen in de Verenigde Staten en er minder verschil is tussen salarissen per school.

Ook uit een literatuurreview door Nederlandse onderzoekers komt de potentie van structurele en onvoorwaardelijke hogere financiële compensatie voor leraren naar boven[148]. In dit onderzoek is gekeken naar de effecten van soortgelijke maatregelen in vier verschillende landen.

Echter, in een onderzoek dat zich specifiek richt op het aantrekken en behouden van leraren naar en op “uitdagende” scholen concludeert dat financiële compensatie wel werkt voor het aantrekken van leraren, maar niet voor het behouden van leraren[149]. Daarvoor was de werkomgeving op de school het belangrijkst. Ook dit onderzoek vond plaats in de Amerikaanse context.

Hoewel er niets bekend is over de effecten in de Nederlandse context, zijn er genoeg aanwijzingen uit andere contexten dat de maatregel in theorie effect zou kunnen hebben, in ieder geval op het aantrekken en wellicht ook op het behouden van leraren op de scholen in de doelgroep.

In de praktijk zijn er positieve ervaringen met de arbeidsmarkttoelage. We beoordelen de maatregel daarom als *Aannemelijk doeltreffend.*

[147] Podolsky, A., Kini, T., Bishop, J., & Darling-Hammond, L. (2016). Solving the teacher shortage: How to attract and retain excellent educators. *Learning Policy Institute*.
[148] Stolp, T., Somers, M., Fleck, L., Groot, W., & van Merode–Maastricht, F. (2023). De effectiviteit van financiële prikkels om lerarentekorten aan te pakken. Een systematisch literatuuroverzicht. *Over. Werk*, 37.
[149] See, B. H., Morris, R., Gorard, S., & El Soufi, N. (2020). What works in attracting and retaining teachers in challenging schools and areas?. *Oxford Review of Education*, *46*(6), 678-697.

3.3 Beleidsmaatregel: Invoering nieuw onderwijsresultatenmodel in primair onderwijs

Omschrijving

Scholen hebben goed zicht nodig op de resultaten die zij behalen om tijdig bij te kunnen sturen. Hierbij hoort ook inzicht in de achtergrondkenmerken van hun leerlingen om te bepalen of de school de resultaten behaalt die men mag verwachten op basis van hun leerlingenpopulatie. Sommige kinderen lopen immers meer risico op onderwijsachterstanden dan anderen, bijvoorbeeld omdat ze van huis uit minder begeleiding krijgen of van huis uit een andere taal spreken. Als scholen alleen beoordeeld worden op citoscores en schooladviezen worden scholen met veel kinderen met een grotere ondersteuningsbehoefte of kans op achterstanden benadeeld. Daarom worden de achtergrondkenmerken van kinderen meegewogen in de beoordeling van de school.

Ten behoeve van het verdelen van de middelen uit het onderwijsachterstandenbeleid (zie categorie 7) heeft het CBS een indicator ontwikkeld die de kans van kinderen op onderwijsachterstanden benaderd. Het CBS heeft aan de hand van hun data bepaald dat het opleidingsniveau van ouders, het gemiddelde opleidingsniveau van moeders op de school van het kind, de herkomst van de ouders, de verblijfsduur in Nederland van de moeder en of ouders in de schuldsanering zitten de meest bepalende factoren zijn.

Deze indicator is ook opgenomen in een vernieuwd onderwijsresultatenmodel. Met de invoering van dit nieuwe onderwijsresultatenmodel heeft de Inspectie betere mogelijkheden om bij de beoordeling van scholen rekening te houden met de samenstelling van de leerlingenpopulatie en krijgen scholen zelf meer inzicht of zij de resultaten behalen die zij op basis van hun leerlingenpopulatie zouden mogen verwachten.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Toezicht/handhaving
Scope maatregel	Landelijk, generiek en permanent
Looptijd	Sinds schooljaar 2019/2020
Uitgaven	Onderdeel van bijdrage aan Inspectie, niet uit te splitsen
Doelgroep	Scholen, schoolbesturen en de inspectie
Factoren van kansengelijkheid	SES ouders, schoolkeuze, kwaliteit van onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Onderwijsresultatenmodel voor voortgezet onderwijs is in ontwikkeling Herijking van de risico-indicator onderwijsachterstanden van het CBS
Beleidstheorie	Input: nieuw onderwijsresultatenmodel voor de inspectie op basis van de risico-indicator onderwijsachterstanden van het CBS Throughput: scholen en de Inspectie krijgen meer inzicht in hoe zij presteren ten opzichte van scholen met een vergelijkbare leerlingen populatie.

	Output: de inspectie kan scholen gerichter aanspreken wanneer zij lage resultaten behalen ten opzichte van scholen met een vergelijkbare leerlingenpopulatie Outcome: er wordt eerder bijgestuurd en ingegrepen op scholen die lager presteren dan van ze zou mogen worden verwacht op basis van de leerlingenpopulatie waardoor de onderwijskwaliteit omhoog gaat Impact: leerlingen gaan naar een school die voldoende presteert en lopen daardoor minder risico op onderwijsachterstanden
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja, de indicator is geëvalueerd en herijkt. Het effect van het nieuwe model op de effectiviteit van toezicht en onderwijskwaliteit is niet onderzocht.
Effectenladder	2. In theorie doeltreffend - Model is verbeterd - We weten echter niet hoe de inspectie in de praktijk toezicht houdt en ook daadwerkelijk aanstuurt

Beschrijving

(Evaluatie)Onderzoek

CBS – Herijking onderwijsachterstandenindicator primair onderwijs 2021

De herijkte indicator geeft andere gewichten aan bestaande variabelen en neemt andere variabelen mee. Bij de herberekening van de achterstandsscores is te zien dat een verandering in de scores komt door veranderingen in het model. Door de herijking sluit de indicator beter aan bij factoren die samenhangen met onderwijsachterstanden.

Doeltreffendheid

Het model houdt beter dan voorheen rekening met factoren die de grootste invloed hebben op onderwijsachterstanden. Dit geeft de Inspectie de mogelijkheid scholen beter te beoordelen en de school daardoor de mogelijkheid beter bij te sturen, wanneer nodig. Echter, het is niet bekend hoe de Inspectie dit model in de praktijk toepast en wat de ervaringen zijn tot nu toe. We beoordelen deze maatregel daarom als *In theorie doeltreffend*.

Mogelijke ongewenste effecten

In het onderwijsresultatenmodel gelden verschillende signaleringswaarden voor scholen, in feite de minimumeisen. Op scholen met een hoge schoolweging (en dus veel kinderen met een kans op achterstand) hoeven minder kinderen de streefniveaus voor taal en rekenen te behalen om boven de signaleringswaarden te blijven. Op scholen met de laagste schoolweging dienen meer dan dubbel zoveel kinderen het streefniveau voor taal en rekenen te behalen dan op scholen met de hoogste schoolweging.

Onderwijsonderzoeker Geert Driessen schrijft in het blad Didactief dat door deze beoordelingswijze het gevaar ontstaat dat er ten onrechte lagere behoeften en verwachtingen worden toegeschreven aan bepaalde leerlingen[150]: wie voor een dubbeltje geboren is, zal nooit een kwartje worden. Hij schrijft dat juist absolute standaarden zouden helpen om iets te doen aan kansenongelijkheid.

[150] Geert Driessen (2021). *Is de Inspectie een tandeloze tijger.* URL: https://didactiefonline.nl/blog/blonz/is-de-inspectie-een-tandeloze-tijger

Echter, de Inspectie beschrijft dat de signaleringswaarden niet bedoeld zijn om als doel te hanteren, omdat ze te laag zijn[151]. Ze verwijzen naar een handreiking van de PO-Raad voor scholen om schooleigen doelen op te stellen. Omdat de signaleringswaarden niet worden gehanteerd als doelen, we geen kennis hebben over wat het vernieuwde model in de praktijk voor effecten heeft op kansengelijkheid en dit eventuele ongewenste effect niet gerelateerd is aan welke indicator gebruikt wordt voor de schoolweging maar aan het principe van het hanteren van schoolwegingen zelf, passen we onze beoordeling hier niet op aan. Wel zien we dit als een aandachtspunt voor een toekomstige evaluatie van het onderwijsresultatenmodel.

[151] Onderwijsinspectie (2023). *Hoe stel je als school doelen voor de leerresultaten? Zijn de signaleringswaarden geschikt om als doel te gebruiken?.* URL: https://www.onderwijsinspectie.nl/onderwerpen/onderwijsresultaten-primair-onderwijs/vraag-en-antwoord/hoe-stel-je-als-school-doelen-voor-de-leerresultaten-zijn-de-signaleringswaarden-geschikt-om-als-doel-te-gebruiken

3.4 Beleidsmaatregel: Gesprek met de inspectie over opbrengstenmodel voor het voortgezet onderwijs

Omschrijving

Deze maatregel is nog niet uitgevoerd. De inspectie is momenteel bezig met de herziening en het is nog onduidelijk hoe dit eruit gaat zien.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Toezicht/handhaving
Scope maatregel	Landelijk, generiek en permanent
Looptijd	-
Uitgaven	-
Doelgroep	Scholen, schoolbesturen en de inspectie
Factoren van kansengelijkheid	SES ouders, schoolkeuze, kwaliteit van onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Onderwijsresultatenmodel voor primair onderwijs Herijking van de risico-indicator onderwijsachterstanden van het CBS
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	
Effectenladder	

/ 4 Categorie 4: Overgangen in het onderwijs

Vroege selectie en sterke differentiatie in het onderwijs zijn nadelig voor gelijke onderwijskansen. Het Nederlandse onderwijssysteem selecteert leerlingen rond het twaalfde levensjaar voor diverse schoolsoorten. In veel andere landen gebeurt dit pas op 15- of 16-jarige leeftijd. Internationaal onderzoek laat zien dat later selecteren leidt tot minder ongelijkheid tussen kinderen van ouders uit verschillende inkomensgroepen.[152] Onderwijsstelsels met een vroege selectie zijn over het algemeen ongunstig voor loopbanen, leerprestaties en niet-cognitief functioneren (bijvoorbeeld socialisatie en motivatie) van leerlingen. Vroege selectie pakt niet goed uit voor leerlingen met een minder gunstige sociaaleconomische achtergrond en laatbloeiers. Zij lopen een grotere kans niet terecht te komen in het type onderwijs dat bij hun capaciteiten past.[153]

Het Nederlandse onderwijssysteem selecteert niet alleen vroeg, het is internationaal gezien ook sterk gedifferentieerd. Dat wil zeggen met een verregaande indeling naar aparte schoolsoorten zoals het vmbo en vwo. De vraag is of de sterke differentiatie wel recht doet aan daadwerkelijke verschillen in capaciteiten. Daarnaast is de padafhankelijkheid toegenomen. De start van leerlingen in het voortgezet onderwijs bepaalt steeds meer de verdere schoolloopbaan. Stapelen van diploma's en tussentijds veranderen van schoolsoort is steeds lastig geworden, door het afnemen van brede scholengemeenschappen en eisen die worden gesteld aan doorstroom. Er zijn minder scholengemeenschappen die alle schoolsoorten aanbieden en deze worden vaak aangeboden op gescheiden schoollocaties. [154] Leerlingen met laagopgeleide ouders, die relatief vaker een advies kregen dat niet bij hun capaciteiten paste, worden hierdoor benadeeld.

Naast de vroege selectie en de sterke differentiatie zorgt ook de overstap en sich voor risico op kansenongelijkheid. Leerlingen maken de overstap van een vertrouwde kleinschalige omgeving naar een nieuwe, vaak grootschaligere, omgeving. Dit kan gepaard gaan met onzekerheid, een gevoel van niet thuishoren en moeite met wennen aan de nieuwe omstandigheden[155]. Kinderen die zich veilig en geborgen voelen en zich herkennen in de nieuwe context ervaren een soepelere overstap[156]. Ook moeten kinderen op een nieuwe manier leren: ze moeten huiswerk maken, zelf plannen en er zijn meerdere docenten betrokken. Ouders die hier ondersteuning bij kunnen bieden vergemakkelijken de overstap[157].

[152] Van de Werfhorst, H. G. (2019). Early tracking and social inequality in educational attainment: Educational reforms in 21 European countries. *American Journal of Education*, *126*(1), 65-99.
[153] Elffers, L. (2022). *Onderwijs maakt het verschil: kansengelijkheid in het Nederlandse onderwijs.* Amsterdam University Press.
[154] Onderwijsraad (2021). Later selecteren, beter differentiëren. *Onderwijsraad*. https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2021/04/15/later-selecteren-beter-differentieren
[155] van Rooijen, M., Korpershoek, H., Vugteveen, J., & Opdenakker, M. -C. (2017). De overgang van het basis- naar het voortgezet onderwijs en de verdere schoolloopbaan. *Pedagogische studien*, *94*(2), 110-134. http://pedagogischestudien.nl/search?identifier=632153
[156] Fuaquant, A. (2022) *Project overgang lager naar secundair. De stap naar het secundair onderwijs: een sprong in het (on)bekende?*. URL: https://www.vives.be/sites/default/files/uploads/2122_eindrapportering_scharniermomenten%20overstap%20lager%20naar%20secundair%20onderwijs.pdf
[157] Idem.

Omdat de vroege selectie, sterke differentiatie en overgangen an sich nadelig (kunnen) zijn voor kansengelijkheid wordt er geïnvesteerd in doorstroomprogramma's en het versoepelen van overgangen.

4.1 Beleidsmaatregel: Niet langer toestaan categorisch uitsluiten meervoudige adviezen

Omschrijving

Bij een zorgvuldige advisering past niet dat scholen uitsluitend enkelvoudige schooladviezen (mogen) geven. Met name laatbloeiers en leerlingen bij wie het niet helemaal duidelijk is welk advies ze zouden moeten krijgen, hebben baat bij een breder advies. In veel regio's worden in zogenaamde plaatsingswijzers afspraken gemaakt over de overgang van leerlingen van het primair naar het voortgezet onderwijs. Uit onderzoek blijkt dat in 20 van de 35 regio's nog steeds de afspraak geldt om (bij voorkeur) uitsluitend enkelvoudig te adviseren, ook bij leerlingen waar nog over wordt getwijfeld. Minister Bussemaker kondigt in het actieplan gelijke kansen in het onderwijs (2016) daarom aan dat het categorisch uitsluiten van meervoudige adviezen – in plaatsingswijzers of anderszins – niet langer is toegestaan.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Juridisch
Scope maatregel	Landelijk, generiek en permanent. De maatregel geldt voor alle basisscholen in Nederland.
Looptijd	2017 - heden
Uitgaven	-
Doelgroep	PO-scholen in Nederland.
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs en selectie/schooladvies.
Relatie andere beleidsmaatregelen	Het hangt samen met de Wet Eindtoetsing PO (hier wordt het in opgenomen) en wet doorstroomtoetsen PO. Door die laatste wet moet het advies worden bijgesteld bij een hogere score op de doorstroomtoets. De toets geeft altijd meervoudige adviezen (behalve bij vwo), waardoor het aantal meervoudige adviezen naar verwachting verder gaat toenemen.
Beleidstheorie	Input: Wetswijziging in de Wet Eindtoetsing PO. Throughput: Er wordt een verbod op het categorisch uitsluiten van meervoudige adviezen opgenomen in de Wet Eindtoetsing PO. Output: Er worden bij twijfel over het schooladvies meer meervoudige adviezen in plaats van enkelvoudige adviezen gegeven en er zijn meer meervoudige adviezen Outcome: Leerlingen krijgen vaker het voordeel van de twijfel en komen daardoor vaker terecht op het niveau dat bij hen past Impact: Vooral kinderen van laagopgeleide ouders hebben profijt van meervoudige adviezen, omdat zij relatief vaak te laag worden ingedeeld. Een meervoudig advies kan bijdragen om, op basis van getoonde competenties en vaardigheden, in het voortgezet onderwijs alsnog op een hoger niveau te eindigen. Het draagt hierdoor bij aan kansengelijkheid.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	3: Aannemelijk doeltreffend

	- Categorisch uitsluiten van meervoudige adviezen gebeurt niet meer - Het aantal meervoudige adviezen is toegenomen, maar we kunnen niet stellen op basis van het evaluatieonderzoek dat dit direct leidt tot meer leerlingen op het juiste niveau,

Beschrijving
(Evaluatie)onderzoek

Inspectie van het Onderwijs – Plaatsing en toetsing in het VO (2019)
De Inspectie van het Onderwijs heeft een onderzoek uitgevoerd voor toezicht op de naleving van regels plaatsing en toelating in het VO. Hierbij is de Inspectie het categorisch uitsluiten van meervoudige adviezen niet tegengekomen. Wel zien ze dat in sommige regio's zeer terughoudend wordt omgegaan met de meervoudige adviezen. In diverse regio's (onder andere Utrecht en Almere) trof de Inspectie procedures aan, waarbij naast een in de regel enkelvoudig schooladvies ook een klasplaatsingsadvies wordt gegeven, dat vaak meervoudig is. Het plaatsingsadvies is een toelichting op het schooladvies. Het uiteindelijke effect voor leerlingen kan positief zijn: in veel gevallen is de afspraak dat een leerling geplaatst wordt in een dakpanklas. In andere gevallen lijkt de afspraak om voornamelijk enkelvoudig te adviseren niet in het belang van leerlingen waar twijfel is over de potentie. Een advies mavo geeft aan het vo immers een andere boodschap mee dan een advies mavo/havo: het is goed mogelijk dat deze leerling havo aankan. Die hogere verwachting werkt vaak positief uit.

Bij een aantal van de onderzochte scholen wordt een meervoudig advies toegejuicht. Deze scholen geven aan dat de discussie over kansengelijkheid een impuls gaf om het beleid rond schooladviezen in de regio ter discussie te stellen.

Oberon – Evaluatie Wet Eindtoets PO (2016)
Dit onderzoek, uitgevoerd in 2019, laat een ander beeld zien dan de rapportage van Oberon in 2016 voor de Evaluatie Wet Eindtoets PO. Hierin kwam naar voren meer dan 25% van de scholen gaat voor een enkelvoudig advies of daar geen afspraken heeft en bijna 50% van de scholen gaat voor enkelvoudig advies met meervoudig plaatsingsadvies. Slechts 25% gaat voor zowel enkelvoudig als meervoudig advies. In 2019 is dus die 25% van scholen die alleen voor enkelvoudig advies niet meer aanwezig, waarschijnlijk door de wetswijziging.

Uitkomst
Uit cijfers over schooladviezen van het CBS (2021) is te zien dat het aantal dubbele adviezen is voor alle niveaus de afgelopen jaren is toegenomen: een stijging van 11 procent naar 20 procent in 2020.

Doeltreffendheid
We zien dat het categorisch uitsluiten van meervoudige adviezen niet meer wordt gedaan. Echter wordt nog wel terughoudend omgegaan met meervoudige adviezen. Tegelijkertijd is te zien dat het aantal dubbele adviezen voor alle niveaus de afgelopen jaren is toegenomen. Dit past bij aanbevelingen uit onderzoek.[158] Ook zien we scholen die nu juist een meervoudig advies toejuichen, om kansengelijkheid te stimuleren. De beleidstheorie is goed onderbouwd en de output is

[158] Hebbink, P., Warrens, M. J., Fleur, E., Dijks, M. A., & Korpershoek, H. (2022). De voorspellende waarde van het initiële schooladvies, het toetsadvies en het definitieve schooladvies in het Nederlandse onderwijs. *Pedagogische Studiën*, *99*(1).

gerealiseerd. We kunnen echter geen uitspraken doen over of leerlingen hierdoor vaker op het juiste niveau terecht komen. We beoordelen de maatregel als aannemelijk doeltreffend.

4.2 Beleidsmaatregel: Onderzoek op welke wijze scholen meer inzicht kunnen krijgen in hoe hun schooladvisering zich verhoudt tot scholen met een vergelijkbare populatie

Omschrijving

Soepele overgangen in het onderwijs zijn cruciaal om talent te benutten. Het schooladvies aan het eind van de basisschool heeft voor leerlingen veel invloed op het vervolg van hun loopbaan in het onderwijs. Het is belangrijk dat scholen inzicht hebben in hun schooladvisering en hoe dit zich verhoudt tot scholen met een vergelijkbare populatie. Minister Slob laat daarom DUO onderzoeken hoe dit inzichtelijk kan worden gemaakt.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Co-regulering/zelfregulering, het helpt om scholen meer inzicht te krijgen in schooladvisering.
Scope maatregel	Landelijk, generiek en permanent.
Looptijd	Vanaf september 2020
Uitgaven	Onderdeel van bijdrage aan DUO, niet uit te splitsen
Doelgroep	PO-scholen in Nederland
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs en selectie/schooladvies.
Relatie andere beleidsmaatregelen	Het hangt samen met invoering van onderwijsresultatenmodel po/vo, omdat dit ook dient voor vergelijkingen tussen scholen
Beleidstheorie	Input: DUO onderzoekt hoe scholen meer inzicht kunnen krijgen in hoe hun schooladvisering zich verhoudt tot scholen met een vergelijkbare populatie. Throughput: Scholen krijgen meer inzicht in hoe de schooladvisering zich verhoudt tot scholen met een vergelijkbare populatie. Output: Scholen vergelijken hun schooladvisering met scholen met een vergelijkbare populatie en kunnen hierop hun schooladviezen eventueel bijstellen als er sprake lijkt te zijn van onderadvisering. Outcome: Scholen stellen hierop adviezen eventueel bij als er sprake lijkt te zijn van onderadvisering. Impact: Op scholen met een vergelijkbare populatie wordt vergelijkbaar omgegaan met schooladviezen.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	1. Maatregel en doel omschreven

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Er is nog geen onderzoek naar deze maatregel.

Doeltreffendheid

De maatregel is duidelijk omschreven. Het is niet bekend wat de status van deze maatregel is. De maatregel wordt daarom beoordeeld als *Maatregel en doel omschreven*.

4.3 Beleidsmaatregel: Doorstroomprogramma's po-vo

Omschrijving

Bij elke overgang in ons onderwijsstelsel lopen kinderen van lager opgeleide ouders een verhoogd risico op een keuze voor vervolgonderwijs die onvoldoende recht doet aan hun kwaliteiten. Het gaat om leerlingen met een taal- of leerachterstand of leerlingen die vanwege hun afkomst onvoldoende zelfvertrouwen en studievaardigheden hebben. Daardoor blijven hun talenten onnodig onbenut. Minister Bussemaker kondigt daarom een investering in doorstroomprogramma's aan, om leerlingen met een minder stimulerende thuissituatie, een taal- of leerachterstand beter voor te bereiden op een keuze voor vervolgonderwijs.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk, generiek en tijdelijk (maar steeds verlengd)
Looptijd	2017-2023
Uitgaven	€76.400.000 in totaal, €10.914.000 gemiddeld per jaar (7 jaren looptijd)
Doelgroep	Doelgroep van de doorstroomprogramma's zijn (toekomstige) voortgezet onderwijs leerlingen die op een hoger niveau kunnen instromen of presteren in het voortgezet onderwijs dan ze tot nu toe laten zien, maar door omgevingsfactoren buiten de school of door de thuissituatie niet of minder vanzelfsprekend dan hun klasgenoten ondersteuning of hulpbronnen tot hun beschikking hebben die nodig zijn om dit niveau te realiseren.
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met doorstroomprogramma voor overgangen vmbo-havo, omdat het gaat over een soepele overgang. Ook met de maatregel pilot 10-14 onderwijs.
Beleidstheorie	Input: Subsidie voor de ontwikkeling van doorstroomprogramma's om de overgang tussen po en vo soepeler te maken voor bovenstaande doelgroep. Criteria hierbij zijn dat moet worden gefocust op ouderbetrokkenheid, cognitie, megacognitie en omgevingsfactoren. Throughput: Aanvragen subsidie en ontwikkeling doorstroomprogramma's door scholen. Output: Scholen bieden doorstroomprogramma's aan voor leerlingen met een minder stimulerende thuissituatie en taal- of leerachterstand Outcome: Leerlingen met minder stimulerende thuissituaties krijgen door de doorstroomprogramma's meer zelfvertrouwen en studievaardigheden en worden beter voorbereid op een keuze voor het vervolgonderwijs. Daarnaast is het goed voor hun cognitieve vaardigheden. Impact: Leerlingen hebben ongeacht thuissituatie dezelfde kans op vervolgonderwijs dat recht doet aan hun kwaliteiten
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja

Effectenladder	3. Aannemelijk (niet) doeltreffend - Leerlingen zijn positief over de doorstroomprogramma's en hebben in hun beleving meer zelfvertrouwen. Dit maakt dit deel aannemelijk doeltreffend. - Uit de effectmeting blijkt echter dat de vaardigheden van deelnemers van doorstroomprogramma's zich niet (meetbaar) sterker ontwikkelen dan niet-deelnemers. Ook is de vraag of de juiste groepen worden bereikt en of de programma's zijn uitgevoerd zoals beoogd. Dit maakt dit deel aannemelijk niet doeltreffend.

Beschrijving
(Evaluatie)onderzoek

Implementatiemonitor NRO (Kohnstamm Instituut) (2022) Doorstroom PO-VO
Uit de implementatiemonitor komt naar voren dat echte effecten op scholen niet worden gemeten, maar dat de reacties positief zijn (kwalitatief gemeten). Voorlopige genoemde opbrengsten zijn onder andere:

- De methoden/lessenseries die zijn ontwikkeld zijn goed.
- Leerlingen ontwikkelen taal- en metacognitieve vaardigheden.
- Leerlingen voelen zich meer vertrouwd op de middelbare school.
- Er is meer contact tussen scholen en tussen leraren en ouders
- De motivatie voor, en plezier in, lezen wordt vergroot

KBA Nijmegen (2022) Rapportage effectmeting en verklarende evaluatie doorstroomprogramma's po-vo
Aan de hand van de effectmeting wordt geconstateerd dat deze groep leerlingen hun kennis en vaardigheden nier sterker vergroot heeft dan leerlingen die niet hebben deelgenomen aan het doorstroomprogramma. We kunnen daarmee stellen dat de interventies geen (meetbare) effecten hebben opgeleverd. De diversiteit van de interventies binnen de doorstroomprogramma's, maar ook de doelgroepen waarbij de programma's worden ingezet zijn daar een verklaring voor. In de maatregel werd de scholen veel vrijheid geboden als het gaat om de inrichting van het programma (inhoud, intensiteit, beoogd doel) en de leerlingen waarvoor deze werd ingezet. Bovendien bleek dat veel leerlingen maar een deel van de programma's (bijvoorbeeld alleen het PO-deel door uitstroom naar een andere vo-school) hadden genoten. De coronapandemie en de consequenties daarvan voor het onderwijs maakte dat de uitvoering van de doorstroomprogramma's anders verliep dan beoogd. Deze zaken maken dat er ook geen (grote) effecten verwacht kunnen worden van de programma's.

Het is niet mogelijk om op basis van de effectmeting aan te geven wat de werkzame factoren zijn, omdat er geen effecten werden gevonden. Op basis van de verklarende evaluatie kan er daarentegen wel wat gezegd worden over mogelijk werkzame factoren, al zijn deze niet 'hard' aangetoond. Gesuggereerd wordt dat het aanbieden van programma's door eigen docenten, pedagogisch en didactisch gekwalificeerde professionals, belangrijk is om resultaten te boeken en kennis bij het personeel te behouden. Verder valt op te maken dat er een nauwe samenwerking tussen het po en het vo dient te zijn en lijkt het te helpen wanneer de methodes in het po en het vo overeenkomen.

In de beleving heeft het programma dus bijgedragen aan zelfvertrouwen en motivatie van leerlingen. Ook heeft het de samenwerking tussen po en vo scholen versterkt. Echter zien we geen meetbare kwantitatieve effecten.

Doeltreffendheid
De gestelde doelen van het beleid zijn niet volledig bereikt. Wel deels: leerlingen voelen zich meer vertrouwd en hebben meer motivatie. Ook zorgt het voor meer contact tussen scholen en tussen leraren en ouders. Echter zijn de vaardigheden van leerlingen niet meetbaar verbeterd. Ook is de vraag of de juiste doelgroep wordt bereikt en of de programma's door de coronaperiode wel zijn uitgevoerd zoals beoogd.

Uit internationale literatuur blijkt dat leerlingen die participeren in doorstroomprogramma's po-vo betere schoolprestaties hebben dan leerlingen die niet participeren.[159] Uit Nederlandse wetenschappelijke literatuur blijkt dat extra lestijd voor leerlingen met een leerachterstand leerwinst oplevert. De voorwaarde hierbij is wel dat de extra uren worden besteed aan effectieve onderwijsvormen voor die groepen leerlingen, zoals extra taal- en rekenlessen bij een taal- of rekenachterstand. Alternatieve lesmethoden, bijvoorbeeld extra creatieve of praktische lessen, leveren geen verandering op in reken- of taalprestaties. Het is dus belangrijk dat er op de daadwerkelijke leerachterstand gemikt wordt, voor de juiste doelgroep leerlingen met een leerachterstand.[160]

Bij deze maatregel zijn positieve kwalitatieve effecten gevonden, maar geen meetbare kwantitatieve effecten. Dit komt waarschijnlijk doordat de invulling van het programma voor scholen erg verschilde en er niet altijd gemikt werd op de juiste doelgroep of de daadwerkelijke leerachterstand. Daarom beoordelen we deze maatregel als deels *Aannemelijk doeltreffend* (voor zelfvertrouwen en motivatie) en deels *Aannemelijk niet doeltreffend* (voor de cognitieve vaardigheden). Voor 2024 is een opvolger van deze maatregel aangekondigd, de subsidie verbinding po-vo. Deze maatregel staat in 4.13 uitgewerkt.

[159] Hanewald, R. (2013). Transition between primary and secondary school: Why it is important and how it can be supported. Australian Journal of Teacher Education (Online), 38(1), 62-74.
[160] CPB (2016). Kansrijk onderwijsbeleid. Den Haag: Centraal Planbureau. https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Boek-25-Kansrijk-Onderwijsbeleid.pdf

4.4 Beleidsmaatregel: Pilot met scholen die onderwijs verzorgen voor leerlingen tussen 10-14 jaar

Omschrijving

Het kabinet heeft in het regeerakkoord van 2017 vastgelegd initiatieven te willen starten voor 10-14 onderwijs. 10-14 onderwijs houdt in dat leerlingen van 10 tot 14 jaar een onderwijsprogramma met een doorlopende leerlijn volgen van de basisschool naar de middelbare school. Elke leerling heeft zijn eigen leerplan, waardoor de ontwikkelingsbehoefte, de leerstijl en het ontwikkelingstempo worden afgestemd op de kwaliteiten van het kind. Hierdoor worden de talenten van leerlingen gestimuleerd en kan meer maatwerk geleverd worden. Scholen kunnen met 10-14 onderwijs een bijdrage leveren aan kansengelijkheid, omdat het risico van ongelijke kansen tussen kinderen tijdens overgangen verminderd kan worden door een betere aansluiting en geleidelijke overgang van po naar vo.

Vanaf schooljaar 2020-2021 start OCW hierop aanvullend het experiment teambevoegdheid voor 10-14-onderwijs. Teambevoegdheid houdt in dat het team dat 10-14-onderwijs geeft gezamenlijk de benodigde bevoegdheden bezit, zonder dat dit hoeft te gelden voor elke individuele leraar. Binnen het team vullen de leraren en hun bevoegdheden elkaar aan.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Organisatie: het is een pilot voor betere overgang po-vo
Scope maatregel	Landelijk, selectief (12 scholen) en tijdelijk (pilot)
Looptijd	Vanaf schooljaar 2017/2018
Uitgaven	Totaal €335.000, gemiddeld €48.000 per jaar voor kennisvergaring en -deling rondom de pilot (7 jaren looptijd). Scholen konden vaak aanspraak maken op middelen uit de subsidieregeling doorstroom PO/VO voor de financiering van hun 10-14-onderwijs.
Doelgroep	Leerlingen tussen 10 en 14 jaar.
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Doorstroomprogramma's po-vo
Beleidstheorie	Input: experimentele ruimte en ondersteuning Throughput: Scholen gaan aan de slag met pilots voor 10-14 onderwijs Output: Scholen bieden programma's voor 10-14 onderwijs aan Outcome: Leerlingen die gebruik maken van 10-14 onderwijs hebben een betere aansluiting en geleidelijke overgang naar het vo. Impact: Er is minder ongelijkheid in de overgang van po naar vo
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	3. Aannemelijk doeltreffend - De eerste resultaten zijn veelbelovend; leerlingen, docenten en ouders zijn tevreden. - Er is veel bereikt op de overgang tussen po en vo - Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over het effect op de loopbaan van leerlingen

	- Een belangrijk aandachtspunt hierbij is kwaliteitsborging en -verbetering

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Oberon (2021). Een soepele overgang. Eindrapportage 10-14 onderwijs.

Allereerst kan gesteld worden dat er een grote mate van tevredenheid is onder leraren, leerlingen en ouders over het 10-14 onderwijs, met name over het onderwijsconcept. Ouders en leerlingen waarderen de geleidelijke overgang po-vo, leraren zijn positief over de totstandkoming van een doorgaande lijn. Ook is er tevredenheid over vakoverstijgend werken en gepersonaliseerd leren. Meer zelfsturing door de leerlingen vinden ouders positief, wel hebben sommige ouders behoefte aan meer zicht op de ontwikkeling van hun kinderen. Verder zijn ouders positief over de kleinschaligheid van het onderwijs en de betrokkenheid van leraren. Voor een deel van de leerlingen geldt dat ze na negatieve ervaringen op hun vorige basisschool, nu weer met plezier naar school gaan.

De hoofddoelen van 10-14 onderwijs zijn een meer geleidelijke overgang tussen po en vo en onderwijskundige vernieuwing. Op beide terreinen is veel bereikt. In de uitvoering zijn belangrijke vorderingen gemaakt en de betrokkenen zijn tevreden. Naast deze resultaten zijn er nog andere opbrengsten, voor leerlingen en leraren. De relatie van leerlingen met hun leraren en medeleerlingen is goed. Ook de leraren waarderen de band met hun leerlingen. Doordat het onderwijs individueler is, ontstaat een meer persoonlijke band. Bij twee initiatieven wordt er succesvol naar gestreefd om segregatie tegen te gaan. De leerlingenpopulatie op beide initiatieven is gemêleerd. Een opbrengst voor de leraren is dat het onderwijs op een 10-14 initiatief veel energie geeft, door het persoonlijke contact met de leerlingen en het gezamenlijk ontwikkelen van onderwijs. Het is nog vroeg om uitspraken te doen over de opbrengst van 10-14 onderwijs voor de schoolloopbaan van de leerlingen.

Inspectie van het Onderwijs (2021). 10-14 onderwijs

In aanvulling op dit rapport heeft de Inspectie ook een onderzoek uitgevoerd naar de 10-14 initiatieven. Dit is meer gericht op kwaliteitszorg, wet- en regelgeving en toezicht. Zij sluiten zich aan bij de conclusies van Oberon en stellen ook dat vrijwel alle onderzochte 10-14-initiatieven de cognitieve en niet-cognitieve ontwikkeling van hun leerlingen voldoende in beeld hebben. Ze zijn echter ook kritisch. Zij constateren dat bij meer dan de helft van de onderzochte 10-14-initiatieven de kwaliteitszorg serieuze tekortkomingen kent. Deze initiatieven hebben te weinig zicht op de onderwijskwaliteit en de effecten van hun onderwijs op leerlingen. Als gevolg hiervan hebben ook de betrokken besturen hierop te weinig zicht. Dit belemmert de doelgerichte sturing op kwaliteitsborging en -verbetering.

Oberon (2021). Onderzoek teambevoegdheid 10- 14-onderwijs Eerste tussenmeting 2020-2021

Oberon heeft ook een evaluatieonderzoek uitgevoerd naar het aanvullende experiment teambevoegdheid voor 10-14-onderwijs. Hieruit blijkt over het algemeen een positieve tevredenheid met de samenwerking binnen het lerarenteam. Schoolleiders zijn in grote mate tevreden met de complementaire vaardigheden van de leraren, hoewel ze benadrukken dat de balans binnen het team en kennisuitwisseling voortdurend aandacht vereisen. Teambevoegdheid heeft aantoonbaar de samenwerking tussen po en vo verbeterd, waardoor vroeger spaarzaam contact nu soepeler verloopt. Het rapport benadrukt de doeltreffendheid van teambevoegdheid, waardoor scholen en leraren meer flexibiliteit ervaren om 10-14-onderwijs uit te voeren. Desondanks worden

belemmeringen, zoals verschillen in CAO's en randvoorwaarden, geïdentificeerd. Schoolleiders en leraren onderstrepen de cruciale rol van een enthousiaste en lerende cultuur en gedeelde visie voor effectieve samenwerking.

Oberon & Dialogic (2023). Onderzoek teambevoegdheid 10-14-onderwijs Eindmeting
Belangrijkste conclusies uit het onderzoek:

- Schoolleiders en leraren zijn (zeer) tevreden over de samenwerking tussen po- en vo-leraren binnen teams die werken met teambevoegdheid. De betrokkenheid van vo-leraren met een kleine aanstellingsvorm bij het 10-14-onderwijs wordt door enkele leraren als verbeterpunt meegegeven.
- Leraren geven aan dat ze veel van elkaar leren en dat het lesgeven leuker en gevarieerder is geworden. Door teambevoegdheid worden ze ook uitgedaagd om verder te kijken dan hun eigen domein.
- Voor een succesvolle invulling van 10-14-onderwijs met teambevoegdheid moeten leraren voldoende tijd krijgen voor samenwerking en afstemming over zowel de inhoud van het onderwijs als de voortgang van de leerlingen.
- Teambevoegdheid gedijt bij een gemotiveerd lerarenteam en korte lijntjes tussen de leraren. Deze korte lijntjes zijn mogelijk wanneer het po en het vo dicht bij elkaar liggen of het 10-14 initiatief een aparte locatie heeft.
- Teambevoegdheid haalt de knelpunten rondom bevoegdheden en de inzet van leraren weg, waarmee het een doeltreffende maatregel is.
- Teambevoegdheid maakt het mogelijk om de overgang van po naar vo te vergemakkelijken. Dit kan gezien worden als één van de essentiële kenmerken van 10-14- onderwijs. Teambevoegdheid is daarmee een voorwaarde voor 10-14-onderwijs

Doeltreffendheid
De resultaten van het 10-14 onderwijs zijn positief: leraren, ouders en leerlingen zijn tevreden. Ook wordt gesteld dat op de hoofddoelen al veel bereikt is, maar dat het nog te vroeg is om uitspraken te doen over de opbrengst van 10-14 onderwijs voor de schoolloopbaan. Wel wordt teambevoegdheid als voorwaarde gezien voor 10-14 onderwijs.

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat kinderen met een lage SES minder goed gewend kunnen raken aan het voorgezet onderwijs en de routines die daarbij horen. Daardoor hebben kinderen met een lage SES meer hulp en begeleiding nodig om hun voor te bereiden op de organisatie en verwachtingen van middelbare scholen.[161] Om de transitie makkelijker te maken kunnen preventieve interventie programma's helpen, zoals extra begeleiding.[162] Inzetten op de relatie bij de overgang is hierbij erg belangrijk: leraren spelen een kritische rol in ervoor zorgen dat leerlingen zich kunnen aanpassen aan de nieuwe schoolomgeving en de uitdagingen die daarbij horen.[163]

10-14 onderwijs is een initiatief om de overgang van po naar vo makkelijker te maken, waar met name leerlingen met een lage SES van zullen profiteren. We beoordelen deze maatregel daarom als *Aannemelijk doeltreffend*.

[161] Evangelou, M., Taggart, B., Sylva, K., Melhuish, E. C., Sammons, P., & Siraj-Blatchford, I. (2008). What makes a successful transition from primary to secondary school?.
[162] Serbin, L. A., Stack, D. M., & Kingdon, D. (2013). Academic success across the transition from primary to secondary schooling among lower-income adolescents: Understanding the effects of family resources and gender. Journal of youth and adolescence, 42, 1331-1347.
[163] Coffey, A. (2013). Relationships: The key to successful transition from primary to secondary school?. Improving Schools, 16(3), 261-271.

4.5 Beleidsmaatregel: Doorstroomprogramma vmbo-havo

Omschrijving

Minister Bussemaker kondigt subsidies aan om een doorstroomprogramma te kunnen ontwikkelen voor de overgang vmbo-havo. Zo wordt laatbloeiers in het vmbo en 'onderpresteerders' een extra duwtje in de rug gegeven. Leerlingen worden niet verplicht om deel te nemen. Het doorstroomprogramma kan voor of na de eindexamens op het vmbo plaatsvinden en kan doorlopen in het eerste jaar van de havo. De inrichting van de programma's komt tot stand in afstemming met het vervolgonderwijs en sluit aan bij de regionale samenwerking om een warme overdracht van leerlingen te realiseren en uitval zoveel mogelijk tegen te gaan.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk, generiek en tijdelijk (maar wel steeds verlengd)
Looptijd	2017-heden
Uitgaven	In totaal €17.310.000, €2.473.000 gemiddeld per jaar (7 jaren looptijd)
Doelgroep	Alle vo-scholen in Nederland
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met doorstroomprogramma's po/vo, dit is gelijktijdig ingezet
Beleidstheorie	Input: Subsidie voor doorstroomprogramma om de overgang tussen vmbo-havo beter te maken. Een vmbo-vestiging kan per overstapmoment €700 per leerling aanvragen met een maximum van 35 leerlingen. Throughput: Ontwikkeling doorstroomprogramma's op scholen die de subsidie hebben aangevraagd. Output: Leerlingen nemen deel aan doorstroomprogramma's. Outcome: Meer leerlingen maken succesvol de overstap van vmbo naar havo. Impact: Laatbloeiers of leerlingen met een achterstand door omgevingsfactoren kunnen ook de overstap van vmbo naar havo succesvol maken.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	3: Aannemelijk doeltreffend - De deelnemende leerlingen zijn positief: zij geven aan een betere overgang tussen vmbo-havo te ervaren - Het is bekend dat de mogelijkheden tot doorstroom tussen schoolniveaus afnemen en dat dit leerlingen met een lage SES (die relatief vaker op een lager niveau terecht komen dan hun resultaten zouden suggereren) meer raakt. Het verbeteren van die doorstroommogelijkheden heeft daarom een positief effect op kansengelijkheid.

Beschrijving
(Evaluatie)onderzoek

KBA Nijmegen (2023). Monitoring en evaluatie van maatregelen gelijke onderwijskansen 2017-2022. Overkoepelende analyse.
De belangrijkste bevindingen:

- Over het algemeen waren de deelnemende leerlingen positief over hun doorstroomprogramma. Een groot deel van hen vond dat het programma flink geholpen heeft bij de overstap, zowel voorafgaand aan als na de overgang.
- Leerlingen die extra lessen in studievaardigheden volgden in het laatste leerjaar van het vmbo scoorden bijvoorbeeld hoger op studie- en beroepsoriëntatie dan leerlingen die dat niet deden.
- Van het volgen van examentraining en het betrekken van ouders of verzorgers bij de overstap naar het havo is gebleken dat het de werkhouding van leerlingen heeft verbeterd.
- Verder gaven leerlingen die in het laatste leerjaar van het vmbo in een aparte klas zaten voor leerlingen die naar het havo wilden aan meer vertrouwen te hebben in hun cognitieve vermogens dan leerlingen die dat niet deden.
- Ook gaven leerlingen aan dat ze zich beter voelden in hun relatie met docenten als ze na het eindexamen een zomerprogramma volgden in vergelijking met leerlingen die dat niet deden.

Doelgroep: Bij een kwart van de scholen was het programma (deels) gericht op een specifieke doelgroep binnen de groep vmbo'ers die naar het havo gaan, bijvoorbeeld leerlingen met minder ondersteuning vanuit huis, beperkte studievaardigheden of een achterstand op één of meer vakken. Bij het overgrote deel van de scholen was zo'n gerichte doelgroep niet aanwezig.

Doeltreffendheid
Deze maatregel is goed onderbouwd en heeft als doel het verbeteren van doorstroommogelijkheden. Ook zijn er goede ervaringen in de praktijk. De leerlingen die hebben deelgenomen ervaren een betere overgang tussen vmbo en havo. Belangrijk om te benoemen is dat de beleidstheorie gericht is op laatbloeiers of leerlingen met een achterstand door omgevingsfactoren. Op dit moment is er bij veel scholen echter geen gerichte doelgroep.

Het is daarnaast bekend dat Nederland in vergelijking met andere landen een vroege selectie heeft en dat dit leerlingen met een lage SES (die relatief vaker op een lager niveau terecht komen dan hun resultaten zouden suggereren) meer raakt. Het verbeteren van die doorstroommogelijkheden kan daarom tegenwicht bieden wat betreft het vroege selectiemoment in Nederland.[164]

We beoordelen deze maatregel daarom als *Aannemelijk doeltreffend*. Het feit dat veel scholen niet de in de subsidieregeling beschreven doelgroepen hanteren is hierbij wel een aandachtspunt.

[164] Verstraten, P., Visser, D., & Zumbuehl, M. (2021). Ongelijkheid in het Nederlandse onderwijssysteem. *ESB*.

4.6 Beleidsmaatregel: Invoering wet doorstroomrechten van vmbo gl/tl naar havo en havo naar vwo

Omschrijving

Hoewel er wettelijk geen beperkingen zijn om door te stromen van vmbo naar havo en van havo naar vwo, blijkt dat veel scholen hier toelatingseisen voor hanteren. Kunnen doorstromen naar hogere onderwijsniveaus is belangrijk voor het bieden van kansen in het onderwijs. Minister Bussemaker kondigt een nieuwe wet en besluit doorstroomrecht aan waarbij per 1 augustus 2021 vmbo'ers die zijn geslaagd voor hun eindexamen vmbo-gl of -tl met een extra vak, moeten worden toegelaten tot de havo. Havisten kunnen zonder voorwaarden doorstromen naar het vwo. De nieuwe regelgeving bepaalt ook dat havo- en vwo-scholen in hun doubleerbeleid geen onderscheid mogen maken tussen doorstromers en andere leerlingen.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Juridisch
Scope maatregel	Landelijk, generiek en permanent – voortgezet onderwijs
Looptijd	De maatregel is in augustus 2020 ingevoerd
Uitgaven	-
Doelgroep	Vmbo en havo leerlingen die een overstap willen maken
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met subsidie voor doorstroomprogramma's vmbo-havo, heeft hetzelfde doel.
Beleidstheorie	Input: Wet over doorstroomrechten van vmbo-havo en havo-vwo Throughput: Doorstroomrechten worden ingevoerd Output: Ook laatbloeiers of leerlingen die door omgevingsfactoren op een lager niveau zijn begonnen stromen makkelijker door naar een hoger niveau, omdat scholen geen aanvullende toelatingseisen mogen vragen Outcome: Verschillen in doorstroom van leerlingen met hoogopgeleide en laagopgeleide ouders verkleinen Impact: De kansengelijkheid in onderwijsloopbanen neemt toe
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	2. In theorie doeltreffend - De doorstroom is sinds de wetswijziging toegenomen en blijft hoog. We hebben echter geen gegevens over de doorstroom van leerlingen en de opleiding van hun ouders. - Het is niet met zekerheid toe te schrijven aan de wetswijziging aangezien tijdens dezelfde periode de coronacrisis uitbrak en we geen causaal verband kunnen aantonen

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Er is nog geen evaluatie uitgevoerd van de wet doorstroomrecht

Uitkomst

OCW (2023). OCW in cijfers. Stapelen in het voortgezet onderwijs.

In het schooljaar 2020/2021 ging 16,55% van vmbo tl naar havo, dat is in schooljaar 2021/2022 20,57% en in schooljaar 2022/2023 20,12%. Hierin is dus een duidelijke toename te zien. De vraag is of dit daadwerkelijk komt door de wetswijziging. Hetzelfde geldt voor de overgang van havo naar vwo. Dit was in schooljaar 2020/2021 5,72%, in schooljaar 2021/2022 7,60% en in schooljaar 2022/2023 7,05%. Let op: hierbij is het belangrijk om de coronacrisis in het achterhoofd te houden.

Als we kijken naar het Dasboard Gelijke Kansen zien we dat:

- Leerlingen van wetenschappelijk opgeleide ouders stapelen vaker van vmbo-gt naar de havo. Over de tijd is dit stabiel.
- Leerlingen van ouders met een wetenschappelijke opleiding stapelen vaker van havo naar het vwo. Het verschil is stabiel.

Doeltreffendheid

De theorie achter deze maatregel is goed onderbouwd. Leerlingen met een lage SES komen relatief vaker terecht op een schoolniveau dat niet bij hun capaciteiten past (zie introductie van dit hoofdstuk) en zijn daardoor meer afhankelijk van doorstroom- en stapelmogelijkheden. Die mogelijkheden namen af in de afgelopen jaren. Deze wet is bedoeld om stapelen weer makkelijker mogelijk te maken, waar deze groep leerlingen bij gebaat is.

In de praktijk zien we ook dat de doorstroom sinds de wetswijziging is toegenomen. We weten echter niet of de doorstroom is toegenomen voor leerlingen met laagopgeleide ouders of juist voor leerlingen met hoogopgeleide ouders. Volgens het dashboard gelijke kansen is het stapelen naar opleidingsniveau van ouders in ieder geval stabiel gebleven. We weten daarnaast niet of er een causaal verband is tussen de wetswijziging en de toename van doorstroom. De coronacrisis zou bijvoorbeeld mogelijk een verstorende factor kunnen zijn, omdat tijdens deze periode doorstromen vergemakkelijkt werd.

We beoordelen deze maatregel daarom als in theorie doeltreffend.

4.7 Beleidsmaatregel: Pilot zesjarige havo met aantal scholen

Omschrijving

In de kamerbrief over kansengelijkheid (2019) spreekt minister Slob over een pilot waarbij een selecte groep havo-scholen in APC-gebieden (armoedeprobleemcumulatiegebied) werkt met een langer havotraject. De zesjarige havo heeft een verlengde onderbouw en is bedoeld voor leerlingen die aantoonbaar de capaciteiten en motivatie hebben om een havodiploma te behalen, maar die in de praktijk vanwege omstandigheden, waaronder een weinig stimulerend thuismilieu en taalachterstanden, vaak teruggaan naar het vmbo of blijven zitten. De Inspectie komt in onderzoek echter tot de conclusie dat een zesjarige havo wettelijk niet toegestaan is. Daardoor is de zesjarige havo vanaf 2021 afgeschaft.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Pilot voor het proberen van een zesjarige havo
Scope maatregel	Selectief bij een aantal scholen, tijdelijk want afgeschaft
Looptijd	2019 - 2021
Uitgaven	-
Doelgroep	Leerlingen die havo willen proberen, maar dat niet in vijf jaar kunnen vanwege omstandigheden
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met doorstroom van vmbo naar havo: meer leerlingen de kans geven om een hoger niveau te doen
Beleidstheorie	Input: Voorstel van een school om een zesjarige havo op te zetten. Throughput: Goedkeuring door de minister: selectieve scholen in ACP-gebieden zetten zesjarige havo op Output: Leerlingen die meedoen met de pilot kunnen in zes jaar hun havodiploma behalen en hebben meer ruimte voor taalverwerving en studievaardigheden. Outcome: Meer leerlingen uit APC-gebieden halen hun havodiploma Impact: Leerlingen hebben ongeacht of ze in een APC-gebied wonen gelijke kansen om een havodiploma te halen
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	2. In theorie doeltreffend - De beleidstheorie is duidelijk uitgedacht en heeft potentie - Een zesjarige havo is momenteel echter wettelijk niet toegestaan, alleen bij uitzondering van individuele scholen tijdens de pilot.

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Er is geen evaluatieonderzoek naar de pilot te vinden, waardoor we niks weten over de ervaringen van scholen die hebben geëxperimenteerd met een zesjarige havo.

Doeltreffendheid

De beleidstheorie is goed uitgedacht en heeft potentie. Leerlingen met een lage SES hebben vaak langer de tijd nodig om hun capaciteiten te verwezenlijken: zij moeten immers de achterstand die zij hadden vanwege hun thuissituatie inhalen. Dit geldt in het speciaal voor kinderen met een taalachterstand. Ook zijn er verschillende aanwijzingen in de praktijk dat het investeren van extra tijd in leerlingen, voordelig uitwerkt voor hun ontwikkeling[165]. Het is daarom aannemelijk dat extra onderwijstijd om hetzelfde onderwijsdoel te behalen voor hen voordelig is. Daarnaast is het ook aannemelijk dat een deel van de leerlingen die baat heeft bij een zesjarige havo anders zou blijven zitten en het is bekend dat zittenblijven over het algemeen geen positieve ontwikkelingen heeft op de leerontwikkeling van een kind[166]. Het is daarom in theorie dus effectiever om dat extra jaar onderwijs te steken in een doorlopende lijn naar het onderwijsdoel (een havodiploma)

Echter, er is niks bekend over de effecten van de pilot. De pilot is ook stopgezet vanwege een wisseling in het bestuur van de pilotschool. Ook is een zesjarige havo op grote schaal op dit moment wettelijk niet mogelijk. Tijdens de pilot was per school een wettelijk kloppende uitzondering gemaakt. Omdat er geen aanwijzingen van effectiviteit zijn in de praktijk beoordelen we deze maatregel als *In theorie doeltreffend*.

[165] Bijvoorbeeld: Paulle, B. & Ree, J. de (2020). *Reken op Zuidoost. Een evaluatie van het loopjaar 2019/20. High Dosage Tutoring op vijf basisscholen in Amsterdam Zuidoost.*

[166] Alten, D. van (2021). *Wat weten we op basis van wetenschappelijk onderzoek over het effect van zittenblijven of versnellen*. Kennisrotonde. URL: https://www.kennisrotonde.nl/vraag-en-antwoord/effect-van-zittenblijven-of-versnellen

4.8 Beleidsmaatregel: DUO brengt aanbod en regionale spreiding brede brugklassen in kaart

Omschrijving

Middels een dashboard dat DUO heeft opgesteld wordt het aanbod van brede brugklassen in kaart gebracht. Het doel van het dasboard is dat elke leerling moet kunnen kiezen voor een brede brugklas in de regio en dat het overzichtelijk is waar die brede brugklassen zitten. OCW wil dat het voor elke leerling in Nederland mogelijk is 'op fietsafstand' (ca 7 km hemelsbreed) in een brede brugklas in te stromen.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Communicatie naar leerlingen
Scope maatregel	Landelijk, generiek en permanent
Looptijd	Vanaf september 2018
Uitgaven	Onderdeel van bijdrage aan DUO, niet uit te splitsen
Doelgroep	Leerlingen en ouders die een keuze voor een basisschool moeten maken
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met: bevorderen dat scholen onderling goede afspraken maken over een lokaal en regionaal dekkend aanbod van brede brugklassen en brede scholengemeenschappen middels (bestuurlijke) afspraken en subsidie heterogene brugklassen
Beleidstheorie	Input: Opdracht voor DUO om het aanbod van brede brugklassen in kaart te brengen. Throughput: DUO ontwikkelt een dashboard waarop het aanbod van brede brugklassen te vinden is. Output: Leerlingen gebruiken het dashboard om te zien waar brede brugklassen in de regio zijn. Outcome: Leerlingen kunnen zo een betere overweging maken bij de keuze voor een school. Impact: Het is voor alle leerlingen mogelijk om te kiezen voor een brede brugklas in de regio.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	0. Impliciet - Er is een actueel overzicht van het aanbod brede brugklassen - Het is onduidelijk hoeveel gebruik wordt gemaakt van het dashboard - Het is onduidelijk in hoeverre leerlingen voor het bestaan van het dashboard niet wisten waar brede brugklassen zich bevinden - De beleidstheorie is onduidelijk hoe inzicht hierin moet leiden tot meer leerlingen die kunnen instromen in een brede brugklas

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

De beleidsmaatregel is de invoering van het dashboard. Hier is zelf geen evaluatie naar gedaan.

Doeltreffendheid

De output is gerealiseerd: het dashboard bestaat en wordt ieder jaar geüpdatet door DUO. De theorie achter de maatregel is echter niet goed uitgewerkt en weinig overtuigend. Hoewel er aanwijzingen zijn dat heterogene brugklassen bevorderend zijn voor kansengelijkheid (hier gaan we verder op in bij maatregel 4.14), is niet duidelijk hoe deze maatregel daaraan bijdraagt. Het is niet duidelijk of de kennis over het aanbod van brede brugklassen een knelpunt was en, als dat het geval was, in hoeverre een online dashboard leerlingen helpt een brede brugklas te vinden en/of in te stromen in een brede brugklas. We beoordelen deze maatregel daarom als *Impliciet*.

4.9 Beleidsmaatregel: Bevorderen dat scholen onderling goede afspraken maken over een lokaal en regionaal dekkend aanbod van brede brugklassen en brede scholengemeenschappen middels (bestuurlijke) afspraken

Omschrijving

In zijn kamerbrief over brede brugklassen (2017) beschrijft staatssecretaris Dekker hoe brede brugklassen een instrument kunnen zijn om kansengelijkheid te bevorderen, vroege selectie te voorkomen, de kans om op te stromen te vergroten en te zorgen dat leerlingen met verschillende achtergronden elkaar ontmoeten. Onderzoek laat zien dat vo-scholen soms onderling afspraken maken over de samenstelling van klassen in de eerste twee leerjaren. De minister wil zulke afspraken bevorderen dat gewaarborgd wordt en blijft dat alle leerlingen op fietsafstand naar een school kunnen gaan waar zij onderwijs in een voor hen passende heterogene brugklas kunnen volgen.

Lokaal en regionaal dienen (bestuurlijke) afspraken worden gemaakt tussen vo-scholen. Dit wordt betrokken in de regio-aanpak van de GKA. Afspraken maken over voldoende aanbod van heterogene brugklassen past volgens de minister eenvoudig binnen de bestaande afspraken die scholen moeten maken in het kader van het Regionaal Plan Onderwijsvoorzieningen (RPO).

Aspect	Analyse
Type maatregel	Samenwerking tussen VO-scholen
Scope maatregel	Landelijk, generiek, permanent – voortgezet onderwijs
Looptijd	2017
Uitgaven	-
Doelgroep	VO scholen
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met: DUO brengt aanbod en regionale spreiding brede brugklassen in kaart en subsidie heterogene brugklassen
Beleidstheorie	Input: Samen met de VO-raad zorgen voor bestuurlijke afspraken Throughput: Scholen maken bestuurlijke afspraken over een lokaal of regionaal toereikend aanbod van heterogene brugklassen Output: Er bestaan bestuurlijke afspraken tussen VO-scholen in de regio over een lokaal en regionaal dekkend aanbod van brede brugklassen. Outcome: Er is een lokaal en regionaal dekkend aanbod van brede brugklassen. Impact: Het is voor alle leerlingen mogelijk om te kiezen voor een brede brugklas in de regio.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee

Effectenladder	2. In theorie doeltreffend - In het VO akkoord is opgenomen dat scholen afspraken maken over een dekkend aanbod van brede brugklassen in de regio - Het is niet bekend of deze afspraken daadwerkelijk zijn gemaakt - Het aanbod van brede brugklassen is sinds 2017 gestabiliseerd. Het kost echter tijd om nieuw aanbod te realiseren. Het is wel aannemelijk dat afspraken maken over nieuw aanbod ook leidt tot nieuw aanbod. - Uit de literatuur blijkt dat leerlingen met 'laag' opgeleide ouders het meest profiteren van heterogene brugklassen en dus kan bijdragen aan kansengelijkheid

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

In het geactualiseerde Sectorakkoord VO tussen de VO-raad en het ministerie is opgenomen dat scholen staan voor het realiseren van een dekkend aanbod van brede brugklassen in de regio en hier gezamenlijk afspraken over maken. Er is geen onderzoek naar de effecten van deze afspraken. Uit cijfers van DUO (dashboard) blijkt wel dat het aanbod van brede brugklassen sinds 2017 is gestabiliseerd. Hierbij dient opgemerkt te worden dat het anders inrichten van onderwijs tijd kost.

Er is wel onderzoek gedaan naar de effecten van brede brugklassen door NRO. Zie hiervoor de maatregel: Subsidieregeling heterogene brugklassen.

Doeltreffendheid

We kunnen niks zeggen over of er inderdaad afspraken zijn gemaakt over een dekkend aanbod van brede brugklassen. Wel is het maken van afspraken opgenomen in het Sectorakkoord, wat het aannemelijk maakt dat scholen zich hieraan houden. Ook kost het realiseren van nieuw aanbod tijd. Daarnaast blijkt uit de literatuur dat brede brugklassen kunnen bijdragen aan kansengelijkheid. We beoordelen deze maatregel daarom als *In theorie doeltreffend*.

4.10 Beleidsmaatregel: Invoering wet eindtoetsing PO

Omschrijving

Sinds het schooljaar 2014/2015 is de Wet Eindtoetsing PO van kracht. Volgens deze wet moeten alle basisscholen in groep 8 een eindtoets afnemen bij hun leerlingen. Ook is het gebruiken van een leerlingvolgsysteem verplicht. De afname van de eindtoets vindt plaats tussen 15 april en 15 mei. Voordat de leerlingen de eindtoets maken, krijgen zij een schooladvies voor het voortgezet onderwijs. Deze is leidend voor de plaatsing op de middelbare school. De vo-school moet de leerling vervolgens plaatsen in een klas die minimaal het onderwijs op het niveau van het schooladvies aanbiedt. Als na het maken van de eindtoets blijkt dat de toetsscore hoort bij een hoger onderwijstype dan geadviseerd is in het schooladvies dan moet een basisschool dit schooladvies heroverwegen. De eindtoets wordt daarmee een soort second opinion. Op basis van deze heroverweging kan de basisschool besluiten het schooladvies naar boven bij te stellen. Indien het schooladvies niet wordt bijgesteld moet de basisschool dit motiveren.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Juridisch
Scope maatregel	Landelijk, generiek, permanent
Looptijd	Schooljaar 2014/2015, evaluatie in 2019
Uitgaven	-
Doelgroep	Alle PO-scholen in Nederland
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Evaluatie van deze wet in 2019 en de wet invoering doorstroomtoets PO
Beleidstheorie	Input: Wetsvoorstel eindtoetsing PO Throughput: - Basisscholen werken met een leervolgsysteem en nemen een eindtoets af - Basisscholen heroverwegen het schooladvies als uit de eindtoets een hoger toetsadvies voor het vervolgonderwijs volgt, dan verwacht op grond van het schooladvies. Output: - Scholen beschikken over een second opinion bij het schooladvies, o.b.v. een objectieve meting van de taal- en rekenvaarheden van een kind - Bijgestelde schooladviezen voor kinderen die meer aankunnen dan blijkt uit hun schooladvies (veelal kinderen met een lage SES) Outcome: - Schooladviezen komen tot stand op basis van een breder beeld van de vaardigheden van een kind, waarin ook beschikking is over objectieve gegevens over de taal- en rekenvaardigheid. - Leerlingen wiens schooladvies te laag was komen toch terecht op het niveau dat past bij hun potentie.

	Impact: Leerlingen hebben gelijke kansen op een passende plek in het vervolgonderwijs, ongeacht hun achtergrond
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	3. Aannemelijk niet doeltreffend - De doorstroom van PO naar VO is verbeterd - Echter geldt dit niet voor alle leerlingen, de doorstroom voor leerlingen van lager opgeleide ouders verloopt minder gunstig - De verschillen in adviesniveau naar ouderlijk opleidingsniveau zijn toegenomen - De neveneffecten zijn niet meegenomen in de beleidstheorie. Die pakken in de praktijk negatief uit.

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Oberon en Universiteit Twente (2019). Evaluatie Wet Eindtoetsing PO Eindrapportage.
Hieruit komt het algemene beeld dat sinds de wet de doorstroom van basisonderwijs naar vo verbeterd is: er is betere overeenstemming tussen schooladvies, eindtoetsscore en onderwijspositie in leerjaar 1-3. Ook is er een positief effect van bijstelling van het schooladvies op de schoolloopbaan van leerlingen te zien. Echter gelden deze uitkomsten niet voor alle leerlingen op dezelfde wijze. Zo is te zien dat de overgang van basisonderwijs naar vo en de doorstroom in het vo voor leerlingen van lager opgeleide ouders iets minder gunstig verloopt dan voor leerlingen van hoogopgeleide ouders.

Uitkomst

- Als we kijken naar het Dasboard Gelijke Kansen zien we de volgende uitkomsten:
  - Het verschil in centrale eindtoetsen tussen leerlingen naar opleidingsniveau blijft nagenoeg gelijk.
  - Het verschil in adviesniveau tussen leerlingen naar opleidingsniveau van ouders neemt toe. Hoewel het adviesniveau in het afgelopen schooljaar voor alle groepen nagenoeg stabiel is gebleven, is dit minder het geval bij leerlingen met ouders die ten hoogste een mbo2 opleiding hebben afgerond. Hierdoor is het verschil tussen groepen leerlingen onverminderd toegenomen
  - De verschillen in het aandeel heroverwegingen van basisschooladvies naar ouderlijk opleidingsniveau is in 2014-2015 toegenomen. Leerlingen met maximaal mbo2 opgeleide ouders worden vaker lager geadviseerd dan te verwachten is op basis van de eindtoets dan leerlingen met wetenschappelijk opgeleide ouders. Met de invoering van de centrale eindtoets in 2014/2015 nam dit toe voor beide groepen maar in sterkere mate voor de groep met maximaal mbo2 opgeleide ouders.
  - In 2020-2021 is het aandeel bijgestelde adviezen gestegen, in de voorgaande jaren bleef het bijgestelde advies vrijwel gelijk.

Door de wet zijn het aantal heroverwegingen en bijstellingen toegenomen, echter zijn de verschillen in adviesniveau tussen leerlingen met lager en hoger opgeleide ouders toegenomen. Onderzoek van de Inspectie suggereert dat dit vooral komt door de initiële onderadvisering en niet door het verschil in bijstellingen na heroverweging[167].

[167] DUO (2022). Rapport wegvallen eindtoets 2022. URL: https://open.overheid.nl/documenten/ronl-93759fac307f71b4fc4e205beeb74b4e82a7e80c/pdf

Doeltreffendheid

Met de wet eindtoetsing PO werden verschillende maatregelen getroffen: scholen werden verplicht een eindtoets af te nemen en leervolgsystemen in te richten. Hierdoor beschikken leerkrachten over objectieve en vergelijkbare informatie over de leerling, waaraan ze hun schooladvies kunnen toetsen. Of de eindtoets of het oordeel van de leerling een betere indicatie geeft van de capaciteiten van een kind is een lange discussie. In 2015 publiceerde het CPB een onderzoek met de titel *Does the teacher know better?*[168] waarvan de conclusie was dat de docent het inderdaad beter wist en de allocatie van schoolniveaus op basis van de aanbevelingen van docenten voor betere resultaten zorgde. De wet speelde daar op in door de eindtoets een rol te geven, maar niet een te grote. Door de timing werd de eindtoets een second opinion en niet leidend. Inmiddels is er een recenter onderzoek dat aangeeft dat een combinatie van het beeld van de docent en de score op de eindtoets de beste indicatie geeft van het schoolniveau[169]. Echter, beide onderzoeken kijken naar de adviezen en toetsscores in relatie tot het uiteindelijk gerealiseerde onderwijsniveau. We weten dat stapelen en doorstromen tussen niveaus lastig is. Het is daarom de vraag of het gerealiseerde onderwijsniveau een goede indicator is van de capaciteiten van een kind. Ook weten we dat de achtergrond van een kind een rol speelt in het beeld dat de docent van een kind heeft en het advies dat het kind krijgt van de docent[170].

Deze wet hield daar rekening mee met een tweede maatregel: het verplichten van een heroverweging van het advies als de score op de eindtoets hoger is dan het gegeven advies. Kinderen die door hun docent “te laag” zijn ingeschat komen zo alsnog op het niveau terecht dat bij hun capaciteiten past.

De evaluatie van Oberon geeft aan dat adviezen in de praktijk vaker worden bijgesteld dan voorheen. Echter, onderzoek van de Inspectie in 2022[171] liet zien dat van de 11,7% leerlingen wiens toetsscore een heel schoolniveau hoger lag dan hun eerdere advies, meer dan de helft geen bijstelling kreeg. Leerlingen met een hogere toetsscore dan hun schooladvies hebben relatief vaak een niet-Westerse migratieachtergrond. Ook verschilde dit sterk per school: één op de drie scholen gaf aan adviezen nooit bij te stellen naar aanleiding van de toetsscore. In de gevallen dat het advies wel werd bijgesteld kwam dat soms te laat: kinderen konden geen plek meer vinden op hun school van voorkeur, omdat de aanmeldingen al waren gedaan voordat zij hun bijgestelde advies kregen.

Ook de cijfers op het dashboard Gelijke Kansen en de evaluatie van Oberon laten geen rooskleurig beeld zien: er bestaan nog steeds nadelen voor leerlingen van ouders met een lager opleidingsniveau ten opzichte van leerlingen van ouders met een hoger opleidingsniveau en dat deze zelfs toenemen. Kinderen met een hoge SES lijken dus meer te profiteren van deze maatregel dan kinderen met een

[168] Feron, E., Schils, T. & Weel, B.t. Does the Teacher Beat the Test? The Value of the Teacher’s Assessment in Predicting Student Ability. *De Economist* **164**, 391–418 (2016). https://doi.org/10.1007/s10645-016-9278-z

[169] Lek, K. & Schoot, R. van de. (2019). *Wie weet het beter, de docent of de centrale eindtoets?.* URL: https://www.tijdschriftdepsycholoog.nl/wetenschap/wie-weet-het-beter-de-docent-of-de-centrale-eindtoets/

[170] Bijvoorbeeld: Inspectie van het Onderwijs (2018). *Kansen(on)gelijkheid bij de overgangen po-vo Bevindingen en bevorderende en belemmerende factoren*. URL: https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2018/06/13/onderzoeksverslag-kansenongelijkheid-bij-de-overgangen-po-vo

[171] Inspectie van het Onderwijs (2022). *Heroverwegen en bijstellen van schooladviezen na de eindtoets*. URL: https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2022/10/24/heroverwegen-en-bijstellen-van-schooladviezen-na-de-eindtoets

lage SES, waardoor kansenongelijkheid mogelijk zelfs toeneemt.

In gesprekken met OCW kwam als mogelijke oorzaak naar voren dat deze maatregel heeft geleid tot veel nadruk op het belang van toetsen, waardoor ouders die zich dit kunnen veroorloven via trainingen de toets vaardigheden van hun kinderen proberen op te hogen. Ouders van kinderen met een hoge SES vinden dit hogere schooladvies vaak belangrijker en hebben de middelen om aanvullend onderwijs voor hun kinderen in te kopen. Omdat slechts de heroverweging van het advies verplicht was en niet de bijstelling, bleef ook de ruimte te bestaan voor deze groep ouders om (bewust of onbewust) invloed uit te oefenen op de leraar in het geven en bijstellen van het advies.

Hoewel delen van de beleidstheorie goed doordacht waren en mogelijk tot verbetering van kansengelijkheid hadden kunnen leiden (het meewegen van de toetsscore in het advies), is er onvoldoende rekening gehouden met bepaalde aspecten die dit effect teniet konden doen. Dit gaat om de volgende effecten:

- De timing van de eindtoets ten opzichte van het schooladvies
- De mogelijkheid tot het “ophogen” van vaardigheden in voorbereiding op de eindtoets

Ook bleek dat scholen in de praktijk niet allemaal uitvoering gaven aan de heroverweging en dat veel adviezen niet werden bijgesteld. We beoordelen deze maatregel daarom als *Aannemelijk niet doeltreffend*.

4.11 Beleidsmaatregel: Invoering wet doorstroomtoetsen PO

Omschrijving

Onder minister Wiersma trad de wet doorstroomtoetsen PO in werking, als vervanging op de wet eindtoetsing PO. In deze wet worden verschillende maatregelen getroffen die de knelpunten in de wet eindtoetsing PO adresseren. Hiermee is de wet een nieuwe versie van de wet eindtoetsing PO. De elementen van de wet:

- De naam eindtoets wordt veranderd in doorstroomtoets om te benadrukken dat dit moment niet het einde is van de ontwikkeling, maar dat ontwikkeling (en wijzigingen in schoolniveau) nog mogelijk zijn daarna
- De tijd tussen het schooladvies en de doorstroomtoets is verkort, zodat er minder tijd is voor extra toetstraining
- Bijstellen van het advies bij een hogere toetsscore wordt de norm: niet het heroverwegen maar het bijstellen wordt (in principe) verplicht
- Leerlingen melden zich met hun definitieve advies (na de doorstroomtoets) aan bij een middelbare school, zodat het hebben van een bijgesteld advies geen impact heeft op de kans op de gewenste plek.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Juridisch
Scope maatregel	Landelijk, generiek, permanent
Looptijd	Aangekondigd februari 2022, treedt pas in werking in schooljaar 2023/24
Uitgaven	-
Doelgroep	Alle PO-scholen in Nederland
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs en selectie/schooladvies
Relatie andere beleidsmaatregelen	Invoering en evaluatie van de wet Eindtoetsing PO
Beleidstheorie	Input: Wetsvoorstel voor de wet doorstroomtoetsen PO. Throughput: - Zie lijst in de introductie Output: - Leerlingen (met hoge SES) hebben minder tijd om toetstraining te volgen - Adviezen worden verplicht bijgesteld bij een hogere toetsscore - Leerlingen melden zich gelijktijdig aan bij een middelbare school met hun definitieve advies Outcome: - Leerlingen met verschillende achtergronden hebben gelijke kansen om goed te scoren op de doorstroomtoets - Leerlingen ontvangen vaker een advies die bij hun capaciteiten past

	- Leerlingen maken ongeacht bijstelling van hun advies evenveel kans op een plek op een gewenste school Impact: Leerlingen hebben ongeacht achtergrond evenveel kans om op een passend niveau geplaatst te worden op een kwalitatief goede school te komen die bij hen past
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	2. In theorie doeltreffend - De wet is net pas van kracht dus er is nog niks bekend over de uitvoering en werking. - De wijziging pakt de knelpunten uit de vorige wet aan - De beleidstheorie is duidelijk en aannemelijk

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Is er nog niet, want maatregel gaat pas dit schooljaar van start.

Doeltreffendheid

De maatregel is pas net van kracht, waardoor er niks bekend is over de uitvoering en werking. Wel gaat de wijziging in op de negatieve neveneffecten van de vorige wet en is de beleidstheorie duidelijk en aannemelijk. We beoordelen deze maatregel daarom als *In theorie doeltreffend*.

4.12 Beleidsmaatregel: In beeld brengen initiatieven in de vorm van overstapklassen

Omschrijving

Overstapklassen zijn klassen waar leerlingen tussen de basisschool en de middelbare school een extra jaar les krijgen, bijvoorbeeld zodat ze hun zelfstandigheid of taalvaardigheid kunnen ontwikkelen. Deze klassen bieden flexibiliteit en maatwerk, maar zijn op dit moment nog lastig te realiseren. Bestaande initiatieven lijken wel positieve resultaten te laten zien. Daarom wil minister Wiersma met deze maatregel bestaande initiatieven van overstapklassen in beeld brengen. Hoe werken ze en wat is er nodig om dit verder te brengen, als blijkt dat dat gewenst is.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Onderzoek en communicatie: er wordt overzicht gecreëerd om vervolgstappen te zetten in initiatieven voor overstapklassen.
Scope maatregel	Landelijk, selectief op bepaalde initiatieven
Looptijd	Vanaf 2023
Uitgaven	-
Doelgroep	Scholen
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Andere maatregelen m.b.t. betere overgangen, zoals heterogene brugklassen
Beleidstheorie	Input: Opdracht voor het onderzoeken van bestaande initiatieven van overstapklassen. Throughput: In beeld brengen van bestaande initiatieven en wat nodig is om dit verder te brengen. Output: Andere scholen raadplegen het overzicht van bestaande overstapklassen. Outcome: Inspiratie vanuit bestaande initiatieven voor andere scholen om te komen tot meer overstapklassen. Impact: Meer leerlingen hebben de kans om hun zelfstandigheid of taalvaardigheid in een jaar extra te kunnen ontwikkelen
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	1. Maatregel en doel omschreven - Er zijn aanwijzingen uit onderzoek dat overstapklassen effectief zijn - De maatregel behelst nu alleen het in kaart brengen van initiatieven en onderzoeken wat er nodig is om deze verder te brengen

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Het onderzoek is nog niet uitgevoerd. Er is echter in 2017 wel onderzoek gedaan naar bestaande initiatieven door Sardes.

Sardes (2017). Schakelklassen, zomerklassen en onderwijstijdverlenging
Uit dit onderzoek blijkt dat schakelklassen en onderwijstijdverlenging effectief kunnen zijn. Zo is er bij sommige initiatieven sprake van betere scores op woordenschat en begrijpend lezen en een warmere overgang van PO naar VO.

Initiatieven moeten aan de volgende voorwaarden voldoen om effectief te zijn (succesfactoren van beleid):

- Een duidelijke doelstelling;
- Een duidelijke doelgroep;
- Voldoen aan kenmerken van effectief onderwijs, zoals:
  - Het hebben van hoge verwachtingen van leerlingen;
  - een positieve benadering;
  - hoge taakgerichte leertijd;
  - bevordering van zelfstandigheid;
  - een sterke focus op het verbeteren van resultaten;
- Kleine homogene groepen
- Motivatie bij leerlingen;
- Deskundige leerkrachten;
- Een doorgaande lijn tussen de specifieke voorziening en het reguliere onderwijs.

Met deze voorwaarden blijken schakelklassen en onderwijstijdverlenging zeer effectief.

Doeltreffendheid
Er zijn aanwijzingen uit onderzoek dat overstapklassen effectief zijn. De maatregel behelst nu echter alleen het in kaart brengen van initiatieven en onderzoeken wat er nodig is om deze verder te brengen. Het is niet duidelijk waarom dat zou leiden tot meer overstapklassen. We beoordelen deze maatregel daarom als *Maatregel en doel omschreven*.

4.13 Beleidsmaatregel: Subsidieregeling verbinding PO-VO

Omschrijving

Op dit moment maken wet- en regelgeving en gebrek aan tijd het voor scholen moeilijk om samen te werken, bijvoorbeeld bij het opzetten van doorlopende leerlijnen of een flexibele overgang. In 2023 kondigt Minister Wiersma aan te starten met de subsidieregeling verbinding PO-VO die de overstap voor leerlingen van primair naar voortgezet onderwijs soepeler – en daarmee beter – maken.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk, generiek en tot nu toe tijdelijk
Looptijd	2024-2027
Uitgaven	€55.000.000
Doelgroep	PO en VO-scholen in NL
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met maatregelen voor schakelklassen en overstapklassen en de maatregel doorstroomprogramma's (zie 4.3).
Beleidstheorie	Input: Subsidie om samenwerking tussen PO en VO-scholen te bevorderen. Throughput: Scholen werken actief samen om onderling de verbinding te zoeken en een plan te maken over de wijze waarop de overgang voor po-leerlingen naar het vo wordt versoepeld. Output: Scholen hebben en plan met afspraken over welke activiteiten door de scholen worden uitgevoerd. Outcome: De afspraken over activiteiten om de doorstroom soepeler te laten verlopen hebben een positief effect op de leerprestaties en het welbevinden van leerlingen die doorstromen. Scholen zorgen ervoor dat leerlingen die minder ondersteuning ondervinden bij het overgangsmoment zich comfortabeler voelen bij de overstap. Impact: De overgang van po naar vo is een minder kwetsbaar schakelmoment in een onderwijsloopbaan.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	2. In theorie doeltreffend - De maatregel is nog niet geëvalueerd - Vormen van samenwerkingsinitiatieven kunnen bijdragen aan een soepele overgang - De beleidstheorie is goed uitgewerkt

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Er is nog geen evaluatieonderzoek naar deze maatregel.

Doeltreffendheid

Er is geen evaluatieonderzoek naar deze maatregel. Onderzoeken naar voorbeelden van samenwerkingsinitiatieven zoals overstapklassen en heterogene brugklassen laten wel zien dat samenwerking tussen PO- en VO-scholen kan helpen bij de overgang voor leerlingen, mits wordt voldaan aan bepaalde succesfactoren. We beoordelen deze maatregel daarom als *in theorie doeltreffend.*

4.14 Beleidsmaatregel: Subsidieregeling heterogene brugklassen

Omschrijving

Het doel van deze subsidie is om middelbare scholen te stimuleren hun brugklassen zo in te richten dat leerlingen met verschillende basisschooladviezen bij elkaar in de klas zitten. Zo krijgen leerlingen in de eerste leerjaren van de middelbare school meer tijd om op het voor hen best passende niveau te komen. Dit kan bijdragen aan kansengelijkheid, omdat leerlingen meer tijd krijgen om te groeien en zich kunnen optrekken aan klasgenoten met een ander niveau.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk, selectief voor scholen die subsidie aanvragen
Looptijd	Vanaf schooljaar 2021/2022-heden
Uitgaven	In totaal €89.900.000, gemiddeld €44.950.000 per jaar (2 jaar)
Doelgroep	VO-scholen
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met afspraken over brede brugklassen en dashboard heterogene brugklassen
Beleidstheorie	Input: Subsidieregeling zodat scholen geld kunnen krijgen voor het opzetten van heterogene brugklassen Throughput: Instellingen vragen subsidie aan en zetten heterogene brugklassen op Output: Er zijn meer heterogene brugklassen Outcome: Een groter aanbod voor leerlingen om te kiezen voor een heterogene brugklas. Impact: Het is voor alle leerlingen mogelijk om te kiezen voor een brede brugklas in de regio, waardoor meer kinderen komen op het voor hen best passende niveau.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	3. Aannemelijk doeltreffend - Er zijn veel scholen die subsidie hebben aangevraagd voor een heterogene brugklas (output) - Uit onderzoek blijken voordelen van heterogene brugklassen (aannemelijk dat output leidt tot outcome)

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Er is geen evaluatieonderzoek bij de scholen die de subsidie hebben gekregen, wel moeten zij een voortgangsrapportage sturen naar DUS-1. Een evaluatie wordt binnenkort uitgevoerd.

DUS-1 (2023) Resultaten aanvraagrondes regeling Heterogene brugklassen.

In totaal zijn er 738 aanvragen op grond van deze subsidieregeling toegekend. Dit zijn aanvragen voor: (1) de introductie van een of meerdere heterogene brugklassen, (2) de verlenging van een of

meerdere bestaande heterogene brugklassen tot 2 of 3 leerjaren, (3) de verbreding van een of meerdere bestaande heterogene brugklassen met een extra schoolsoort of leerweg of (4) de doorontwikkeling en verbetering van een of meerdere heterogene brugklassen. Dit betekent dat er in 2023 meer brede brugklassen zouden moeten zijn of een continuïteit van de brede brugklassen die er al zijn.

NRO (Kennisrotonde) (2015, update 2019). Is het waar dat brede brugklassen bijdragen aan de plaatsing van leerlingen op het opleidingsniveau dat het beste past bij hun capaciteiten? (KR 001). Den Haag: Kennisrotonde.

- Uit het Nederlandse onderzoek blijkt niet een simpele, eenduidige relatie tussen de breedte van de brugklas en het succes van leerlingen in de schoolloopbaan. Liever spreekt men van differentiële effecten: de effecten van een het type brugklas zijn afhankelijk van het type effect en verschillende kenmerken van leerlingen.
- De literatuur vertoont sterke aanwijzingen dat een dakpan-brugklas voordelen oplevert voor veel leerlingen. Dit geldt met name voor de leerlingen die geplaatst worden in een klas samen met leerlingen van een hoger niveau. Voor leerlingen met een relatief hoog niveau geldt dit voordeel niet. Echter, of een dakpan-brugklas nadelig is voor deze groep, is niet duidelijk. Volgens het ene onderzoek is een categoriale brugklas voor deze leerlingen gunstiger dan een dakpan-brugklas, volgens het andere onderzoek heeft een categoriale brugklas geen aantoonbaar voor- of nadeel.
- Leerlingen met laag opgeleide ouders lijken het meest te profiteren van heterogene brugklassen, blijkt uit internationaal vergelijkend onderzoek. Als zij al vroeg in een homogene klas worden geplaatst, wordt hun schoolcarrière meer beïnvloed door hun achtergrond en minder door hun prestaties.
- Tevens bestaan aanwijzingen dat een neveneffect van bredere brugklassen is dat het een positieve invloed heeft op burgerschapsvorming van leerlingen.

Doeltreffendheid

De subsidie is vorig jaar aangevraagd, waardoor het nu nog te vroeg is om naar het resultaat te kijken. Wel is de subsidie door veel scholen aangevraagd.

Daarnaast is uit Nederlands wetenschappelijk onderzoek bekend dat brede brugklassen met een later selectiemoment kunnen bijdragen aan kansengelijkheid. Zo is aangetoond dat leerlingen met een mavoadvies, die deelnemen aan heterogene brugklassen, een grotere kans hebben om het hoger onderwijs af te ronden dan mavoleerlingen in een categoriale mavo-brugklas. Voor plaatsing van leerlingen met havoadvies in een mavo-havo brugklas werden geen nadelige gevolgen gevonden.[172] Een ander onderzoek bevestigt deze bevindingen door de positieve effecten van een brede vmbo-tl/havo brugklas voor vmbo-tl leerlingen. Als het gaat om havo of vwo advies is er sprake van een trade-off: vroege selectie heeft negatieve effecten bij leerlingen die havoadvies krijgen in plaats van havo/vwo-advies, terwijl vroege selectie positieve effecten heeft bij leerlingen die vwo-advies krijgen in plaats van havo/vwo-advies.[173]

Omdat de output bereikt is en het door wetenschappelijke literatuur aannemelijk is dat de output leidt tot de gewenste outcome beoordelen deze maatregel als *Aannemelijk doeltreffend*.

[172] Van Elk, R., Van der Steeg, M., & Webbink, D. (2011). Does the timing of tracking affect higher education completion? *Economics of Education Review, 30*(5), 1009–1021

[173] Borghans, L., Diris, R., Smits, W., & de Vries, J. (2020). Should we sort it out later? The effect of tracking age on long-run outcomes. *Economics of Education Review, 75*, 101973.

4.15 Beleidsmaatregel: Subsidieregeling capaciteitentesten VO

Omschrijving

In april 2020 sloten scholen vanwege corona hun deuren. Hierdoor maakten toenmalige leerlingen van groep 8 geen eindtoets. Nu blijkt dat leerlingen gemiddeld een lager schooladvies ontvingen en op een lager niveau instroomden op het voortgezet onderwijs. Het risico om een lager advies te krijgen hangt daarnaast samen met de achtergrondkenmerken van het kind en de mate waarin het kind kan terugvallen op de hulp van de ouders. Met de subsidieregeling capaciteitentesten kunnen scholen in het voortgezet onderwijs toetsen afnemen in het eerste en tweede leerjaar om het best passende onderwijsniveau van deze leerlingen te meten. Deze maatregel is onderdeel van het Nationaal Programma Onderwijs om COVID-19 gerelateerde vertragingen in te lopen en liep van 2021-2023.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk, selectief voor scholen die subsidie aanvragen
Looptijd	2021-2023
Uitgaven	In totaal €14.800.000, gemiddeld €7.400.000 per jaar (2 jaar)
Doelgroep	VO-scholen
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met andere maatregelen in de overgang van po naar vo.
Beleidstheorie	Input: subsidieregeling zodat scholen geld kunnen krijgen voor het afnemen van testen in het eerste/tweede leerjaar van VO om het best passende onderwijsniveau van leerlingen te bepalen. Throughput: instellingen vragen subsidie aan en nemen capaciteitstesten af Output: scholen gebruiken de testresultaten om in te schatten op welk onderwijsniveau leerlingen het best passen Outcome: door een objectieve toets gaan meer leerlingen naar het niveau dat het beste bij hen past Impact: leerlingen gaan naar het voor hen best passende niveau, ongeacht eventuele achterstanden die zij hebben opgelopen door de coronapandemie
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	*1. Maatregel en doel omschreven* - Het is niet duidelijk hoe de capaciteitentesten moeten leiden tot meer leerlingen op een passend niveau - De maatregel wordt momenteel geëvalueerd

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Er is nog geen evaluatieonderzoek naar de maatregel. De maatregel wordt volgens de voortgangsrapportage van NPO momenteel geëvalueerd, samen met de subsidieregeling heterogene brugklassen.

Doeltreffendheid

Het is bekend dat kinderen die door corona geen eindtoets hebben gedaan gemiddeld lagere adviezen kregen en op lagere schoolniveaus terecht kwamen dan voorgaande jaren. Informatie uit objectieve capaciteitentesten kan helpen inzicht te krijgen in het passende niveau van het kind. Echter zijn er ook een aantal kanttekeningen:

- Het is ook een mogelijkheid dat niet het niet afnemen van de eindtoets, maar het gemis van fysieke scholing voor een langere periode de reden is voor de lagere adviezen en niveaus
- Het is bekend dat kinderen zich ontwikkelen in lijn met de verwachtingen over hen en het onderwijsaanbod dat ze krijgen. Als kinderen in de brugklas “te laag” zijn ingedeeld en in het tweede jaar zitten, is het goed mogelijk dat ze ook lager scoren op de capaciteitentest dan mogelijk was geweest als ze op het passende niveau waren ingedeeld.

In de communicatie rondom de subsidieregeling wordt niet ingegaan op waarom de capaciteitentest moet leiden tot meer kinderen op een passend niveau.

Ook is niet duidelijk hoe de capaciteitentesten moeten leiden tot bijstelling van de niveaus. Uit onderzoek rondom de eindtoets en bijstelling van het schooladvies op basis van de eindtoets komt naar voren dat een deel van de PO-scholen niets doet met de objectieve informatie uit de eindtoets. Het is goed mogelijk dat deze zelfde houding bestaat op VO-scholen. De subsidie schrijft niet voor wat er moet gebeuren als uit de test blijkt dat de leerling niet op het passende niveau zit.

Echter, het is een vrijwillige regeling en de regeling is aangevraagd door 304 scholen. Aangezien de aanvraag een keuze was, is het aannemelijk dat de scholen die de subsidie hebben aangevraagd de resultaten van de testen ook willen gebruiken. De vraag is wel of de scholen die het meeste baat kunnen hebben bij objectieve en onafhankelijke capaciteitentesten ook de subsidie hebben aangevraagd.

De theorie over waarom deze maatregelen zou leiden tot meer kansengelijkheid beoordelen we als onvoldoende duidelijk en daarom beoordelen we deze maatregel als *Maatregel en doel omschreven.*

4.16 Beleidsmaatregel: Verplichting leervolgsystemen met gestandaardiseerde toetsen in voortgezet onderwijs

Omschrijving

Vanaf 2014/2015 is het gebruik van een leerlingvolgsysteem in het primair onderwijs wettelijk verplicht: het bevoegd gezag moet een leerling- en onderwijsvolgsysteem gebruiken waaruit de vorderingen in de kennis en vaardigheden blijken op het niveau van de leerling, de groep en de school. Aan een leerling- en onderwijsvolgsysteem zijn, behoudens voor de eerste twee schooljaren, in elk geval door het CvTE erkende toetsen verbonden. Het doel van deze maatregel is eenzelfde systematiek voor de onderbouw van het voortgezet onderwijs, zodat ook hier het zicht op school- en leerlingniveau toeneemt. Dit is een complex en daarmee waarschijnlijk langdurig traject, zo staat in het Masterplan Basisvaardigheden van de Tweede Kamer.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Juridisch
Scope maatregel	Landelijk, generiek, permanent
Looptijd	Moet nog plaatsvinden
Uitgaven	-
Doelgroep	Alle VO-scholen in NL
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs
Relatie andere beleidsmaatregelen	Leerlingvolgsysteem in primair onderwijs
Beleidstheorie	Input: Wetswijziging voor het verplichten van leervolgsystemen met gestandaardiseerde toetsen in het vo. Throughput: Aannemen wetsvoorstel en uitwerken van de leervolgsystemen met gestandaardiseerde toetsen op middelbare scholen. Output: Leervolgsystemen in het VO met gestandaardiseerde toetsen. Outcome: Verbetering van het zicht op school- en leerlingniveau. Dit inzicht wordt gebruikt om het onderwijsaanbod zo goed mogelijk af te stemmen op de onderwijsbehoeften van de groep en de individuele leerlingen. Impact: Maatwerk op individuele leerlingen en aandacht voor leerlingen die een achterstand hebben wegens omstandigheden.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	2. In theorie doeltreffend - Het is bekend dat het volgen van de leerling met objectieve methoden kunnen helpen voorkomen dat leraren inschattingen maken op basis van onbewuste vooroordelen. - De maatregel is nog niet van start

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Er is nog geen evaluatieonderzoek beschikbaar, omdat de maatregel nog niet van start is.

Doeltreffendheid

De maatregel is nog niet van start, waardoor er nog geen effecten bekend zijn. In het PO wordt al wel gewerkt met een LVS. De wetenschappelijke literatuur benadrukt dat het belangrijk is om gestandaardiseerde toetsen te hebben en een leerling te volgen om te voorkomen dat leraren inaccurate inschattingen maken die voortkomen uit (onbewuste) vooroordelen over kansarme leerlingen.[174] De maatregel is nog niet ingevoerd en er zijn dus nog geen resultaten in de praktijk. We beoordelen deze maatregel als *In theorie doeltreffend*.

[174] Brown, G.T.L., & Hattie, J.A. (2012). The benefits of regular standardized assessment in childhood education: Guiding improved instruction and learning. In S. Suggate & E. Reese (Eds.), Contemporary debates in child development and education (pp. 287-292). London: Routledge.

4.17 Beleidsmaatregel: Aanvullend bekostiging voor scholen met een breed onderwijsaanbod

Omschrijving

Als scholen in het voortgezet onderwijs een breed onderwijsaanbod op één locatie hebben, kunnen leerlingen makkelijker wisselen tussen onderwijstypes, als dat beter is voor hun ontwikkeling. Op een brede school vallen scheidslijnen tussen onderwijssoorten makkelijker weg en komen leerlingen elkaar vaker tegen. In de eerdere bekostigingssystematiek kregen brede scholen ook meer geld. Dit viel weg in de vereenvoudiging bekostiging. Echter hebben scholen met een breed onderwijsaanbod soms een lastige concurrentiepositie ten opzichte van categorale scholen, zeker wanneer dat scholen zijn waar grootstedelijke problematiek speelt, zoals in stedelijke focusgebieden. Ook geven scholen aan dat vwo bijvoorbeeld kleiner wordt en daardoor duurder is. Scholen met een breed onderwijsaanbod krijgen daarom alsnog aanvullende bekostiging.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk, selectief voor bepaalde scholen, tijdelijk
Looptijd	2022-2023
Uitgaven	In totaal €37.200.000, gemiddeld per jaar €18.600.000 (2 jaren looptijd)
Doelgroep	VO-scholen met een breed onderwijsaanbod
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs en tegengaan van segregatie
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met maatregelen voor brede brugklassen en maatregelen tegen segregatie
Beleidstheorie	Input: Aanvullende bekostiging voor scholen met een breed onderwijsaanbod Throughput: Toekenning van aanvullende bekostiging aan scholen Output: Scholen krijgen aanvullende bekostiging voor breed onderwijsaanbod. Outcome: Betere concurrentiepositie voor scholen met een breed onderwijsaanbod. Meer scholen met een breed onderwijsaanbod. Impact: Scheidslijnen tussen onderwijssoorten vallen weg: tegengaan segregatie. Ook kansen voor laatbloeiers of leerlingen die wegens omstandigheden pas later naar een hoger niveau kunnen.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	1. Maatregel en doel omschreven - Scholen met een breed onderwijsaanbod zorgen ervoor dat leerlingen makkelijker kunnen wisselen tussen onderwijstypes - Het is onduidelijk of de concurrentiepositie van brede scholen verbetert door de extra bekostiging en of ouders en leerlingen hiervan profiteren - Het is onduidelijk waar de aanvullende bekostiging precies heengaat

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Er is nog geen evaluatieonderzoek naar deze maatregel.
SCP (2021). Samen of gescheiden naar school. De betekenis van sociale scheiding en ontmoeting.
Wel is er onderzoek van het SCP dat stelt dat scholen met een breed onderwijsaanbod kunnen helpen bij het tegengaan van segregatie: '*Voor het kunnen realiseren van socialisatiedoelen en burgerschapsvorming vinden professionals ontmoeting tussen leerlingen met uiteenlopende achtergronden en opvattingen cruciaal. Die kans op ontmoeting 'met de ander' is zoals gezegd op heterogeen samengestelde scholen – scholen met een gemengde leerlingenpopulatie of scholen met een breed onderwijsaanbod – groter dan op smalle scholen*.' Echter is net zoals bij categorie 2 de vraag wat precies de link is tussen het tegengaan van segregatie en kansengelijkheid.

Daarnaast bieden scholen met een breed onderwijsaanbod tegenwicht wat betreft het vroege selectiemoment in Nederland, omdat het ruimere mogelijkheden tot opstromen en stapelen biedt.[175]

Doeltreffendheid
De maatregel loopt net, waardoor er nog niks bekend is over de effecten. Wel kunnen scholen met een breed onderwijsaanbod ervoor zorgen dat leerlingen makkelijker kunnen wisselen tussen onderwijstypes, zodat er meer kansen zijn voor laatbloeiers of leerlingen die wegens omstandigheden pas later naar een hoger niveau kunnen komen. Het is echter onduidelijk of de concurrentiepositie van scholen verbetert door extra bekostiging. Ook is onduidelijk waar de extra middelen precies heengaan. We beoordelen deze maatregel als *Maatregel en doel omschreven*.

[175] Verstraten, P., Visser, D., & Zumbuehl, M. (2021). Ongelijkheid in het Nederlandse onderwijssysteem. *ESB*.

4.18 Beleidsmaatregel: Actualisering handreiking schooladvisering

Omschrijving

De handreiking schooladvisering is bedoeld om leerkrachten, intern begeleiders en schoolleiders te ondersteunen bij het tot stand komen van het schooladvies van leerlingen in groep 8. Wiersma (2023) benoemt in de Kamerbrief dat de Handreiking schooladvisering al jaren een veelgebruikt document in de schooladviesprocedure is. Deze is in januari 2023 geactualiseerd, onder andere met de toevoeging van een nieuw hoofdstuk met handvatten voor het heroverwegen van het schooladvies als de resultaten van de eindtoets daar aanleiding toe geven. Dat helpt bij een passend advies. De handreiking kan bij de totstandkoming van de schooladviezen en de heroverwegingen in 2023 geraadpleegd worden. Scholen zijn hierover inmiddels geadviseerd.

Aspect	Analyse
Type maatregel	De handreiking is een ondersteunend instrument voor scholen.
Scope maatregel	Landelijk en generiek.
Looptijd	Vanaf 2023
Uitgaven	-
Doelgroep	Alle PO-scholen in Nederland
Factoren van kansengelijkheid	Overgangen in het onderwijs en selectie/schooladvies
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met andere maatregelen over schooladvies, zoals de Wet eindtoetsing PO.
Beleidstheorie	Input: Opdracht van minister voor actualisering handreiking schooladvisering. Throughput: Opstellen en publiceren van een (geactualiseerde) handreiking voor scholen. Output: De handreiking biedt handvatten voor het heroverwegen van het schooladvies als de resultaten van de eindtoets daar aanleiding toe geven en wordt gebruikt. Outcome: Scholen heroverwegen adviezen met inachtneming van risico op structurele onderadvisering. Impact: De ongelijkheid tussen leerlingen in schooladvies wordt rechtgetrokken door heroverweging en eventueel bijstelling van advies.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	1. Maatregel en doel omschreven - De handreiking is geactualiseerd - Het is echter de vraag hoeveel de handreiking gebruikt wordt en of dit dan daadwerkelijk leidt tot heroverweging van adviezen

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Er is geen evaluatieonderzoek naar de handreiking of de actualisering hiervan.

Doeltreffendheid
Er is geen onderzoek naar de effecten van de maatregel. De minister benoemt wel dat het een veelgebruikt document voor schooladvisering is, echter kunnen we dit niet kwantificeren. Ook is onduidelijk of dit daadwerkelijk leidt tot een heroverweging van adviezen. We beoordelen deze maatregel als *Maatregel en doel omschreven*.

/ 5 Categorie 5: School en omgeving

5.1 Beleidsmaatregel: Programma School en Omgeving

Omschrijving

In de meeste gevallen werken de school en omgeving van het kind samen zodat kinderen de mogelijkheid hebben zich optimaal te ontwikkelen. Voor sommige kinderen geldt dit echter niet. Daarom gaan leraren, gemeentes, verenigingen samenwerken om tot acties te komen die kinderen extra kansen geven.

In schooljaar 2022 start het programma 'School & omgeving'. Investeren in een rijke schoolomgeving, scholen bepalen zelf wat zij nodig achten om kansenongelijkheid te verkleinen. Waar de nood het hoogst is krijgen scholen dit jaar €34 miljoen om in te zetten op de start of doorontwikkeling van een groep van 130 gebieden.

Een integrale aanpak is nodig, goed onderwijs is de basis, door het verrijken van de school en omgeving kan elke leerling zijn talenten en vaardigheden in de volle breedte ontwikkelen en benutten.

45 van de 130 gebieden zijn geselecteerd als voorlopers. Zij gaan drie jaar lang werken aan een duurzame en structurele opzet van het programma. Op basis van ervaringen en een onderzoeks- en monitoringsprogramma wordt toegewerkt naar een systeem waarin coalities zelf bepalen welk aanbod zij creëren. Werken middels een lerende aanpak naar een structurele, uniforme vormgeving van het aanbod. De GKA ondersteunt hierbij.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Subsidieregeling, ondersteuning, financieel
Scope maatregel	Lokaal, selectief
Looptijd	2022-heden
Uitgaven	In totaal €161.500,000, gemiddeld per jaar €80.750.000 (2 jaren looptijd). Daarnaast nog €1.000.000 in 2023 aan middelen voor monitoring en onderzoek.
Doelgroep	Scholen in het po en vo met relatief veel leerlingen met extra uitdagingen en in wijken waar de armoedeproblematiek groot is.
Factoren van kansengelijkheid	Inclusief onderwijs/achtergrond leerling
Relatie andere beleidsmaatregelen	-
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	Input: Subsidieregeling voor extra aanbod op school Throughput: Scholen ontwikkelen samen met partners extra activiteiten voor leerlingen Output: Er is een verrijkte schooldag met extra activiteiten voor leerlingen

	Outcome: Kinderen hebben ongeacht afkomst toegang tot extra activiteiten zoals dansles, muziekles, techniekles, huiswerkbegeleiding of extra onderwijsuren Impact: Elk kind kan zijn talenten en vaardigheden in de volle breedte ontwikkelen en benutten
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	3. Aannemelijk doeltreffend - Er is inderdaad verrijkt aanbod gerealiseerd - Er is nog niks bekend over de effecten, maar dit wordt goed gemonitord. Volgens de evaluatie zijn mensen uit het veld enthousiast. - Uit de literatuur blijkt dat een verrijkte schooldag positieve effecten kan hebben op leerprestaties, algemeen welbevinden en sociaal-emotionele vaardigheden. - Er moet oog zijn voor het mogelijke risico op uitputting van leerlingen.

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Inventarisatie verrijkte schooldag (2023) Oberon - KBA

- De helft van de scholen heeft een vorm van verrijkt aanbod. Een kwart hiervan ontvangt subsidie vanuit het programma School en omgeving.
- Aangeboden activiteiten zijn meestal gericht op alle leerlingen. Vormgeving is erg verschillend, net als de kosten.
- De uitkomsten van de monitoringsonderzoeken leveren tot nu toe geen landelijk beeld op van de doelmatigheid of doeltreffendheid.
- Mensen uit het veld zijn enthousiast, wordt hard gewerkt om de verrijkte schooldag vorm te geven

Vervolgaanpak juli 2023 Dijkgraaf

- Extra investering om nog gerichter te investeren in scholen waar het meest verschil gemaakt kan worden, zodat er voor leerlingen die dit het hardste nodig hebben een stevig aanvullend aanbod neer kunnen zetten.
- Verkenning mogelijkheden voor een impactonderzoek om zicht te krijgen op wat het effect is van het programma

Kennisrotonde. (2022). Hoe draagt een verrijkte schooldag optimaal bij aan de leerprestaties van leerlingen in het basisonderwijs? (KR. 1553) Den Haag: Kennisrotonde.

- Er zijn veel verschillende invullingen voor verrijkte schooldagen
- Internationaal onderzoek laat zien dat er een kleine, positieve invloed is op leerprestaties als er wordt ingezet op extra instructietijd.
- Recreatieve activiteiten, zoals sport en muziek, lijken geen leerwinst op te leveren.
- Bij het invoeren van een verrijkte schooldag dient er rekening gehouden te worden met de effecten van extra uren op leerkrachten en leerlingen. Er zijn aanwijzingen dat het verminderen van vrije tijd kan leiden tot uitputting van leerlingen.

Doeltreffendheid

Er is nog niks bekend over de effecten van een verrijkte schooldag in Nederland, maar het aanbod is wel gerealiseerd en er zijn positieve eerste resultaten in de praktijk. Er is dus een combinatie tussen beleidstheorie en gerealiseerde output. Uit internationaal onderzoek blijkt dat een verrijkte schooldag in de vorm van extra instructietijd een kleine, positieve invloed kan hebben op leerprestaties in sommige contexten.[176] Ook kunsteducatie kan een positieve invloed hebben op leerprestaties. [177] Naast effecten op leerprestaties kan cultuureducatie zoals kunst, muziek en dans een positief effect hebben op algemeen welbevinden en sociaal-emotionele aspecten van ontwikkeling, zoals zelfvertrouwen en samenwerken. [178] Het is hierbij wel van groot belang hoe het extra aanbod precies wordt vormgegeven. Ook dient er rekening gehouden worden met het mogelijke risico op uitputting van leerlingen. We beoordelen deze maatregel als *Aannemelijk doeltreffend*.

Beeld in de expertsessies

In de expertsessies die georganiseerd zijn in het kader van deze strategische evaluatie was het Programma School & Omgeving. Hoewel in het bovengenoemde onderzoek van Oberon en KBA naar voren kwam dat mensen in het veld enthousiast zijn over het programma, was dit niet het beeld in de expertsessies. In drie van de vier sessies kwamen kritische noten over het programma naar boven. Dat waren de volgende:

- De eisen voor de subsidie zijn aangescherpt en uitgebreid in de tweede subsidieronde. Deelnemers aan de expertsessie gaven aan dat het daardoor (te) moeilijk is geworden voor scholen om aan de eisen te voldoen. Een specifiek voorbeeld hiervan is dat scholen die voor het eerst subsidie aanvragen moeten toewerken naar een aanbod van tien uur per week.
- In de eerste subsidieronde was de subsidie voor gebieden waarin een coalitie werd gevormd en in de tweede is het gericht op scholen (met uitzondering van de coalities die al onderdeel zijn van het programma). De aanwezigen bij de expertsessies vonden de school niet per se de meest passende speler om een verrijkt aanbod vorm te geven, omdat er al veel druk staat op scholen en er ook andere partijen zijn die hier een rol in kunnen spelen, zoals de gemeente of kinderopvangorganisaties/BSO's.
- Aansluitend bij het vorige punt werd gezegd dat het juist op de scholen waar de problematiek het grootst is en waar sprake is van stapeling van problemen, het lastig is om de tijd vrij te maken om deze subsidie aan te vragen en de verrijkte schooldag op een goede manier in te richten.
- Een aantal aanwezigen gaven aan de keuze om de subsidie beschikbaar te stellen voor bepaalde scholen op basis van de onderwijsachterstandenindicator van CBS niet passend te vinden. Een significant deel van de kinderen met een kans op onderwijsachterstanden die baat kunnen hebben bij een verrijkte schooldag bevindt zich op een school die niet voldoet aan de criteria. Daarnaast ontvangen de scholen met veel leerlingen met hoge scores op de onderwijsachterstandenindicator van CBS al extra middelen vanuit het onderwijsachterstandenbeleid. Ook gaven zij aan dat de doelgroep voor andere subsidies, zoals Programma Schoolmaaltijden, op die manier bepaald wordt. Zij vonden het onterecht dat op die manier de beschikbare budgetten voor kansengelijkheid voor een groot deel ten behoeve komen van dezelfde groep leerlingen met een grote kans op een onderwijsachterstand.

Wij hebben deze beelden niet breder kunnen toetsen, dus wegen ze ook niet mee in de beoordeling van de doeltreffendheid.

[176] Radinger, T., & Boeskens, L. (2021). More time at school: Lessons from case studies and research on extended school days. OECD Education Working Papers No. 252.
[177] Education Endowment Foundation (2018). Arts participation. Teaching and Learning Toolkit.
[178] Hoogeveen, K. & Waaijer, C. (2022). *Cultuureducatie draagt bij aan leeropbrengsten.* Onderwijskennis.nl (NRO).

5.2 Beleidsmaatregel: Programma Tel mee met Taal

Omschrijving

Kamerbrief van Engelshoven 2019
Tel mee met taal moet ervoor zorgen dat taal, rekenen en digitale vaardigheden geen obstakels vormen voor mensen om volwaardig mee te doen. Het programma gaat o.a. over het stimuleren van leesplezier bij kinderen en tegengaan van intergenerationele laaggeletterdheid. Het vorige landelijke programma wordt met vijf jaar verlengd, omdat de aanpak van laaggeletterdheid complex is. Het programma bevat meerdere maatregelen, waarvan het grootste deel gericht is op volwassenen.

Maatregel 6 is werken aan een effectieve preventieve aanpak door middel van een landelijk ondersteuningsprogramma voor leesbevordering, met focus op laagtaalvaardige gezinnen.
Onderdelen hiervan zijn:

a) Doorgaan met een generieke inzet op leesbevordering, bijvoorbeeld via de bibliotheek op school
b) Investering van €2 miljoen in initiatieven specifiek voor het bereiken van laagtaalvaardige ouders
c) Stimuleren dat bibliotheken specifieke inzet plegen op laagtaalvaardige ouders en kinderen
d) Inzichten uit onderzoek meenemen
e) Preventieve aanpak verbeteren door beter aan te sluiten op onderwijsachterstandenbeleid.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Organisatie, financieel
Scope maatregel	Zowel generiek als specifiek, landelijk, programma van 5 jaar met intentie tot verlenging
Looptijd	2021-heden
Uitgaven	In totaal €4.250.000, gemiddeld per jaar €1.417.000 (3 jaren looptijd)
Doelgroep	Laagtaalvaardige gezinnen
Factoren van kansengelijkheid	Achtergrond leerling
Relatie andere beleidsmaatregelen	Brede programma Tel mee met Taal
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	Input: programmaplan met geld Throughput: Scholen en bibliotheken maken afspraken voor leesbevordering en het specifiek bereiken van laagtaalvaardige ouders Output: Er is aanbod voor leesbevordering en het bereiken van laagtaalvaardige ouders Outcome: Leesplezier en taalvaardigheid van kinderen en ouders neemt toe, ouders zijn zich bewuster van hun rol in de taalontwikkeling van kinderen Impact: Intergenerationele laaggeletterdheid wordt tegengegaan.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja, tussenevaluatie
Effectenladder	3. Aannemelijk doeltreffend

	- Er is nog geen informatie over het effect van het programma op leesplezier en taalvaardigheid - Uit de tussentijdse evaluatie blijkt wel dat er meer afspraken zijn gemaakt, en dat scholen, bibliotheken en gemeenten goed samenwerken. Dit doel is dus gerealiseerd. - In de literatuur zijn aanwijzingen voor een positief effect van het verbeteren van taalvaardigheden van ouders op de leerprestaties van kinderen.

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Tussentijdse evaluatie Vervolgaanpak Laaggeletterdheid 2020-2024
Het grootste deel van de openbare bibliotheken heeft een samenwerking met basisscholen, middelbare scholen om te werken aan kwalitatief goede educatieve dienstverlening. Alle bibliotheken hebben een gezinsaanpak gericht op ouders met jonge kinderen, specifiek op laagtaalvaardige gezinnen. Er is geen informatie over het bereik en de effecten.

Kamerbrief Dijkgraaf Voortgang en tussenevaluatie vervolgaanpak laaggeletterdheid (2023)
In het voorkómen van laaggeletterdheid speelt leesbevordering van ouders een belangrijke rol. De tussenevaluatie laat zien dat de samenwerking tussen scholen, bibliotheken, gemeenten op de goede weg is. Dit wordt ook gestimuleerd in de Gemeentelijke Gezinsaanpak Geletterdheid. De samenwerking met jeugd en onderwijs wordt versterkt door extra in te zetten op jonge kinderen en de bibliotheek op school.

Doeltreffendheid

Er is nog geen informatie beschikbaar over het effect van het programma Tel mee met taal op het leesplezier en taalvaardigheid van kinderen en ouders. Wel is er meer aanbod gerealiseerd en is de samenwerking tussen scholen, bibliotheken en gemeenten op de goede weg. Er is dus een combinatie tussen een goede beleidstheorie en gerealiseerde output.

Daarnaast laat wetenschappelijke literatuur zien dat een gezinsaanpak en het trainen van ouders leidt tot betere taalontwikkeling voor kinderen met een risico op taalachterstanden. Het verbeteren van taal- en communicatievaardigheden van ouders zorgt dus ook voor een verbetering van uitkomsten voor kinderen. [179] Ook het stimuleren van ouderbetrokkenheid bij lezen heeft positieve effecten op de leerprestaties van kinderen. [180] We beoordelen deze maatregel daarom als *Aannemelijk doeltreffend*.

.

[179] Roberts, M. Y., Curtis, P. R., Sone, B. J., & Hampton, L. H. (2019). Association of parent training with child language development: A systematic review and meta-analysis. *JAMA pediatrics*, *173*(7), 671-680.
[180] van Wetten, S., & de Wolf, I. (2020). Ieder kind een kans! Interventies voor gelijke kansen in het basisonderwijs. *ROA External Reports*

5.3 Beleidsmaatregel: Programma Schoolmaaltijden

Omschrijving

Voor sommige leerlingen staat de financiële thuissituatie onder druk. Als gevolg hiervan kunnen leerlingen met honger in de klas zitten. Schoolmaaltijden kunnen voor veel leerlingen een enorm verschil maken. Na een eerste pilot loopt het programma door tot eind 2024.

Scholen kunnen kiezen voor een maaltijd op school of ondersteunen van leerlingen via een boodschappenkaart voor thuis. Het doel hiervan is bij te dragen aan een onbezorgde schooldag voor alle leerlingen.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel, ondersteunende instrumenten
Scope maatregel	Landelijk, selectief
Looptijd	2023-heden
Uitgaven	€100.000.000 in 2023, eerste jaar
Doelgroep	Scholen waarvan minimaal 30% van de leerlingen uit een gezin komt met een laag inkomen en dus leerlingen uit het sbo, (v)so en pro
Factoren van kansengelijkheid	Achtergrond leerling, financieel kapitaal
Relatie andere beleidsmaatregelen	-
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	Input: Subsidies aan het Jeugdeducatiefonds en het Rode Kruis voor verstrekken van schoolmaaltijden Throughput: Scholen waar het nodig is krijgen geld om schoolmaaltijden te organiseren en/of boodschappenkaarten te faciliteren Output: Leerlingen krijgen een maaltijd op school of ouders/verzorgers ontvangen steun in de vorm van een boodschappenkaart. Hiermee kunnen ze extra eten kopen voor hun schoolgaande kinderen. Outcome: Minder leerlingen gaan met honger naar school en zitten met energie in de klas. Impact: Ongeacht de thuissituatie kunnen leerlingen zich met een gevulde maag focussen op school, wat hun ontwikkeling en leerresultaten ten goede komt. Alle leerlingen hebben een onbezorgde schooldag.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	3. Aannemelijk doeltreffend - Goed onderbouwde beleidstheorie - De resultaten in de Nederlandse context zijn positief - Uit literatuuronderzoek blijkt dat schoolmaaltijden effectief zijn

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

<u>Jeugdeducatiefonds maart 2023</u>

Evaluatie maaltijd op school oktober 22- januari 23

- Leraren zien meer energie, betere werkhouding en concentratie bij leerlingen

- Leerlingen die op school ontbijten zitten op tijd in de klas
- Zorgt voor meer contact met ouders, waardoor de vertrouwensband verbetert
- Neemt stress weg bij ouders en daarmee bij kinderen
- Aanbod voor een selectieve groep wordt als niet prettig ervaren. Door ze aan te bieden aan alle leerlingen ontstaat er een ontspannen en gezellige sfeer

KBA Nijmegen (2023). Programma schoolmaaltijden: Implementatie en ervaren effecten

- Van de scholen die vermoedelijk behoren tot de doelgroep va het programma doet 57% daadwerkelijk mee. Driekwart van de scholen kiest voor maaltijden op school, een kwart voor de boodschappenkaart.
- Scholen zijn positief over de uitvoerbaarheid en belasting van het programma. Het grootste knelpunt is de onzekerheid en de duur van het budget.
- Het merendeel van de scholen (94%) biedt alle leerlingen van de school maaltijden aan.
- Volgens 89% van de scholen zijn docenten en ouders verzorgers positief tot zeer positief over de deelname. Dit blijkt ook uit de vragenlijst onder ouders.
- Volgens 84% van de scholen worden alle leerlingen bereikt met maaltijden op school. Volgens 58% van de scholen zitten er minder leerlingen met honger in de klas door maaltijden op school.
- Bij een boodschappenkaart is dit lastige. 53% van de scholen geeft aan dat het lukt om de juiste leerlingen te bereiken. In 44% van de gevallen zien ze minder leerlingen met honger in de klas. Het is lastig om in te schatten voor scholen waarvoor de boodschappenkaart wordt ingezet.
- Van de scholen met maaltijden op school ziet 71% dat leerlingen met meer energie in de klas zitten. Voor de boodschappenkaart is dit 20 tot 30%.
- Ouders geven aan dat kinderen zich gelijker voelen door maaltijden op school omdat ze allemaal hetzelfde eten.
- Aanbevelingen voor OCW zijn om de regeling structureel te maken en meer aandacht te besteden aan de bekendheid van het programma. Door het betrekken van VWS kan het aanbod gezonder worden gemaakt.
- Jeugdeducatiefonds en Rode Kruis kunnen meer doen om stigma weg te nemen en de communicatie richting ouders toegankelijker te maken voor laaggeletterden en ouders die de Nederlandse taal niet beheersen.

Doeltreffendheid

De beleidstheorie van deze maatregel is goed onderbouwd. Uit de literatuur blijkt dat er een positief effect is van schoolmaaltijden op onderwijsresultaten[181]. De tussentijdse resultaten en eindresultaten in de Nederlandse context zijn positief. We beoordelen deze maatregel daarom als *Aannemelijk doeltreffend*.

[181] Bijvoorbeeld: Cohen, J. F., Hecht, A. A., McLoughlin, G. M., Turner, L., & Schwartz, M. B. (2021). Universal school meals and associations with student participation, attendance, academic performance, diet quality, food security, and body mass index: A systematic review. *Nutrients*, *13*(3), 911.

/ 6 Categorie 6: Aanpak van achterstanden

6.1 Beleidsmaatregel: Voorschoolse educatie

Omschrijving

Leer- en ontwikkelachterstanden van kinderen ontstaan vaak al voordat de schoolgaande leeftijd is bereikt. Dit hangt samen met de mogelijkheden die er van huis uit zijn om te ontwikkelen, zowel op het gebied van taal en getallen als de meer sociaalemotionele of motorische ontwikkeling. Door middel van voorschoolse educatie voor kinderen met een hoger risico op een leerachterstand, kunnen achterstanden worden voorkomen. Zodoende starten leerlingen op een (meer) gelijk niveau aan de basisschool en gelijkere onderwijskansen, ongeacht de sociaaleconomische status van hun ouders.

In Nederland hebben we de voorschoolse educatie ingericht met financiering vanuit het Rijk richting de gemeenten. Het is vervolgens aan de gemeente om de precieze doelgroep voor de voorschool te definiëren, om indicaties af te geven aan de kinderen en het aanbod van voorschool in de gemeente te faciliteren. Het gaat hierbij doorgaans om kinderen waarbij er thuis geen Nederlands wordt gesproken en waarvan de ouders een relatief laag inkomen en opleidingsniveau hebben.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Juridisch (aanpassing wettelijke taak gemeenten) en financieel
Scope maatregel	Landelijk, selectief (doelgroepkinderen) en permanent
Looptijd	2010 - heden
Uitgaven	Onderdeel van het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) en het ondersteuningstraject daarbij. Totaal over de periode: €3.320.880.000. Gemiddeld €474.411.000 per jaar. 2023: €565.800.000, waarvan, 67-71% naar VVE ging[182].
Doelgroep	Kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar oud met een verhoogd risico op ontwikkelingsachterstanden
Factoren van kansengelijkheid	Sociaaleconomische status van ouders
Relatie andere beleidsmaatregelen	De afgelopen jaren zijn er enkele wijzigingen geweest in hoe voorschoolse educatie wordt ingericht zoals de urenuitbreiding voor het aantal uur voorschoolse educatie dat gemeenten beschikbaar moet stellen en de verplichting tot het inzetten van een pedagogisch beleidsmedewerker.
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	*Input:* Gemeenten hebben de taak en middelen om voorschoolse educatie in te richten voor kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar oud met een verhoogd risico op ontwikkelingsachterstanden.

[182] Cebeon (2023) – Rapport besteding GOAB (tweede meting)

	Throughput: Gemeenten bepalen de exacte doelgroep voor voorschoolse educatie, geven indicaties af, organiseren het aanbod en zijn verantwoordelijk voor de toeleiding. *Output:* Kinderen met een verhoogd risico op ontwikkelingsachterstanden nemen deel aan voorschoolse educatie. *Outcome:* Doelgroepkinderen hebben aan de start van de basisschool een vergelijkbare ontwikkeling op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden als kinderen die niet tot de doelgroep behoren. Zij starten daardoor met een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau aan het primair onderwijs als kinderen zonder risico op ontwikkelingsachterstanden. *Impact:* De sociaaleconomische status van ouders is minder bepalend voor het ontwikkelingsniveau van kinderen aan de start van het primair onderwijs. Doordat er geen of minder ontwikkelingsachterstanden zijn aan het begin van de schoolloopbaan, is er een grotere kansengelijkheid.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Er lopen op dit moment verschillende monitors en (effect- en evaluatie)studies naar Nederlandse voorscholen. Zo wordt de inzet en implementatie van middelen uit het onderwijsachterstandenbeleid gemonitord. In het pre-COOL cohortonderzoek wordt onderzocht welke effecten deelname aan voorschool kunnen worden onderscheiden. Resultaten zijn opgenomen in de volgende rapportage: Pre-COOL cohortonderzoek In het EVENING-onderzoek worden de effecten van de urenuitbreiding en de inzet van de pedagogische beleidsmedewerkers onderzocht. Hiervan is nog geen eindrapportage beschikbaar maar wel al een tussentijds rapport naar de implementatie van de middelen.
Effectenladder	3. Aannemelijk doeltreffend

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek
Internationaal gezien wordt voorschoolse educatie als een doeltreffend middel gezien om onderwijsachterstanden te voorkomen en daarmee bij te dragen aan de kansengelijkheid van kinderen gedurende hun schoolloopbaan. Langere tijd was er echter discussie of deze resultaten met voorschool ook in Nederland worden behaald. Ook was het niet evident dat eventuele behaalde resultaten voor langere tijd aanwezig zijn en hoe die zich verhouden tot de ontwikkeling van kinderen die naar de kinderopvang gaan[183]. Mogelijke verklaringen voor het uitblijven van aantoonbare resultaten in de eerdere jaren van voorschoolse educatie zijn divers, waaronder:

- Mogelijke verschillen of gebreken in de implementatie en inrichting van de voorschoolse programma's;
- Een mogelijk te lage pedagogische kwaliteit van de programma's;
- Onvolledige en/of te weinig intensieve deelname aan de voorschool door kinderen die binnen de doelgroep vallen;

[183] Fukkink, R., Jilink, L., & Oostdam, R. (2017). A meta-analysis of the impact of early childhood interventions on the development of children in the Netherlands: an inconvenient truth?. European Early Childhood Education Research Journal, 25(5), 656-666.

- En de kwaliteit en verklarende waarde van de onderzoeken naar de effectiviteit, mede met het oog op het gegeven dat de vergelijkingsgroep vaak niet-doelgroepleerlingen zijn die naar reguliere kinderopvang gingen.

Inmiddels is er met behulp van monitoring en onderzoek meer zicht op de effectiviteit van de voorscholen in Nederland. Zo laat onderzoek naar het effect van een extra subsidie voor voorscholen in Nederlandse gemeenten zien dat deelname aan de voorschool samenhangt met een lager percentage zittenblijvers en daarmee een positief effect lijkt te hebben op de schoolrijpheid van (met name) jongens binnen de doelgroep van voorscholen[184]. Kijkend naar de effecten op de langere termijn en op leeruitkomsten, zien we in het pre-COOL onderzoek dat deelname aan een VVE-programma positieve effecten heeft op de het inlopen van onderwijsachterstanden van doelgroepkinderen ten opzichte van niet-doelgroepkinderen. Met name op het gebied van woordenschat, maar ook met betrekking tot rekenen en de werkhouding.[185]

Doeltreffendheid
De combinatie van Nederlandse en internationale resultaten laat zien dat voorschoolse educatie verschillende positieve effecten heeft voor (een deel van) de doelgroep. Enkele verwachte of beoogde effecten blijven nog uit of zijn beperkt, bijvoorbeeld het effect op kinderen met een laagopgeleide moeder, of het effect van de educatieve ondersteuning op de woordenschatontwikkeling van kinderen in de VVE. De beleidstheorie onderliggend aan VVE is uitgewerkt en er zijn positieve effecten waargenomen. We achten het zeer aannemelijk dat deelname aan VVE dan ook effect heeft op de ontwikkeling van kinderen. In lijn daarmee zien we ook dat het aannemelijk is dat dit positief bijdraagt aan de kansengelijkheid van kinderen aan de start van het basisonderwijs. We beoordelen de maatregel op dit moment als aannemelijk doeltreffend, waarbij we zien dat de eerste bewezen effecten er zijn. In het licht van aankomende onderzoeken, onder andere aan op basis van het pre-COOL cohortonderzoek en het EVENING-onderzoek, verwachten we dat komende jaren meer zekerheid zal komen over de doeltreffendheid van het VVE op kansengelijkheid.

[184] Akgunduz, Y. & Heijnen, S. (2016). Impact of funding targeted pre-school interventions on school readiness: Evidence from the Netherlands. CPB discussion paper. Via: https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-discussion-paper-328-impact-funding-targeted-pre-school-interventions-school-readiness.pdf
[185] Kohnstamm Instituut. Pre-COOL cohortonderzoek. Via: https://www.nro.nl/sites/nro/files/media-files/932-Pre-COOL-cohortonderzoek.-Resultaten-over-de-voorschoolse-periode.pdf

6.2 Beleidsmaatregel: Urenuitbreiding voorschoolse educatie naar 960 in anderhalf jaar

Omschrijving

Het kabinet heeft per 1 augustus 2020 het minimaal aantal uur per kind verhoogd van 10 uur naar 16 uur per week. Hiermee komen kinderen uit op 960 uur VVE in 1,5 jaar. Ouders zijn echter niet verplicht om hun kind ook 16 uur per week deel te laten nemen. Het doel van deze maatregel is het aantal uren VVE per kind met een risico op ontwikkelachterstanden te verhogen en daarmee de kansenongelijkheid aan de start van het primair onderwijs terug te dringen.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Juridisch (aanpassing wettelijke taak gemeenten) en financieel
Scope maatregel	Landelijk, selectief (doelgroepkinderen) en permanent
Looptijd	Per 1 augustus 2020
Uitgaven	Is onderdeel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB), zie 6.1.
Doelgroep	Kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar oud met een verhoogd risico op ontwikkelingsachterstanden
Factoren van kansengelijkheid	SES ouders
Relatie andere beleidsmaatregelen	Het kabinet heeft gelijktijdig ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van VVE door middel van meer inzet van Hbo'ers
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	*Input:* Wijzigen van het minimaal aantal uren dat gemeenten aan VVE-aanbod moeten organiseren en extra middelen voor gemeenten om dit te realiseren. *Throughput:* Gemeenten verhogen het aantal uur VVE voor doelgroepkinderen. Kinderen die deelnemen aan voorschoolse educatie gaan meer uur per week naar de voorschool. *Output:* In de extra uren voorschoolse educatie hebben doelgroepkinderen meer tijd om zich te ontwikkelen. Zij hebben daardoor meer kans om achterstanden in te halen en/of te voorkomen ten opzichte van niet-doelgroepkinderen. *Outcome*: Doelgroepkinderen hebben aan de start van de basisschool een vergelijkbare ontwikkeling op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden als kinderen die niet tot de doelgroep behoren. Zij starten daardoor met een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau aan het primair onderwijs als kinderen zonder risico op ontwikkelingsachterstanden. *Impact*: De sociaaleconomische status van ouders is minder bepalend voor het ontwikkelingsniveau van kinderen aan de start van het primair onderwijs. Doordat er geen of minder ontwikkelingsachterstanden zijn aan het begin van de schoolloopbaan, is er een grotere kansengelijkheid.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	In het EVENING-onderzoek worden de effecten van de urenuitbreiding en de inzet van de pedagogische beleidsmedewerkers onderzocht. Hiervan is nog geen eindrapportage beschikbaar maar wel al een tussentijds rapport naar de implementatie van de middelen.

Effectenladder	2. In theorie doeltreffend - Uit de internationale literatuur en Nederlands onderzoek blijkt dat VVE een positief effect heeft (voor een deel van de doelgroep). - In deze Nederlandse onderzoeken is geen expliciet onderzoek gedaan naar de relatie tussen het aantal uur per week en de effecten. - De internationale literatuur lijkt wel tot op zekere hoogte te suggereren dat intensievere programma's, zoals de eerdere Early-school interventies in de VS (Perry Preschool, Abecedarian, etc.) meer effect sorteren. Het gaat hier echter vaak om volle dagen deelname ten opzichte van deeltijdprogramma's. Het is niet zeker of effecten ook bereikt worden met een relatief kleine toename in het aantal uur zoals in deze maatregel (tot nu toe) het geval is.

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek
Uit de tussentijdse rapportage van EVENING (maart 2023) blijkt dat ouders een hoger aantal uren deelname van opvang rapporteren (stijging van gemiddeld 11 naar 13 uur per week). Beschrijvende analyses laten echter zien dat gemiddeld 16 uur per week nog niet wordt gehaald. De implementatie van de beleidsmaatregel lijkt hiermee deels succesvol te verlopen.

Doeltreffendheid
Er is (nog) geen onderzoek gedaan naar het effect van een relatief kleine stijging in deelname. Wel lijkt de internationale literatuur tot op zekere hoogte te suggereren dat intensievere programma's, zoals de eerdere Early-school interventies in de VS (Perry Preschool, Abecedarian, etc.) meer effect sorteren dan de latere programma's waarbij kinderen slechts een deel van de dag en/of een deel van de week deelnemen. Het is niet zeker of effecten ook bereikt worden met een relatief kleine toename in het aantal uur zoals in deze maatregel (tot nu toe) het geval is. We beoordelen deze maatregel daarom als *In theorie doeltreffend*.

6.3 Beleidsmaatregel: Inzet van pedagogische beleidsmedewerkers

Omschrijving

In de Kamerbrief van minister Slob op 31 januari 2018, kondigt de minister aan de kwaliteit van Voor- en Vroegschoolse Educatie te verhogen door middel van de inzet van meer hbo'ers in VE-groepen. Het doel van deze maatregel is de ontwikkeling van kinderen met een risico op ontwikkelingsachterstanden te bevorderen en daarmee de ongelijkheid in ontwikkeling aan de start van het primair onderwijs terug te dringen.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Juridisch (aanpassing norm binnen taak gemeenten) en financieel
Scope maatregel	Landelijk, selectief (doelgroepkinderen) en permanent
Looptijd	Per 1 januari 2022
Uitgaven	Is onderdeel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB), zie 6.1.
Doelgroep	Kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar oud met een verhoogd risico op ontwikkelingsachterstanden
Factoren van kansengelijkheid	Sociaaleconomische status van ouders
Relatie andere beleidsmaatregelen	Het kabinet heeft gelijktijdig ingezet op het verhogen van het aantal uur voorschool van gemiddeld 10 uur naar 16 uur per week.
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	*Input:* Verhogen van de urennorm per jaar voor de inzet van een pedagogisch beleidsmedewerker op hbo-niveau per VE-groep. Extra middelen voor gemeenten voor inzet hbo'ers. *Throughput:* Meer uren inzet door hbo-geschoolde medewerkers, bijvoorbeeld in de vorm van hbo-geschoolde beroepskrachten op de groep of hbo-geschoolde coaches voor mbo-geschoolde beroepskrachten op de groep. *Output:* Verbeterde kwaliteit van VE-groepen als gevolg van de inzet van hbo'ers wat de ontwikkeling van doelgroepkinderen in VE-groepen ten goede komt. *Outcome*: Doelgroepkinderen hebben aan de start van de basisschool een vergelijkbare ontwikkeling op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden als kinderen die niet tot de doelgroep behoren. Zij starten daardoor met een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau aan het primair onderwijs als kinderen zonder risico op ontwikkelingsachterstanden. *Impact*: De sociaaleconomische status van ouders is minder bepalend voor het ontwikkelingsniveau van kinderen aan de start van het primair onderwijs. Doordat er geen of minder ontwikkelingsachterstanden zijn aan het begin van de schoolloopbaan, is er een grotere kansengelijkheid.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	In het EVENING-onderzoek worden de effecten van de urenuitbreiding en de inzet van de pedagogische beleidsmedewerkers onderzocht. Hiervan is nog geen eindrapportage beschikbaar maar wel al een tussentijds rapport naar de implementatie van de middelen.

Effectenladder	3. Aannemelijk doeltreffend - Het verhogen van de kwaliteit van VE-groepen lijkt een aannemelijke route om de effectiviteit van VVE te verhogen. - De inzet van hbo-geschoolde medewerkers is toegenomen na invoering van de maatregel.

Beschrijving
(Evaluatie)onderzoek

EVENING (2023) – Tussentijds rapport
Uit de evaluatie blijkt dat de inzet van hbo-geschoolde medewerkers is toegenomen. Ook blijkt dat een deel van de kwaliteit is toegenomen na het invoeren van de maatregel. Er zijn nog geen resultaten over de directe invloed van de inzet van hbo'ers op de kwaliteit van VE.

Doeltreffendheid
Dat de (proces)kwaliteit van VE-groepen de afgelopen jaren vergelijkbaar was met kinderdagverblijven, is aangewezen als één van de verklarende factoren voor het tot voor kort uitblijven van significante effecten van VVE in Nederland. Het verhogen van de kwaliteit van VE-groepen is daarmee een aannemelijke route om de effectiviteit van VVE te verhogen.

Nu blijkt uit de tussenrapportage van het EVENING-onderzoek dat de afgelopen tijd na het invoeren van deze maatregel een deel van de kwaliteit is toegenomen, lijkt deze maatregel daarmee ook bij te dragen aan het VVE. Er is (nog) geen expliciet onderzoek gedaan naar de effecten van een verhoogde kwaliteit op de achterstanden van doelgroepleerlingen en de kansengelijkheid. We kunnen daardoor niet vaststellen of de maatregel bewezen effectief is. Wel beoordelen wij de maatregel als *Aannemelijk doeltreffend* vanwege de theoretische effecten en de resultaten in de praktijk.

6.4 Beleidsmaatregel: Inzicht vergaren in oorzaken verschillend bereik VVE in verschillende gemeenten

Omschrijving
In de kamerbrief van maart 2023 kondigt minister Wiersma aan de deelname aan voorschoolse educatie te verhogen en in het kader daarvan meer inzicht te willen vergaren in de oorzaken voor het verschillend bereik van VVE in verschillende gemeenten. Om deelname te bevorderen wordt extra budget voor gemeenten beschikbaar gesteld en zullen er kansrijke interventies worden opgenomen in een handreiking.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel (extra budget gemeenten in focusgebieden) en instrument (handreiking)
Scope maatregel	Landelijk
Looptijd	Start programma zomer 2023; toekenning budget niet bekend Handreiking nog niet gepubliceerd
Uitgaven	Deze maatregel is onderdeel van Kansrijke Wijk. Voor het volledige programma Jonge Kind is totaal 73,1 miljoen beschikbaar voor 2024 t/m 2026.
Doelgroep	Kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar oud met een verhoogd risico op ontwikkelingsachterstanden die wonen in een van de 20 focusgebeden van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid.
Factoren van kansengelijkheid	SES ouders
Relatie andere beleidsmaatregelen	Het kabinet zet tegelijkertijd in op het verhogen van de kwaliteit van VVE, verbeterd toezicht op de educatieve kwaliteit en op het versterken van de doorlopende lijn tussen de voorschool en het vroegschoolse aanbod.
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	*Input:* Gemeenten krijgen extra middelen en een handreiking met daarin kansrijke interventies met betrekking tot het vergroten van het bereik van voorschoolse educatie. *Throughput:* Meer gemeenten, waaronder kleine gemeenten, zetten kansrijke interventies in om deelname te vergroten. *Output:* Meer doelgroepkinderen nemen deel aan het VE-aanbod in de gemeente. *Outcome*: Doelgroepkinderen hebben aan de start van de basisschool een vergelijkbare ontwikkeling op het gebied van taal, rekenen, motoriek en sociaal-emotionele vaardigheden als kinderen die niet tot de doelgroep behoren. Zij starten daardoor met een vergelijkbaar ontwikkelingsniveau aan het primair onderwijs als kinderen zonder risico op ontwikkelingsachterstanden. *Impact*: De sociaaleconomische status van ouders is minder bepalend voor het ontwikkelingsniveau van kinderen aan de start van het primair onderwijs. Doordat er geen of minder ontwikkelingsachterstanden zijn aan het begin van de schoolloopbaan, is er een grotere kansengelijkheid.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	1. Maatregel en doel omschreven

	- De maatregel is pas net van start waardoor er (nog) geen onderzoek is naar de effecten. Ook is het nog niet duidelijk in welke mate deze maatregel gemeenten heeft bereikt en heeft geleid tot andere keuzes bij het bereiken van de VVE-doelgroep. Zo is het uit de documentatie niet duidelijk of het hier om geoormerkt geld gaat (en of dat het geld ook daadwerkelijk gaat naar inzet om deelname te vergroten) en in welke mate de handreiking de gemeenten bereikt. - Het blijkt uit de stukken niet duidelijk in hoeverre het gebrek aan kennis over effectieve interventies voor het bereiken van doelgroepkinderen een reden was voor de onvolledige deelname van deze kinderen in de gemeente.

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Nee, de maatregel is pas enkele maanden van start en er is (nog) geen onderzoek naar de mogelijke effecten van de maatregel of de implementatie van de maatregel. Proces- en effectevaluatie staat wel gepland.

Doeltreffendheid

Met de huidige inrichting van VVE-programma's zien we dat deelname aan zo een programma positieve effecten heeft voor (een deel van de) doelgroepkinderen. We weten dat nog niet alle kinderen die vallen binnen de doelgroep gebruik maken van het voorschoolse aanbod. Een deel van de kinderen volgt in deze periode helemaal geen programma, een ander deel gaat mogelijk naar de kinderopvang zonder VVE-programma. Het verhogen van de deelname van doelgroepkinderen kan daarmee mogelijk positieve resultaten opleveren omdat meer kinderen de kans krijgen om eventuele achterstanden te voorkomen en weg te werken voor de start van de basisschool.

Het is op basis van de voor ons beschikbare documentatie echter niet zeker of deze maatregel bijdraagt aan het doel om deelname te verhogen. Zo is het niet direct duidelijk of het gebrek aan kennis en/of middelen de (belangrijkste) reden is voor het uitblijven van een hogere deelnamegraad. Andere verklaringen zouden kunnen zijn dat ouders bewust kiezen niet deel te nemen aan het VVE-aanbod of dat gemeenten onvoldoende aanbod gerealiseerd krijgen. Dit maakt dat de beleidstheorie van deze maatregel nog niet volledig laat zien hoe de maatregel bij zal dragen aan het doel om kansengelijkheid te vergroten.

Daarnaast is de maatregel net van start gegaan waardoor het op dit moment nog niet bekend is in hoeverre de middelen en kennis gemeenten heeft bereikt en of dit in de praktijk leidt tot andere keuzes in het inzetten van interventies om de deelname te verhogen. Daarom beoordelen we de maatregel voor nu nog niet als (in theorie) doeltreffend maar als *Maatregel en doel omschreven*.

6.5 Beleidsmaatregel: Overig gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid

Omschrijving

Gemeenten ontvangen een specifieke uitkering voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB) waarvan ze hun wettelijke taak rondom VVE moeten financieren. Gemeenten mogen deze middelen ook inzetten voor andere maatregelen en interventies die kansengelijkheid in de gemeente bevorderen, in het basisonderwijs. Gemeenten zetten deze middelen in voor verschillende vormen van verlengde onderwijstijd, zoals schakelklassen en zomer- en weekendscholen.

Overzicht:

Aspect	Vragen
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk, selectief, permanent
Looptijd	Structureel beleid
Uitgaven	Is onderdeel van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOAB), zie 6.1.
Doelgroep	Gemeenten
Factoren van kansengelijkheid	Tegengaan van achterstanden
Relatie andere beleidsmaatregelen	VVE en VVE-versterkende maatregelen, onderwijsachterstandenbeleid voor scholen
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	Input: gemeenten ontvangen middelen voor het tegengaan van achterstanden Throughput: gemeenten financieren initiatieven/maatregelen die gelijke kansen bevorderen Output: leerlingen en/of peuters met kans op onderwijsachterstanden nemen deel aan initiatieven of activiteiten die hun kansen op goede resultaten in het onderwijs vergroten Outcome: leerlingen met kans op onderwijsachterstanden ontwikkelen in mindere mate onderwijsachterstanden Impact: gelijke kansen in het onderwijs ongeacht achtergrond
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja, maar meest recente evaluatieonderzoek waarin iets gezegd wordt over overige activiteiten komt uit 2015. Daarna is er wel een bestedingsonderzoek gedaan
Effectenladder	2. In theorie doeltreffend

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Cebeon (2015) - Evaluatie specifieke uitkering en gemeentelijk beleid inzake onderwijsachterstanden

Het onderzoek van Cebeon richt zich voornamelijk op de hoofdtaak binnen het GOAB: het realiseren van VVE. Echter, het gaat ook in op enkele resultaten op andere gebieden:

- Gemeenten zetten in 2012-2014 ongeveer 20% van hun GOAB-middelen in voor schakelklassen en andere vormen van verlengde onderwijstijd. Dit lag iets hoger voor G37-gemeenten (de grootste gemeenten, nu G40) en lager voor andere gemeenten.
- In 2014 waren 1011 schakelklassen en 214 zomerscholen gerealiseerd in G37-gemeenten.
- In andere gemeenten gaf 38% van de respondenten aan dat in hun gemeente doelen waren geformuleerd op het gebied van schakelklassen. Slechts één van de niet-G37-gemeenten had doelen geformuleerd over andere vormen van verlengde onderwijstijd.

Cebeon (2023) – Rapport besteding GOAB (tweede meting)
De bestedingen aan overige goab-activiteiten worden door Cebeon geraamd op circa 140 à 185 mln. euro in 2020 en 160 à 205 mln. euro in 2021. De gemiddelde lasten per jongere bedraagt daarmee 42 à 55 euro in 2020 en 48 à 62 in 2021. Dit is een toename van 11 à 15%. Hiermee wordt 29-34% van het budget besteed aan overige goab-activiteiten.

Doeltreffendheid
Sinds het onderzoek van Cebeon in 2015 zijn er geen evaluatieonderzoeken meer gedaan naar het overige GOAB-beleid. Het is dus niet bekend hoe de situatie zich heeft ontwikkeld ten opzichte van 2014.

Het type interventie dat wordt bekostigd vanuit dit budget (schakelklassen, zomerscholen en andere vormen van verlengde onderwijstijd) lijkt ongewijzigd. Op de website van het GOAB worden vooral die interventies toegelicht en zijn handreikingen te vinden.

Van deze interventies is uit onderzoek bekend dat ze een positief effect kunnen hebben op de leerontwikkeling van kinderen met een relatieve achterstand op bepaalde lesstof[186,187]. We beoordelen de maatregel daarom als *In theorie doeltreffend*.

[186] Schenke en van der Ploeg (2020). Zomerscholen en verlengde schooltijd: effectief voor het inhalen van achterstanden? Kennisrotonde. URL: https://www.nro.nl/sites/nro/files/migrate/Zomerscholen-en-verlengde-schooltijd-1.pdf
[187] ITS & Kohnstamm Instituut (2008). Inrichting en effecten van schakelklassen. URL:

6.6 Beleidsmaatregel: Aanvullende financiering voor basisscholen met leerlingen met grotere kans op achterstanden (onderwijsachterstandenbeleid)

Omschrijving

Basisscholen ontvangen op basis van het aantal leerlingen met een kans op achterstanden extra middelen. Het CBS heeft een indicator om kinderen een onderwijsscore toe te wijzen. Op basis van die indicator wordt het onderwijsachterstandenbudget over scholen en gemeenten verdeeld. Die indicator is recent herijkt (zie 7.8)

De middelen zijn niet geoormerkt en mogen door scholen naar eigen inzicht ingezet worden. Ze mogen zelf bepalen hoe ze de middelen inzetten ten behoeve van doelgroepleerlingen en of ze de middelen überhaupt inzetten ten behoeve van kansengelijkheid.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk, selectief, permanent
Looptijd	Jaren 80 tot nu (verschillende vormen)
Uitgaven	In totaal €2.158.000.000 gemiddeld €308.286.000 per jaar (over 7 jaren looptijd)
Doelgroep	Scholen met kinderen met een grotere kans op achterstanden
Factoren van kansenongelijkheid	Verkleinen impact achtergrond en omgeving
Relatie andere beleidsmaatregelen	VVE, leerplusarrangement
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	Input: budget naar scholen met veel kinderen met grotere kans op achterstanden Throughput: scholen stellen, onder andere, extra personeel aan om begeleiding te bieden Output: kinderen met kans op achterstanden krijgen meer aandacht en begeleiding Outcome: schoolprestaties kinderen met achterstanden verbeteren Impact: minder verschil in onderwijsuitkomsten tussen kinderen met een zonder grotere kans op achterstanden
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	2. In theorie doeltreffend - Bestaande evaluaties uit 2017 geven geen positief beeld over de doeltreffendheid - Na (en naar aanleiding van) deze evaluaties zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd in het onderwijsachterstandenbeleid - We hebben geen inzicht in of het onderwijsachterstandenbeleid nu wel doeltreffend is - De maatregel is wel doeltreffend in de theorie

Beschrijving
(Evaluatie)onderzoek

Empirische evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs – CPB (2017)
In 2017 voerde het CPB een empirisch onderzoek uit naar de effecten van de extra middelen door scholen in postcodegebieden net onder en net boven de drempelwaarde te vergelijken. Het CPB concludeerde dat er geen meetbaar verschil is in leerprestaties, ondanks de extra middelen. Het CPB biedt hier twee mogelijke verklaringen voor. Een verklaring kan zijn dat scholen de middelen gespreid inzetten (ook voor niet-doelgroepleerlingen) waardoor het bedrag dat per leerling beschikbaar is erg klein is en de leerwinst dat daarmee geboekt kan worden verwaarloosbaar is. Een andere verklaring kan zijn dat de ingezette ondersteuning wel gericht was op de doelgroep maar niet tot meetbare verbeteringen heeft geleid.

Uit het onderzoek komt niet naar voren of er bij *veelontvangers* (scholen die ver boven de drempelwaarde zitten) wel een effect is.

Het onderzoek van CPB gaf inzicht in waarop werd ingezet door scholen die middelen ontvangen uit het onderwijsachterstandenbeleid: in schooljaar 2013-2014 werden de middelen vooral ingezet voor extra fte's onderwijsgevend personeel. Een derde van die extra fte's werden gebruikt voor klassenverkleining en twee derde voor het aanstellen van boventallig personeel.

Eindrapport *Een Duwtje in de Rug* - IBO Onderwijsachterstandenbeleid (2017)
In het interdepartementale beleidsonderzoek over het onderwijsachterstandenbeleid wordt geconcludeerd dat het niet goed is vast te stellen of en in hoeverre het onderwijsachterstand doeltreffend is. Ze benoemen de volgende aandachtspunten:

- De doelgroep werd bepaald op absolute kenmerken in plaats van relatieve en de indicatoren die gebruikt werden voor het bepalen van de doelgroep sloten niet aan bij de praktijk. Het was daarom niet duidelijk of de inzet naar de juiste kinderen ging.
- In de praktijk werden de middelen vooral besteed aan kinderen met absolute achterstanden en niet aan kinderen die gemiddeld scoren maar daarmee hun potentie niet ten volle benutten
- Er is beperkt zicht op hoe de middelen het best kunnen worden ingezet en er is beperkt zicht op waar ze op worden ingezet.
- Er werden beperkt resultaatafspraken gemaakt over de inzet van de OAB-middelen en er wordt beperkt verantwoord door schoolbesturen wat er met de middelen wordt gedaan (vanwege de lumpsumbekostiging).
- Er bestonden aanwijzingen dat scholen met veel OAB-middelen zwakkere leerkrachten hadden en als minder aantrekkelijk werden gezien. Dit is niet positief voor het kunnen realiseren van een effect met de middelen.

Doeltreffendheid
Het CPB concludeert dat er geen meetbaar verschil in leerprestaties is te zien, ondanks de extra middelen. Dit geldt specifiek voor scholen net onder en boven de drempelwaarde. Echter, het onderzoek kan niets concluderen over scholen die veel onderwijsachterstandsmiddelen ontvangen. Ook het IBO zegt dat het niet goed vast te stellen is of en in welke mate het onderwijsachterstandenbeleid doeltreffend is. Wel zijn er verschillende wetenschappelijke artikelen

die aantonen dat er een relatie is tussen extra investering in scholen met veel kinderen met een (kans op) onderwijsachterstand en betere resultaten op die scholen in het buitenland[188].

Een aantal van de aandachtspunten die in het IBO benoemd worden zijn ondertussen aangepakt. Zo is de wijze van verdeling van de middelen aangepast en wordt er gebruik gemaakt van een relatieve definitie van onderwijsachterstanden. Ook is er gewerkt aan meer inzicht in de effectiviteit van verschillende interventies. Sinds 2019 wordt er wel gewerkt aan onderzoek over interventies voor het bestrijden van onderwijsachterstanden via een onderzoeksprogramma dat gefinancierd wordt middels het NRO[189]. De uitkomsten hiervan worden gepubliceerd op onderwijskennis.nl, maar zijn dat nog niet.[190]

Echter, een aantal van de kritiekpunten van het IBO gelden nog steeds. Hoewel er een onderzoeksprogramma is begonnen is nog niet duidelijk welke interventies voor de Nederlandse context werken. Het IBO refereert aan het *Teaching and Learning Toolkit* van de *Education Endowment Foundation* in Groot-Brittannië. Deze toolkit zet de effectiviteit en kosten van verschillende interventies op het gebied van onderwijsachterstanden naast elkaar en laat zien dat daar (grote) verschillen in zitten. Uit deze toolkit komen de twee interventies waar volgens het CPB-onderzoek van 2017 op dat moment veel op werd ingezet niet als meest effectief naar voren. Ook de Kennisrotonde van NRO schrijft dat klassenverkleining niet automatisch leidt tot beter onderwijs en meer leerwinst: die relatie is complex en deels afhankelijk van hoe de leraar de voordelen van een kleine klas weet te benutten[191]. Ook bij het inzetten van extra onderwijs- of ondersteunend personeel is deze relatie complex en afhankelijk van hoe dat extra personeel wordt ingezet[192].

Het is dus duidelijk dat onderwijsachterstandenbeleid kansrijk kan zijn, maar er is momenteel weinig bekend over voor welke interventies de middelen worden ingezet en hoe die interventies worden uitgevoerd. Uit gesprekken met OCW en experts uit het veld komt niet het beeld naar voren dat er ten opzichte van de bovengenoemde rapporten meer grip is op de inzet van de middelen of inzicht in de effectiviteit daarvan dan ten tijde van de publicatie van het IBO.

Ondanks dat het onderwijsachterstandenbeleid kansrijk kan zijn, beoordelen we deze maatregel niet als aannemelijk doeltreffend, omdat er te weinig zicht is op wat er daadwerkelijk gebeurt met de middelen. We beoordelen deze maatregel als *In theorie doeltreffend*.

[188] Bijvoorbeeld Sivan Tuchman, Betheny Gross & Lisa Chu (2022) Weighted Student Funding and Outcomes: Implementation in 18 School Districts, Peabody Journal of Education, 97:4, 479-496, DOI: 10.1080/0161956X.2022.2109917 en Hosung Sohn, Heeran Park, Haeil Jung; The Effect of Extra School Funding on Students' Academic Achievements under a Centralized School Financing System. *Education Finance and Policy* 2023; 18 (1): 1–24. doi: https://doi.org/10.1162/edfp_a_00375
[189] https://www.nro.nl/onderzoeksprogrammas/onderwijsachterstandenbeleid
[190] https://www.onderwijskennis.nl/nieuws/kansrijke-interventies-leerachterstanden
[191] https://www.onderwijskennis.nl/kennisbank/kleine-klassen-beter-voor-leerling-en-leraar
[192] https://www.onderwijskennis.nl/kennisbank/effectieve-inzet-van-ondersteuners-in-het-onderwijs

6.7 Beleidsmaatregel: Herziening indicator voor verdelen budget onderwijsachterstandsmiddelen

Omschrijving

In 2019 werd het onderwijsachterstandenbeleid voor het primair onderwijs en gemeenten herzien. Voorheen was de indicator op basis waarvan de middelen voor onderwijsachterstanden werden verdeeld enkel gebaseerd op het opleidingsniveau van ouders en door het stijgende opleidingsniveau in Nederland kwamen steeds minder kinderen in aanmerking voor een gewicht. Daarnaast waren er aanwijzingen dat er meer omgevings- en achtergrondkenmerken waren die van invloed zijn op onderwijsachterstanden en bracht deze indicator veel administratieve lasten voor ouders met zich mee.

Op basis van een model op CBS-gegevens is bepaald dat opleidingsniveau van moeder, opleidingsniveau van vader, het gemiddelde opleidingsniveau van moeders op de school van het kind, de herkomst van de ouders, de verblijfsduur in Nederland van de moeder en of ouders in de schuldsanering zitten de meest bepalende factoren zijn. Op basis van die factoren is een indicator ontwikkeld voor *onderwijsscore*. De 15 procent kinderen die landelijk volgens de indicator de grootste kans hebben op onderwijsachterstanden komen in aanmerking voor extra bekostiging. Scholen krijgen deze middelen als ze boven een bepaalde drempelwaarde komen.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk, selectief, permanent
Looptijd	2016-2023
Uitgaven	In totaal €2.550.000, gemiddeld €364.000 per jaar (7 jaren looptijd)
Doelgroep	Scholen en gemeenten met kinderen met een grotere kans op achterstanden
Factoren van kansenongelijkheid	Verkleinen impact achtergrond en omgeving
Relatie andere beleidsmaatregelen	VVE, leerplusarrangement
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	Input: opdracht aan het CBS om de indicator te herijken Throughput: CBS herijkt indicator Output: indicator sluit beter aan bij verklarende factoren voor onderwijsachterstanden Outcome: de middelen komen terecht bij de scholen met de meeste kinderen met meeste kans op achterstanden Impact: scholen kunnen beter begeleiding bieden aan kinderen met achterstanden
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Het CBS heeft een herberekening uitgevoerd
Effectenladder	3. Aannemelijk doeltreffend -Herijking is geslaagd op statistische en methodologische gronden -In de verdeling van het onderwijsachterstandenbeleid wordt nu beter rekening gehouden met achtergrondkenmerken die er toe doen - Het uiteindelijke effect hangt ook af van hoe het geld daadwerkelijk wordt ingezet

Beschrijving
(Evaluatie)Onderzoek

Herijking onderwijsachterstandenindicator primair onderwijs 2021 - CBS
De herijkte indicator neemt andere variabelen mee. Bij de herberekening van de achterstandsscores is te zien dat een verandering in de scores komt door veranderingen in het model. De herijking lijkt dus een verbetering. De effecten ervan zijn echter niet onderzocht.

Doeltreffendheid
De herijking van de indicator is uitgevoerd en houdt nu rekening met meer achtergrondkernmerken. De middelen komen daardoor nu terecht bij scholen met de meeste kinderen met de meeste kans op achterstanden. Deze maatregel wordt daarom als *Aannemelijk doeltreffend* beoordeeld. Het uiteindelijke effect hangt ook af van hoe het geld daadwerkelijk wordt ingezet. Dat is onderdeel van de maatregel 'onderwijsachterstandenbeleid'.

6.8 Beleidsmaatregel: Leerplusarrangement

Omschrijving

Net als in het primair onderwijs bestaat in het voortgezet onderwijs een aanvullend budget voor scholen met veel kinderen met kans op achterstanden: het Leerplusarrangement. In de jaren tussen 2017 en 2023 was dat budget grofweg €50 miljoen per jaar. Scholen ontvangen middelen uit dit budget op basis van de aantallen leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebieden boven een bepaald drempelpercentage dat is gedifferentieerd naar onderwijsniveau.

Scholen mogen de middelen naar eigen inzicht inzetten en hoeven geen verantwoording af te leggen.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk, selectief, permanent
Looptijd	2006-heden
Uitgaven	In totaal €348.500.000, gemiddeld €49.786.000 per jaar (7 jaren looptijd)
Doelgroep	Scholen en gemeenten met kinderen met een grotere kans op achterstanden
Factoren van kansengelijkheid	Kwaliteit scholen / inclusief onderwijs/ achtergrond leerling
Relatie andere beleidsmaatregelen	Herijken indicator verdelen budget leerplusarrangement, onderwijsachterstandenbeleid
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	Input: Scholen met veel kinderen met een grotere kans op achterstanden krijgen extra budget Throughput: VO scholen hebben extra middelen om extra begeleiding te kunnen bieden Output: Scholen bieden extra begeleiding aan kinderen met risico op onderwijsachterstanden Outcome: De leerprestaties van kinderen met risico op onderwijsachterstanden gaan omhoog Impact: Minder verschil in onderwijsuitkomsten tussen kinderen met en zonder een grotere kans op achterstanden
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	2. In theorie doeltreffend - Bestaande evaluaties uit 2017 kunnen geen uitspraken doen over de doeltreffendheid - Na (en naar aanleiding van) deze evaluaties zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd in het onderwijsachterstandenbeleid - Het CPB verwacht geen substantiële leerwinsten van extra middelen, andere literatuur verwacht dit effect wel.

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

CPB (2017). Empirische evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs

- Voor VO scholen is de extra bekostiging uit het leerplusarrangement beperkt ten opzichte van de standaardbekostiging in het VO. Slechts 20% van de scholen komt in aanmerking voor middelen.
- De vormgeving van het leerplusarrangement biedt geen handvatten voor een evaluatie. Op basis van literatuur verwacht het CPB geen substantiële leerwinsten van extra middelen. Bekende interventies kosten meer per leerling dan scholen uit het leerplusarrangement kunnen financieren. Het uitkeren van meer geld is tegelijkertijd geen garantie voor effectief beleid. Het blijft een uitdaging om extra middelen effectief en gericht in te zetten.
- De doelgroepen op basis waarvan VO scholen extra middelen krijgen, wijken sterk af van die in het PO. Leerlingen die in het PO extra ondersteuning krijgen, worden in het VO vaker niet dan wel extra ondersteund.
- In het VO worden de middelen uit het leerplusarrangement vooral ingezet voor extra fte's onderwijspersoneel

IBO (2017). Eindrapport onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug. 2017.
Inzicht in (kosten) effectiviteit van OAB en interventies is beperkt. De volgende aandachtspunten worden hierbij genoemd:

- Er werden beperkt resultaatafspraken gemaakt over de inzet van de OAB-middelen en er wordt beperkt verantwoord door schoolbesturen wat er met de middelen wordt gedaan (vanwege de lumpsumbekostiging).
- Het budget is de afgelopen jaren gedaald en versnipperd.
- Scholen in het VO lijken OAB middelen te besteden aan relatief dure maatregelen met een middelmatige tot lage impact, zoals klassenverkleining en onderwijsassistenten.
- Er bestonden aanwijzingen dat scholen met veel OAB-middelen zwakkere leerkrachten hadden en als minder aantrekkelijk werden gezien. Dit is niet positief voor het kunnen realiseren van een effect met de middelen.
- Een van de aanbevelingen was om in het PO en VO met eenzelfde indicator te werken. Dit is later opgevolgd door de maatregel om de indicator te herijken (zie verderop).

Doeltreffendheid
Het CPB kan de effecten van het leerplusarrangement niet vaststellen. Op basis van literatuur verwacht het CPB geen substantiële leerwinsten van extra middelen, aangezien bekende interventies veel meer kosten dan het huidige budget omvat. Ook het IBO zegt dat het niet goed vast te stellen is of en in welke mate het leerplusarrangement doeltreffend is. Tegelijkertijd zijn er verschillende wetenschappelijke artikelen die aantonen dat er een relatie is tussen extra investering in scholen met veel kinderen met een (kans op) onderwijsachterstand en betere resultaten op die scholen in het buitenland[193].

Een aantal van de aandachtspunten die in het IBO benoemd worden zijn ondertussen aangepakt. Zo is de wijze van verdeling van de middelen aangepast en is er gewerkt aan meer inzicht in de effectiviteit van verschillende interventies. Echter, een aantal van de kritiekpunten van het IBO gelden nog steeds. Het is nog niet duidelijk welke interventies voor de Nederlandse context werken. Net als

[193] Bijvoorbeeld Sivan Tuchman, Betheny Gross & Lisa Chu (2022) Weighted Student Funding and Outcomes: Implementation in 18 School Districts, Peabody Journal of Education, 97:4, 479-496, DOI: 10.1080/0161956X.2022.2109917 en Hosung Sohn, Heeran Park, Haeil Jung; The Effect of Extra School Funding on Students' Academic Achievements under a Centralized School Financing System. *Education Finance and Policy* 2023; 18 (1): 1–24. doi: https://doi.org/10.1162/edfp_a_00375

in het primair onderwijs werken interventies als klassenverkleining en de inzet van boventallig personeel onder bepaalde condities en het is niet bekend in hoeverre die condities aanwezig zijn.

Investeren in onderwijsachterstanden kan dus kansrijk zijn, maar net als in het PO is niet duidelijk welke interventies veel worden ingezet en hoe ze worden ingezet. Ook is (nog) niet veel bekend over onder welke condities bepaalde interventies effectief zijn. Uit gesprekken met OCW en experts uit het veld komt niet het beeld naar voren dat er nu meer grip is op de inzet van de middelen of inzicht in de effectiviteit daarvan dan ten tijde van de publicatie van het IBO.

We beoordelen deze maatregel als *In theorie doeltreffend*.

6.9 Beleidsmaatregel: Versterken leerplusarrangement

Omschrijving

De minister kondigde in de kamerbrief van 2023 aan het leerplusarrangement te versterken per 2024. De aangekondigde budgetverhoging was van met €105 miljoen tot in totaal €157 miljoen zodat het leerplusarrangement echt verschil kan gaan maken. Na loon- en prijsbijstellingen in 2023 werd dit ongeveer €168 miljoen[194]. Met dit bedrag krijgt meer dan de helft van de vestigingen in het VO extra geld. Van de ruim 420.000 leerlingen hebben ruim 100.000 hebben volgens de nieuwe indicator behoefte aan extra ondersteuning. Met de extra middelen kunnen scholen extra begeleiding bieden, zoals taallessen, coaching, kleinere klassen. De minister wil daarom de uitgaven monitoren om meer kennis te vergaren over doelmatige en doeltreffende besteding van de middelen. Binnen 4 jaar wordt de CBS-indicator herijkt en komt er monitoringsonderzoek. Daarna wordt de regeling geëvalueerd. De maatregelen wordt omgedoopt tot *Regeling onderwijskansen voortgezet onderwijs*

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk, selectief, permanent
Looptijd	Vanaf 2024
Uitgaven	Vanaf 2024 een verhoging van €105 miljoen tot in totaal €168 miljoen op het bedrag genoemd bij de maatregel hierboven.
Doelgroep	Leerlingen op scholen met een leerplusarrangement die behoefte hebben aan extra ondersteuning
Factoren van kansengelijkheid	Kwaliteit scholen / inclusief onderwijs/ achtergrond leerling
Relatie andere beleidsmaatregelen	Herijken indicator verdelen budget LPA VO, Leerplusarrangement
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	Input: Het budget voor LPA wordt verhoogd naar €157 mln Throughput: VO scholen krijgen extra middelen om extra begeleiding te kunnen bieden Output: Scholen bieden extra begeleiding aan kinderen met risico op onderwijsachterstanden, zoals bijvoorbeeld extra taallessen, kleinere klassen of individuele coaching. Scholen bepalen zelf hoe ze deze middelen inzetten. Outcome: De leerprestaties van kinderen met risico op onderwijsachterstanden gaan omhoog Impact: Meer gelijke kansen op gelijke leeruitkomsten bij gelijke aanleg
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	2. In theorie doeltreffend -

Beschrijving

[194] Staatscourant 2024, 2569 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)

(Evaluatie)onderzoek

CPB (2017). Empirische evaluatie van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs

- Voor VO scholen is de extra bekostiging uit het leerplusarrangement beperkt ten opzichte van de standaardbekostiging in het VO. Slechts 20% van de scholen komt in aanmerking voor middelen.
- De vormgeving van het leerplusarrangement biedt geen handvatten voor een evaluatie. Op basis van literatuur verwacht het CPB geen substantiële leerwinsten van extra middelen. Bekende interventies kosten meer per leerling dan scholen uit het leerplusarrangement kunnen financieren. Het uitkeren van meer geld is tegelijkertijd geen garantie voor effectief beleid. Het blijft een uitdaging om extra middelen effectief en gericht in te zetten.

IBO (2017). Eindrapport onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug. 2017.
Inzicht in (kosten) effectiviteit van OAB en interventies is beperkt. De volgende aandachtspunten worden hierbij genoemd:

- Er werden beperkt resultaatafspraken gemaakt over de inzet van de OAB-middelen en er wordt beperkt verantwoord door schoolbesturen wat er met de middelen wordt gedaan (vanwege de lumpsumbekostiging).
- Het budget is de afgelopen jaren gedaald en versnipperd.
- Scholen in het VO lijken OAB middelen te besteden aan relatief dure maatregelen met een middelmatige tot lage impact, zoals klassenverkleining en onderwijsassistenten.

Doeltreffendheid
In het onderzoek uit 2017 concludeerde het CPB dat het huidige budget voor het Leerplusarrangement (ongeveer €700 per doelgroepleerling) te laag was om effectieve interventies vorm te geven. Het verhogen van het budget is daarom een logische stap.

Echter, in de beoordeling van maatregel 6.8 beschrijven we al dat weinig bekend is over hoe de Leerplusmiddelen worden ingezet en hoe effectief dat is. Het vergroten van het budget is daarom geen garantie voor meer effectieve ondersteuning van leerlingen met kans op achterstanden. Naast de verhoging van het budget is ook de ambitie uitgesproken om de komende jaren de uitgaven monitoren en meer kennis te vergaren over doelmatige en doeltreffende bestedingen van de middelen. Vanwege die combinatie met de monitoring en kennisvergaring beoordelen we deze maatregel als *In theorie doeltreffend*.

6.10 Beleidsmaatregel: Herijken indicator verdelen budget leerplusarrangement VO

Omschrijving

De indicator voor het verdelen van het budget voor het leerplusarrangement wordt herijkt. Nu is de indicator gebaseerd op het percentage leerlingen per school dat in een wijk woont waarin relatief veel huishoudens wonen met een laag inkomen. Vanaf 2024 wordt gewerkt met een indicator die door CBS is ontwikkeld, waarbij uitgegaan wordt van kenmerken van de leerlingen zelf in plaats van het gebied waar ze wonen. Deze indicator wordt al gebruikt in het primair onderwijs. De indicator voorspelt beter waar extra ondersteuning nodig is.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk, selectief, permanent
Looptijd	2024-
Uitgaven	-
Doelgroep	Scholen en gemeenten met kinderen met een grotere kans op achterstanden
Factoren van kansengelijkheid	Kwaliteit scholen / inclusief onderwijs/ achtergrond leerling
Relatie andere beleidsmaatregelen	Leerplusarrangement
Beleidstheorie (toelichting in beschrijving)	Input: Opdracht aan CBS om de indicator te herijken Throughput: Het CBS ontwikkelt een herijkte indicator om het budget van het leerplusarrangement te verdelen Output: Er is een herijkte indicator die werkt met kenmerken van de leerlingen zelf in plaats van het gebied waar zij wonen en daardoor beter voorspelt waar extra ondersteuning nodig is Outcome: De middelen komen terecht bij de scholen met de meeste leerlingen met de meeste kans op achterstanden Impact: Scholen kunnen betere begeleiding bieden aan kinderen met achterstanden
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Ja
Effectenladder	3. Aannemelijk doeltreffend - Herijking is geslaagd - De nieuwe indicator heeft een grotere voorspellende waarde, waardoor er bij het verdelen van het budget beter rekening wordt gehouden met achtergrondkenmerken die er toe doen - Het uiteindelijke effect hangt ook af van hoe het geld daadwerkelijk wordt ingezet

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

CBS (2021). Herziening onderwijsachterstandenindicator VO

CBS heeft in opdracht van OCW onderzocht of de indicator vanuit het PO ook zinnig gebruikt kan worden voor het VO. Doorrekeningen van het CBS laten zien dat dit inderdaad mogelijk is. De combinatie van omgevingskenmerken voor de po-indicator zijn ook te gebruiken voor de vo-indicator voor onderwijsachterstanden. De minister heeft besloten deze nieuwe indicator te gaan gebruiken vanaf 2024. Er is dus nog geen effectenonderzoek geweest.

Doeltreffendheid

De maatregel gaat volgend jaar van kracht, waardoor we nog niks weten over de effecten. Wel is onderzocht dat de nieuwe indicator en betere voorspellende waarde heeft, waardoor de middelen terecht moeten komen bij scholen met de meeste kinderen met de meeste kans op achterstanden. Het uiteindelijke effect hangt ook af van hoe het geld daadwerkelijk wordt ingezet. We beoordelen deze maatregel als *Aannemelijk doeltreffend*.

/ 7 Categorie 7: Gelijke Kansen Alliantie

Toen het thema kansenongelijkheid in 2016 na alarmerende rapporten van, onder andere, de Inspectie van het Onderwijs weer hoog op de politieke agenda kwam (zie hoofdrapportage) werd door Minister Bussemaker en Staatssecretaris Dekker het Actieplan Gelijke Kansen in het leven geroepen. Een onderdeel hiervan was de oprichting van de Gelijke Kansen Alliantie (GKA). In eerste instantie was dat een open netwerk voor professionals binnen en buiten het onderwijs om elkaar te inspireren, kennis te delen en successen op te schalen.

In de jaren daarna maakte de GKA een doorontwikkeling door. Er werd ingezet op het co-financieren en ondersteunen van gemeentelijke coalities/netwerken om hun eigen maatregelen op het gebied van kansengelijkheid te treffen. Daarnaast werden er “communities” opgericht om kennis te delen. Deze twee beleidsmaatregelen worden hieronder nader toegelicht.

7.1 Beleidsmaatregel: Co-financieren en opstellen van gemeentelijke projecten/initiatieven ter bevordering van kansengelijkheid, zoals het opstellen van meerjarige (regionale) GKA agenda's

Omschrijving

Coalities van relevante partijen in gemeenten konden zich aansluiten bij de GKA. Ze stellen dan een meerjarige GKA-agenda op met afspraken tussen de gemeente, het ministerie van OCW, scholen en maatschappelijke partners in de gemeente. In deze gezamenlijke agenda's worden afspraken gemaakt over inzet van data ten behoeve van analyse en monitoring, het verrichten van onderzoek en lokale interventies en experimenten in samenwerking met de scholen en maatschappelijke organisaties. De scholen die onderdeel zijn van zo'n coalitie kunnen subsidie aanvragen voor de activiteiten uit deze agenda's. Er zijn op dit moment 101 gemeenten die zijn aangesloten bij de GKA, die meerjarige GKA-agenda's hebben opgesteld over het bevorderen van kansengelijkheid in hun eigen context en gericht op hun lokale uitdagingen.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Financieel
Scope maatregel	Landelijk/regionaal, tijdelijk, generiek/selectief
Looptijd	Vanaf 2019
Uitgaven	In totaal €20.300.000 naar de GKA en alle maatregelen die er onderdeel van zijn, dit is gemiddeld €5.075.000 per jaar (4 jaren looptijd). Dit is dus niet specifiek voor deze maatregel, maar voor de GKA als geheel.
Doelgroep	Gemeenten en partijen binnen gemeenten (scholen, maatschappelijke organisaties)
Factoren van kansengelijkheid	Initiatieven op verschillende thema's van kansengelijkheid: professionalisering, mentoring en coaching, ouderbetrokkenheid, extra onderwijs, soepele overgangen, armoede en gezondheid, loopbaanleren, sport & cultuur, non-cognitieve vaardigheden en leermethoden
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met andere maatregelen vanuit de Gelijke Kansen Alliantie (opstellen van regionale GKA agenda's) en andere regionale maatregelen ter bevordering van kansengelijkheid
Beleidstheorie	Input: Cofinanciering en ondersteuning vanuit de GKA Throughput: Partijen binnen een gemeente stellen een GKA-agenda op en maken samen afspraken Output: Interventies binnen en buiten scholen op lokaal niveau om kansengelijkheid te bevorderen Outcome: De interventies hebben verschillende positieve effecten op de deelnemende kinderen Impact: Verbetering van kansengelijkheid in gemeente.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Voortgangsrapportages
Effectenladder	2. In theorie doeltreffend

	- Veel gemeenten hebben zich aangesloten bij de GKA - Er worden veel interventies en goede voorbeelden gepubliceerd - Het is niet bekend hoe vaak dit geraadpleegd wordt - Het is niet bekend wat de effecten hiervan zijn.

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Gelijke Kansen Alliantie voortgangsrapportages 2020 en 2022

Er is geen evaluatieonderzoek op de cofinanciering door GKA en ook niet specifiek op de gemeentelijke projecten/initiatieven. De GKA stelt hierover dan ook dat de initiatieven heel erg uit elkaar liggen en gericht zijn op lokale problemen. In voortgangsrapportages geven ze wel een overkoepelend beeld van de stand van zaken van de GKA. In de voortgangsrapportage van 2020 noemen ze dat het succesvol is om het op gemeentelijk niveau aan te pakken: '*Door aan te sluiten op de bestaande structuren, zoals de Lokale Educatieve Agenda's (LEA's), worden de activiteiten en samenwerking tussen gemeenten, lokale onderwijspartners en het ministerie van OCW verder bestendigd*.' [195] Op 1 oktober 2022 is het doel vanuit het Nationaal Programma Onderwijs behaald: 101 gemeenten hebben een meerjarige GKA agenda. Ook heeft het GKA dashboard zich verder ontwikkeld: er kan meer worden gekeken naar de effecten van de coronacrisis omdat gegevens over leerlingencohort 2020/2021 beschikbaar zijn. Daarnaast is er een vergelijkingselement waarmee wijken op verschillende indicatoren vergeleken kunnen worden met andere wijken en het gemiddelde van de gemeenten in Nederland. [196]

De 264 van de GKA (2022)

De Gelijke Kansen Alliantie heeft een bundel van 264 gelijke kansen interventies gepubliceerd. Het digitale boekwerk is bedoeld ter inspiratie en herkenning voor iedereen die zich inzet voor gelijke kansen in zijn of haar eigen regio. Per interventie wordt aangegeven wie het heeft georganiseerd, wat het doel van de interventie is en met wie er contact kan worden gezocht voor kenniswisseling. De interventies zijn gecategoriseerd op thema, zoals o.a. 'Professionalisering', 'Loopbaanleren' en 'Ouderbetrokkenheid'.

Ook is er een regionaal dashboard ontwikkeld door DUO en CBS, zodat gemeenten en scholen kunnen vergelijken en zien welke vraagstukken belangrijk zijn om op te pakken.

Er is echter geen overkoepelende evaluatie waaruit duidelijk wordt wat succesfactoren zijn van bestaande initiatieven en wat daadwerkelijk tot bevordering van kansengelijkheid leidt.

Doeltreffendheid

In de afgelopen jaren hebben vele gemeenten zich aangesloten bij de GKA en interventies ontwikkeld om kansengelijkheid te stimuleren, gericht op de lokale context. Deze goede voorbeelden worden gepubliceerd ter inspiratie voor andere gemeenten. We weten echter niet wat de effecten van de lokale interventies zijn, omdat hier veelal geen evaluaties van beschikbaar zijn. We beoordelen deze maatregel daarom als *In theorie doeltreffend*.

[195] Gelijke Kansen Alliantie voortgangsrapportage 2020
[196] Gelijke Kansen Alliantie voortgangsrapportage 2022

7.2 Beleidsmaatregel: Landelijke agenda's om kennis te delen en door te ontwikkelen

Omschrijving
Een tweede onderdeel van de Gelijke Kansen Alliantie is het bijeenbrengen van onderwijsprofessionals in communities. Later werd dit omgedoopt tot *landelijke agenda.* In deze landelijke agenda's brengt de Gelijke Kansen Alliantie schoolleiders, teamleiders en docenten uit het hele land samen rondom een thema of uitdaging waar zij zichzelf voor gesteld zien staan. Iedere agenda kent zijn eigen dynamiek en wordt vormgegeven door en met de deelnemers.

Zo worden kennis, ervaring, middelen en menskracht gebundeld. Scholen kunnen aansluiten en profiteren van het netwerk en de geleerde lessen. Deelnemers delen kennis, wisselen informatie uit en ontwikkelen samen ideeën. Ze komen op vaste basis (on- en offline) bij elkaar en helpen elkaar doelen en activiteiten te realiseren. Data en gegevens worden gebundeld, waardoor er nog beter onderzoek kan plaatsvinden. Bovendien zijn activiteiten gemakkelijk centraal online te ontsluiten. Het idee is dat de agenda's over tien jaar nog steeds plekken zijn waar kennis over bepaalde thema's wordt gedeeld en ontwikkeld.

Momenteel zijn er drie landelijke agenda's actief: professionalisering, armoede en taal & ouders.

Aspect	Analyse
Type maatregel	Organisatie en samenwerking
Scope maatregel	Landelijk en generiek: alle scholen in Nederland kunnen aansluiten
Looptijd	Vanaf 2019
Uitgaven	In totaal €45.675.000 naar de GKA en alle maatregelen die er onderdeel van zijn, dit is gemiddeld €7.613.000 per jaar (6 jaren looptijd). Dit is dus niet specifiek voor deze maatregel, maar voor de GKA als geheel.
Doelgroep	Schoolleiders, teamleiders en docenten van alle scholen in NL
Factoren van kansengelijkheid	Verschillende thema's van kansengelijkheid. Op dit moment professionalisering (lesgeven in een stedelijke context) en armoede.
Relatie andere beleidsmaatregelen	Hangt samen met de maatregelen hierboven: regionale en landelijke agenda's van de GKA.
Beleidstheorie	Input: GKA biedt de mogelijkheid om landelijke agenda op te richten Throughput: Totstandkoming landelijke agenda vanuit scholen rondom een bepaald thema Output: Er bestaan landelijke agenda's voor kennisuitwisseling tussen scholen rondom een bepaald thema. Outcome: Kennis, ervaring en middelen worden gebundeld, waardoor het bevorderen van kansengelijkheid op scholen sneller en makkelijker gaat. Impact: Vergroting van kansengelijkheid op scholen door kennis, ervaring en middelen uit agenda's.
Aanwezigheid (evaluatie)onderzoek	Nee
Effectenladder	2. In theorie doeltreffend

	- Er zijn tot nu toe drie agenda's opgezet die kennis bundelen - Er is geen evaluatieonderzoek naar de effecten van de agenda's. Wel zijn de agenda's opgezet vanuit een bepaalde vraag en doelstelling en worden succesfactoren gedeeld.

Beschrijving

(Evaluatie)onderzoek

Gelijke Kansen Alliantie voortgangsrapportages 2020 en 2022

Er zijn drie landelijke agenda's ontwikkeld: Professionalisering, Armoede en Taal & Ouders. De agenda van Professionalisering is gericht op het thema lesgeven in een (groot)stedelijke context. Gemeenten verenigen zich rondom de uitdaging les te geven in een sterk veranderende samenleving met een sterk veranderende doelgroep. Hierin werken 36 scholen en ruim 1500 leraren in het po en vo samen. Er worden 40.000 leerlingen bereikt. Een voorbeeld van een uitkomst is de Transformatieve School: dit is een programma voor professionalisering en cultuurverandering. De agenda Armoede is opgericht om de handreiking 'Omgaan met armoede in de klas' te implementeren bij 15 scholen. De handreiking helpt scholen in het po en vo in het omgaan met armoede: het signaleren ervan, het doorverwijzen van ouders en het bieden van sociale steun aan ouders en leerlingen op het niveau van de school. Binnen de landelijke agenda Taal & Ouders wordt gefocust op samenwerken met ouders aan taalontwikkeling van jonge kinderen middels de aanpak Thuis in Taal van Martine van der Pluijm (Hogeschool Rotterdam).

Er zijn nog geen evaluaties naar de specifieke activiteiten/interventies van de agenda's. Wel wordt er intern veel overlegd over wat er te verbeteren valt en wat succesfactoren zijn. Op die manier worden kennis en ervaringen gedeeld, zodat scholen van elkaar kunnen leren. Daarnaast geeft de GKA aan momenteel onderzoeken uit te voeren naar de impact van interventies.

Doeltreffendheid

Er zijn tot nu toe drie agenda's opgezet. Er is nog niks bekend over de effecten hiervan. Wel is bekend dat de agenda's alleen worden opgezet als er vraag naar is onder de scholen die met het thema aan de slag willen. Hieruit is op te maken dat er een kennisbehoefte was en het delen van die kennis een logisch antwoord is. We beoordelen deze maatregel daarom als *In theorie doeltreffend*.

/ C Bijlage C - Landenanalyse

Toelichting & algemene omschrijving

Om meer zicht te krijgen op aangrijpingspunten voor kansengelijkheidsbeleid en internationale kennis over doeltreffende en doelmatige maatregelen voor gelijke kansen tussen kinderen, voeren we een landenanalyse uit. Zo krijgen we meer zicht op wat (elders) wel en niet werkt op het gebeid van kansengelijkheid – en wat randvoorwaarden of potentiële neveneffecten zijn die met bepaald beleid gepaard gaan. In het hoofddocument van de strategische evaluatie Kansengelijkheid nemen we de belangrijkste bevindingen op. In deze bijlage vind je de toelichting op de methode, de achtergrondkenmerken van de landen en een analyse van maatregelen per land.

Methode

In deze landenstudie nemen we de volgende landen mee: Noorwegen, Zuid-Afrika, Slovenië, de Verenigde Staten van Amerika en Estland. Deze landen zijn in samenspraak met de begeleidingsgroep geselecteerd. Hiervoor zochten we naar enige mate van vergelijkbaarheid in de context en onderwijsstelsels, en de potentie dat er inspirerende, vernieuwende en/of toepasbare beleidsmaatregelen op het gebied van kansengelijkheid te vinden zijn. Bijvoorbeeld op basis van goede resultaten in OESO-analyses naar gelijkheid in het onderwijs en/of de onderwijsresultaten. Hoewel we dus zochten naar landen die vergelijkbaar zijn, is het bij een landenanalyse altijd belangrijk om de context en de inrichting van het stelsel mee te wegen. De specifieke context van een land kan namelijk mede bepalen of een maatregel succesvol en/of zinvol is. Landen met verschillende contexten of stelsels kunnen dan ook verschillende uitkomsten verwachten.[197]

Om de context en vervolgens de relevante en inspirerende beleidsmaatregelen van de landen te (onder)zoeken baseren we ons op bestaande literatuur en studies. Hieronder vallen in ieder geval de landenrapporten van de OESO, inclusief statistieken rondom inkomens, welvaart en onderwijs. Daarnaast raadpleegden we de website www.onderwijskennis.nl van het NRO voor literatuuroverzichten. Door middel van *snowballing* kwamen we via deze overzichten op volgende relevante onderzoeken en bronnen uit. Aanvullend zochten we gericht in wetenschappelijke databases naar vergelijkende studies rondom onderwijsstelsels in de verschillende landen. Bijvoorbeeld studies waarin de inrichting van voorschoolse educatie in de Verenigde Staten van Amerika wordt vergeleken met de inrichting in Nederland. Tot slot zochten we in studies, op overheidswebsites en op websites van maatschappelijke organisaties naar specifieke interventies rondom kansengelijkheid.

Achtergrondkenmerken geselecteerde landen

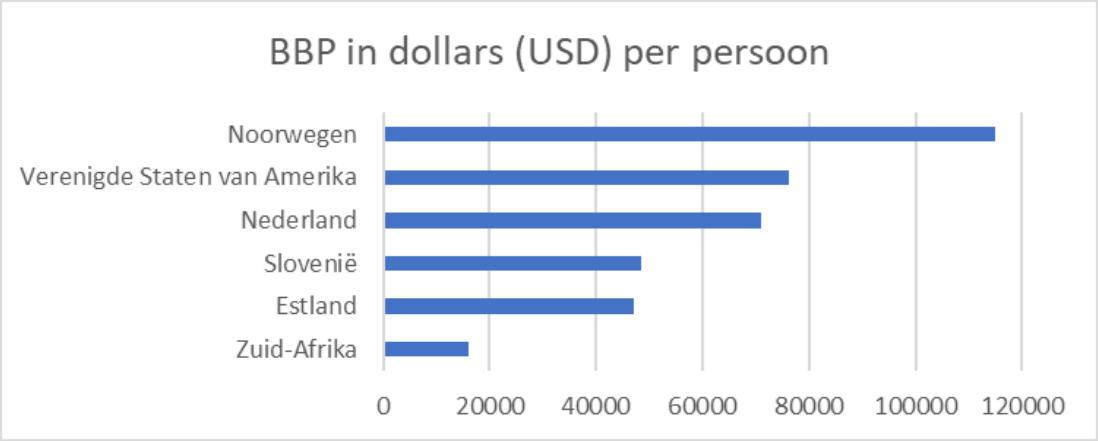
Hoewel bij de selectie van landen is gezocht naar enige vergelijkbaarheid van het beleid, verschillen ook de geselecteerde landen op belangrijke punten van elkaar en van Nederland. Bijvoorbeeld in hoe welvarend de landen zijn en de mate van sociale en economische gelijkheid. Die verschillen kunnen

[197] 't Hart, P, Compton, M. E. (2019). How to 'See' Great Policy Successes: A field Guide to Spotting Policy Successes in the Wild. Great Policy Sucesses. Oxford: Oxford Press

invloed hebben op welke maatregelen er precies (kunnen) worden ingezet en wat de effecten van die maatregelen zijn. We lichten daarom eerst de belangrijkste achtergrondkenmerken toe.

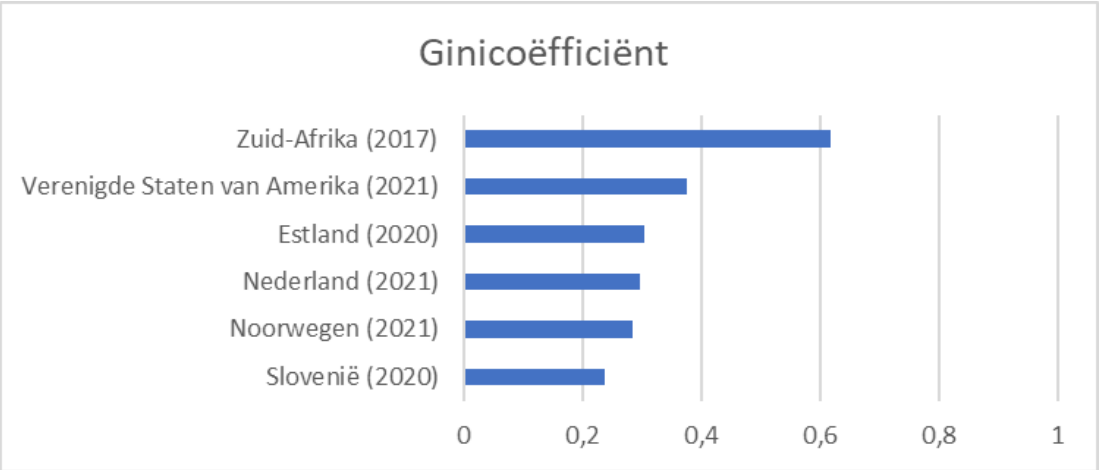
Welvarendheid en gelijkheid

Allereerst zien we met het oog op de welvarendheid van de landen dat Noorwegen verreweg het hoogste Bruto Binnenlands Product (BBP) per persoon heeft van de geselecteerde landen. Zuid-Afrika heeft een aanzienlijk lager BBP.[198] In de praktijk verwachten we daarom in Noorwegen ook meer uitgaven aan het onderwijs en betere onderwijsprestaties. Dit hoeft echter niet direct te betekenen dat er ook meer kansengelijkheid is. Welvarende landen hoeven immers niet egalitair te zijn. Daarom is het goed om ook te kijken naar de sociale en economische gelijkheid in de geselecteerde landen.



Dit doen we aan de hand van de Ginicoöefficienten in de onderstaande grafiek. Deze grafiek laat de (on)gelijkheid in de inkomensverdeling per land zien. Hierbij staat een score 0 voor een perfect gelijke inkomensverdeling (iedereen krijgt exact even veel) en een score 1 voor perfecte ongelijkheid (één persoon krijgt alles en de rest krijgt niets). Hoe lager dus de Gini-coëfficiënt is, hoe gelijker de inkomens in het land verdeeld zijn. We zien dat de geselecteerde Europese landen een redelijk vergelijkbare inkomensverdeling hebben met Slovenië als koploper. Zuid-Afrika en (hetzij in mindere mate) de Verenigde Staten van Amerika zijn juist minder egalitair.[199]

[198] OESO-data geraadpleegd via: GDP and spending - Gross domestic product (GDP) - OECD Data
[199] OESO-data geraadpleegd via: Inequality - Income inequality - OECD Data



De precieze relatie tussen inkomensongelijkheid, onderwijsuitkomsten en kansengelijkheid is complex en gaat voor deze landenstudie te ver. Op dit moment is het vooral van belang te weten dat inkomensongelijkheid en onderwijskansen op verschillende manieren met elkaar verweven zijn. Hierbij gaat het zowel om het hebben van de financiële middelen om (extra) onderwijs te bekostigen als om meer indirecte effecten op onderwijskansen als gevolg van financiële (on)zekerheid. Hoe welvarender het land is, hoe meer er kan worden geïnvesteerd in het onderwijs. In ongelijke samenlevingen zien we echter ook dat de kansengelijkheid tussen kinderen blijft voortbestaan.

Om vervolgens in te zetten op kansengelijkheid kan het voor landen waar de inkomensongelijkheid hoog is, nodig zijn om vanuit de overheid meer te investeren in maatregelen die de ongelijkheid in onderwijskansen en/of -uitkomsten beperken. Bijvoorbeeld door het indammen of juist subsidiëren van particuliere bijlessen en te zorgen voor gelijke toegang tot goede scholen.

Politieke context

Een volgende factor die van invloed is op manier waarop en de mate waarin landen inzetten op kansengelijkheid, is de politieke kleur of oriëntatie in het land. Sociaaldemocratische partijen bepleiten doorgaans het belang van een egalitaire samenleving met beleid dat is gericht op het verbeteren van de sociaaleconomische en maatschappelijke positie van de lage- en middenklasse. Liberale partijen aan de andere kant leggen vaker de nadruk op individuele en economische vrijheden waarbij het creëren van een leefomgeving voor zelfontplooiing zoveel mogelijk wordt gerealiseerd door een zelfregulerende markt.[200] In de meer sociaal-liberalistische stromingen kan sterk publiek onderwijs echter wel nog worden gezien als een middel om kinderen met een lagere SES een meer gelijkwaardige start op de arbeidsmarkt te bieden. Het is daarom relevant om van de geselecteerde landen te zien welke politieke stroming daar ten tijden van beleidsmaatregelen de boventoon voerde.

In de voor deze landenstudie geselecteerde landen zien we uiteenlopende politieke contexten: van een lange sociaaldemocratische geschiedenis in Noorwegen tot aan de Verenigde Staten met haar (relatief) liberale politieke partijen. We gaan hier in de hoofdstukken per land nog verder op in.

[200] De Beer, P. (2013). Nieuwe ongelijkheid in een 'winner take all'-samenleving. Socialisme en Democratie, 70(3), 34-45.

Onderwijsstelsel

Tot slot nemen we verschillende factoren mee die meer zijn gericht op het onderwijs zelf. Zoals de inrichting van het onderwijsstelsel, de wijze van financiering en sturing op het onderwijs en de mate waarin er sprake is van *selectie* en *tracking*. Hoe meer een stelsel lijkt op dat van Nederland, hoe groter de kans dat er maatregelen zijn die uitgevoerd zouden kunnen worden in de Nederlandse context. In hoeverre deze maatregelen vervolgens effectief zijn, is mede afhankelijk van de voorgenoemde factoren als politieke context, en sociale en economische ongelijkheid.

Op de komende pagina's zoomen we per land dieper in op de context van het land zelf en daarna op het onderwijsstelsel. Vervolgens werken we interessante beleidsmaatregelen verder uit en lichten we toe of en hoe dit relevant is voor de Nederlandse context.

Noorwegen

Context land

In deze landenstudie is Noorwegen het meest welvarend en een van de meer egalitaire landen. De politieke oriëntatie van Noorwegen is sociaaldemocratisch. De sociaaldemocratische *Arbeiderpartiet* is de grootste partij sinds 1927 en behaalde zelfs een absolute meerderheid tussen 1945 en 1961. De afgelopen decennia is het aantal zetels voor rechtse partijen echter gegroeid, met als resultaat een rechts kabinet tussen 2013 en 2021 geleid door de liberaal-conservatieve partij *Høyre* (the Right).

Een minderheid van de bevolking heeft een aanhoudend laag inkomen. Het aanhoudende armoederisicocijfer is de afgelopen tien jaar iets gestegen. In de afgelopen jaren is de reële inkomensgroei afgezwakt en is de inkomensstijging in de laagste inkomensgroep zwakker geweest dan in de rest van de bevolking. Het armoederisico door gebrek aan materiële basisbehoeften blijft stabiel en laag.

Een belangrijke uitdaging voor Noorwegen is het handhaven van een gelijke inkomensverdeling, het vergroten van de participatie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt en het voorkomen dat armoede van generatie op generatie wordt doorgegeven. De toename van armoede onder kinderen, vooral onder gezinnen met een immigrantenachtergrond, is bijzonder zorgwekkend vanwege de negatieve gevolgen van armoede voor de levenskwaliteit en levensvooruitzichten van kinderen.[201]

Onderwijssysteem

In lijn met de sociaaldemocratische historie van Noorwegen ziet staat het als zijn plicht om alle burgers op alle niveaus gratis onderwijs te bieden. Ook burgers zelf zien onderwijs als een sociaal recht. Er wordt veel in het onderwijs geïnvesteerd en de kwaliteit is internationaal gezien hoog[202]. Aangezien het openbaar onderwijs gratis en van goede kwaliteit is, is er weinig ruimte voor particulier onderwijs. De weinige privéscholen die er zijn, hebben religieuze of speciale onderwijsdoeleinden.

Schoolloopbaan

Het onderwijs in Noorwegen is onderverdeeld in de kleuterschool, lager onderwijs (6-12 jaar), lager secundair onderwijs (13-16 jaar) en hoger secundair onderwijs (16-19 jaar). De kleuterschool, de lagere school en de middelbare school worden beheerd door de gemeenten, met volledige financiering van de staat. Het hoger secundair onderwijs wordt beheerd door de provincies,

[201] Voluntary National Review 2021 Norway - regjeringen.no
[202] OESO-data geraadpleegd via: Norway - OECD Data

eveneens met overheidsfinanciering. Eén van de karakteristieke kenmerken van het Noorse systeem, is dat *tracking* van leerlingen pas in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs plaatsvindt. Voor die tijd is er geen sprake van selectie en volgen alle leerlingen hetzelfde onderwijs.

Examinering

Het *tracken* van leerlingen naar niveau wordt zoals gezegd in Noorwegen pas op relatief late leeftijd gedaan, namelijk rond hun 16e of 17e levensjaar wanneer ze naar het hoger secundair onderwijs gaan. Ze kiezen hierbij het onderwijsprogramma dat ze willen volgen: een beroepsopleiding of een opleiding voor hoger onderwijs. Meer dan 90% van de leerlingen komt op hun eerste keuze voor hoger secundair onderwijs. De voorwaarde voor hoger secundair onderwijs is het afronden van lager secundair onderwijs. Als een leerling gekozen heeft voor een beroepsopleiding, maar toch nog naar het hoger onderwijs wil, kan een leerling een overbruggingsjaar doen en alsnog naar het hoger onderwijs.

Binnen de vijf studiegebieden voor studies die tot het hoger onderwijs leiden, zijn schriftelijke examens in het Noors verplicht. Daarnaast leggen leerlingen normaal gesproken minstens twee schriftelijke examens af in minstens twee andere vakken. Dit is centraal geregeld door het *Directorate for Education and Training.* De totaalcijfers die leraren aan het einde van leerjaar drie van het hoger secundair onderwijs voor elk vak geven, worden opgeteld bij de examencijfers die de leerling heeft gekregen voor de vakken waarin hij/zij is geëxamineerd. Deze cijfers worden gebruikt als basis voor de toelating tot instellingen voor hoger onderwijs.[203]

Onderwijstijd

Op basis van officiële voorschriften of overeenkomsten bedraagt het jaarlijkse aantal lesuren in Noorwegen 741 uur in het basisonderwijs, 663 uur in het lager secundair en 523 uur in het hoger secundair onderwijs (voor algemene programma's).[204]

Onderwijsresultaten in vergelijkend onderzoek

Uit de PISA 2018 resultaten komt dat in Noorwegen de gemiddelde prestaties hoger zijn dan het OESO-gemiddelde, terwijl de relatie tussen sociaaleconomische status en leesprestaties zwakker zijn dan het OESO-gemiddelde. Ook de concentratie van leerlingen met achterstanden op bepaalde scholen is in Noorwegen veel minder dan het gemiddelde: dit kan verklaard worden door de kleine rol van particulier onderwijs en de late selectie. Het zorgt ervoor dat “zwakkere” leerlingen in contact blijven met de ‘hoog presteerders.’ Segregatie tussen scholen is daardoor laag in Noorwegen.

Er zijn niet alleen maar positieve cijfers. In Noorwegen is er een grote genderkloof: meisjes presteren beter dan jongens in meerdere vakken. Noorwegen scoort bijvoorbeeld het hoogst op de genderkloof in leesprestaties in vergelijking met de andere vier landen. Ook zijn in Noorwegen, net zoals in Nederland, leerlingen met een migratieachtergrond sociaaleconomisch achtergesteld (ten minste 45% van de immigranten leerlingen is achtergesteld). Noorwegen hoort bij de landen met grote populaties immigranten. Veel van de immigranten bevolking arriveerde na 2000 en de overgrote meerderheid sprak de taal van het land van bestemming niet bij aankomst. Immigranten in deze landen zijn vaak kansarm in vergelijking met de niet-immigrantenbevolking, maar Noorwegen

[203] Assessment in general upper secondary education (europa.eu)
[204] Norway | Education at a Glance 2022 : OECD Indicators | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org)

heeft een sterk integratiebeleid. Ondanks het sterke integratiebeleid is deze groep nog steeds achtergesteld. [205]

(De)centralisatie onderwijssysteem

Noorwegen heeft een sterk gedecentraliseerd systeem, waardoor gemeenten een hoge mate van autonomie hebben in de uitvoering van beleidshervormingen en in de dagelijkse gang van zaken op scholen. Hoewel dit zijn voordelen heeft, heeft Noorwegen volgens de OESO ook uitdagingen ondervonden bij het afstemmen van lokale en nationale doelen en in het verzekeren van de consistente implementatie van beleidshervormingen.[206]

Beleid kansengelijkheid

In Noorwegen wordt veel geïnvesteerd in VVE en kwaliteit van onderwijs. Uitdagingen liggen in het verkleinen van verschillen tussen kinderen met en zonder een migratieachtergrond én het genderverschil.

School en omgeving

In Noorwegen is Skolefritidsordningen (SFO) heel groot, dit zijn de naschoolse activiteiten. SFO is onderdeel van het openbare schoolsysteem. De SFO faciliteert spel-, culturele en vrijetijdsactiviteiten op basis van de leeftijd, het functieniveau en de interesses van de kinderen. SFO's kunnen worden opgericht op een school zelf of voor meerdere scholen in een gemeente. Leerlingen moeten verplicht worden toegelaten tot een SFO (valt onder de Onderwijswet). De gemeente gaat over de doelstellingen en inhoud van het programma (niveau, interactie school en thuis, pedagogische activiteiten). Hier houdt de staat toezicht op. De gemeente kan eisen dat de kosten van het naschoolse programma worden gedekt door ouderbijdragen. De ouderbijdrage is inkomensafhankelijk en omvat maximaal 6 procent van het inkomen van het huishouden. Gemeenten kunnen ook subsidies aanvragen voor gratis naschoolse opvang voor gezinnen met een laag inkomen. [207] De laatste jaren is de participatie in naschoolse activiteiten heel erg toegenomen, mede omdat de overheid 12 uur gratis SFO per week aanbood voor alle brugklassers. [208]

Noorwegen heeft ook gratis schoolmaaltijden om sociale gelijkheid, gezond eten en schoolprestaties te verbeteren. Uit onderzoek blijkt de potentie van gratis schoolmaaltijden: gezond eten, samen een maaltijd delen, en interactie tussen leerlingen en leerkrachten tijdens de maaltijd om gezondheid, leren en gelijkheid te bevorderen.[209] Een RCT laat zien dat schoolmaaltijden niet direct zorgen voor betere concentratie, maar wel zorgen voor betere leesprestaties, wat een complexe cognitieve activiteit is waarbij verbanden leggen belangrijk is. [210]

Toegankelijkheid

[205] OECD (2019), PISA 2018 Results (Volume II): Where All Students Can Succeed, PISA, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/b5fd1b8f-en
[206] Norway-country-profile-2020 (oecd.org)
[207] Skolefritidsordningen (SFO) - regjeringen.no
[208] More children than ever attending day care facilities for schoolchildren - regjeringen.no
[209] Illøkken, K. E., Johannessen, B., Barker, M. E., Hardy-Johnson, P., Øverby, N. C., & Vik, F. N. (2021). Free school meals as an opportunity to target social equality, healthy eating, and school functioning: Experiences from students and teachers in Norway. Food & nutrition research, 65. http://dx.doi.org/10.29219/fnr.v65.7702
[210] Sørensen, L. B., Dyssegaard, C. B., Damsgaard, C. T., Petersen, R. A., Dalskov, S. M., Hjorth, M. F., ... & Egelund, N. (2015). The effects of Nordic school meals on concentration and school performance in 8-to 11-year-old children in the OPUS School Meal Study: a cluster-randomised, controlled, cross-over trial. British Journal of nutrition, 113(8), 1280-1291. 503891 1280..1291 (cambridge.org)

Het Noorse schoolsysteem is inclusief en gratis (ook het hoger onderwijs). Kinderen en jongeren hebben een gelijk recht op onderwijs, ongeacht waar ze wonen, hun geslacht, sociale of culturele achtergrond of eventuele speciale behoeften.

Na een succesvol proefprogramma (2006-2008), introduceerde de Onderwijswet (2010) een verplichting voor gemeenten om vanaf 2010 acht uur per week huiswerkbegeleiding aan te bieden aan leerlingen in klas 1 tot en met 4. Het doel is om de invloed van het opleidingsniveau van de ouders op de prestaties van leerlingen te verminderen, en is sindsdien uitgebreid naar alle niveaus van het verplichte onderwijs. Uit een evaluatie van het huiswerkbegeleidingsaanbod (2013) bleek dat er op schoolniveau een verband bestaat tussen de mate van deelname en een verbetering van de prestaties en nationale toetsresultaten van scholen. De evaluatie kon echter niet rapporteren over het effect op individuele leerlingen. Studenten met een migrantenachtergrond bleken vaker deel te nemen. De beleidstheorie was onder andere de noodzaak om ervoor te zorgen dat de prestatiekloof tussen de meest en minst bevoorrechte leerlingen niet groter wordt, en dat leerlingen van alle achtergronden profiteren.[211]

VVE

In 1975 is de 'kleuterschoolwet' ingevoerd. Hiermee nam het aantal plaatsen in kleuterscholen toe. Met nieuwe wetgeving in 1995 werd ook het aantal plaatsen voor 1- tot 2-jarigen verhoogd. Dit werd nog versterkt door een breed politiek akkoord in 2002 waarin werd gesteld dat alle kinderen vanaf 1 jaar toegang moeten hebben tot VVE als hun ouders dat willen. Kwaliteitsnormen in termen van pedagogische inhoud en opleidingsniveau van de unitleider zijn wettelijk vastgelegd. Het curriculum wordt aangestuurd door een inhoudelijk kaderplan. Verplichte kwaliteitsnormen zijn onder andere een leraar-kindratio van 1:10 voor kinderen jonger dan 3 jaar en 1:19 voor oudere kinderen. Daarnaast werken er ongetrainde assistenten onder elke leerkracht en is de volwassen-kindratio 3:10 voor kinderen jonger dan 3 jaar en 3:19 voor oudere kinderen.[212]

Noorwegen heeft tussen 2009 en 2019 nog meer maatregelen genomen om de deelname aan VVE te vergroten. In 2009 heeft Noorwegen het wettelijke recht op VVE uitgebreid vanaf de leeftijd van 1 jaar. Hierdoor kregen kinderen waarvan de ouders niet wilden of konden of niet in staat waren om deel te nemen aan het arbeidsproces toegang tot VVE. Bovendien zullen recente financieringsmaatregelen om financiële belemmeringen voor deelname weg te nemen waarschijnlijk ten goede komen aan kinderen met een laag inkomen. Tijdens de COVID-19 pandemie beschermde Noorwegen de toegang tot VVE tot op zekere hoogte door diensten open te houden voor bepaalde kinderen en prioriteit te geven aan deze sector bij heropening. De overheid heeft ook een reeks middelen ontwikkeld om gemeenten te ondersteunen bij het actief betrekken van gezinnen met een migrantenachtergrond. De website van het directoraat Onderwijs en opleiding brengt succesvolle maatregelen samen die gemeenten eerder hebben gebruikt om immigrantenkinderen te werven voor VVE. Gemeenten kunnen informatie voor ouders downloaden in tien talen. Hierin wordt uitgelegd wat VVE is en waarom kinderen naar VVE zouden moeten gaan. [213] De strategie Competentie voor de kleuterschool van de toekomst (2018-2022) is gericht op het verhogen van het competentieniveau van alle 'Early childhood education and care' (ECEC/VVE) leraren, -assistenten en -managers te verhogen.

[211] Equity, Equality and Diversity in the Nordic Model of Education—Contributions from Large-Scale Studies | SpringerLink
[212] Sibley, E., Dearing, E., Toppelberg, C. O., Mykletun, A., & Zachrisson, H. D. (2015). Do increased availability and reduced cost of early childhood care and education narrow social inequality gaps in utilization? Evidence from Norway. *International Journal of Child Care and Education Policy*, *9*(1), 1-20. https://ijccep.springeropen.com/counter/pdf/10.1007/s40723-014-0004-5.pdf
[213] Norway-country-profile-2020 (oecd.org)

Door extra investeringen is de deelname aan VVE de afgelopen jaren enorm toegenomen. Daarnaast laat onderzoek zien dat VVE leidt tot een hoger behaald opleidingsniveau, met grotere effecten voor kinderen van lager opgeleide ouders.[214]

Overgangen

Volgens bewijs van de OESO kunnen bepaalde beleidsmaatregelen op systeemniveau gelijkheid bevorderen, zoals een langere periode van verplicht onderwijs, uitgestelde selectie en beperkte mogelijkheden voor groepering en schoolkeuze. Verplicht onderwijs in Noorwegen begint op 6-jarige leeftijd en eindigt op 16-jarige leeftijd. Studenten worden voor het eerst ingedeeld in verschillende onderwijsrichtingen op de leeftijd van 16. Bewijs uit PISA 2015 suggereert dat de niveaus van groepering op basis van vaardigheden tot de laagste behoren binnen de OESO. Noorwegen profiteert ook van het ontbreken van herhaling van leerjaren en heeft lage niveaus van segregatie op schoolniveau en variatie in prestaties tussen scholen in PISA. [215]

Aanpak achterstanden en verbetering kwaliteit

Om de kwaliteit van scholen te verbeteren, heeft de Noorse overheid een '*New Competence Development Model*' voor scholen geïntroduceerd met als doel een duurzame aanpak voor schoolverbetering te ontwikkelen die inspeelt op de lokale context en de uiteenlopende behoeften van Noorse scholen. Het nieuwe model steunt op drie complementaire pijlers:

- Een gedecentraliseerde regeling: die ervoor moet zorgen dat alle gemeenten (schoolbesturen) competentieverhogende maatregelen implementeren, door overheidsmiddelen naar de scholen door te sluizen.
- Een vervolgregeling: waarbij gemeenten en provinciebesturen die na verloop van tijd zwakke resultaten op belangrijke onderwijs- en opleidingsgebieden rapporteren, overheidssteun en begeleiding krijgen.
- Een innovatieregeling: die moet leiden tot meer op onderzoek gebaseerde kennis over het schoolsysteem.

De gedecentraliseerde regeling is de belangrijkste pijler, waarbij de lokale analyse van de behoeften de competentieontwikkeling aanstuurt. Nationale financiering is verweven met lokaal eigenaarschap om zich aan te passen aan de grote diversiteit aan contexten in Noorwegen. De twee andere regelingen zijn ontworpen om ervoor te zorgen dat het systeem reageert op alle scholen en zich richt op rechtvaardigheid: gemeenten met een achterstand zullen worden ondersteund door de vervolgregeling, terwijl samenwerking met universiteiten innovatie onder alle scholen zal bevorderen.[216]

[214] Engel, A., Barnett, W. S., Anders, Y., & Taguma, M. (2015). Early childhood education and care policy review. Norway: OECD. 19x27 CRC Template (oecd.org)
[215] Norway-country-profile-2020 (oecd.org)
[216] Improving School Quality in Norway: The New Competence Development Model | en | OECD

Verenigde Staten

Context land

De Verenigde Staten hebben van de zes landen op Noorwegen na het hoogste BBP per persoon.[217] In tegenstelling tot Noorwegen is er echter sprake van grote inkomens- en sociale ongelijkheid. Dit manifesteert zich op diverse domeinen, zoals op het gebied van onderwijs(uitkomsten), toegang tot gezondheidszorg, kwaliteit van huisvesting en kansen op de arbeidsmarkt. De VS hebben een van de hoogste armoederatio's van de OECD-landen: 18% van de inwoners in de totale populatie heeft een inkomen dat valt onder de armoedegrens.[218]

Het politieke landschap van de Verenigde Staten van Amerika is gelaagd en kenmerkt zich door een (de facto) tweepartijenstelsel met daarin de Republikeinse en de Democratische partij. De VS is een federale constitutionele republiek. Daardoor spelen naast op federaal niveau de politieke kleur van de president, het senaat en het parlement van belang, ook de politieke kleur in de staten zelf een grote rol. Allereerst het federale niveau: sinds de Tweede Wereldoorlog hebben beide partijen verschillende keren en afwisselend het presidentschap bekleed. Bij het aannemen van nieuwe wetten en wijzigingen is de president afhankelijk van een meerderheid in zowel het Huis van Afgevaardigden als de Senaat. De politieke kleur in deze kamers heeft daarmee aanzienlijke invloed op het wetgevingsproces. Een president zonder meerderheid in het Huis van Afgevaardigden en de Senaat zal immers meer op zoek moeten naar compromissen bij het doen van wetsvoorstellen. Zo hebben de president, het Huis van Afgevaardigden en de senaat samen de mogelijkheid om op federaal niveau wetten aan te nemen die gelden voor de volledige Verenigde Staten van Amerika. Hierbij gaat het met name om de financiering van onderwijs in het algemeen en subsidies voor specifieke beleidsdoeleinden. Daarnaast is gelijke toegang tot onderwijs een van belangrijkste onderwerpen in het federale onderwijsbeleid.[219]

Historisch gezien ligt de meeste macht op het gebied van onderwijsbeleid echter op het niveau van de individuele staten. Daarmee is de politieke kleur in een staat van grote invloed op het precieze beleid dat geldt in de staat. In een deel van de staten is (historisch gezien) overwegend de democratische partij (bijvoorbeeld Californië) of de republikeinse partij (bijvoorbeeld Texas) aan de macht. Een groeiend deel van de staten is echter een zogeheten 'swing-state' waarbij het per verkiezing kan wisselen welke partij de meerderheid behaald. Met als gevolg dat in de VS het beleid rondom bijvoorbeeld onderwijs per periode en per staat sterk kan verschillen.

Onderwijssysteem

Schoolloopbaan

Het onderwijs in de Verenigde Staten is onderverdeeld in de basisschool (*elementary school* met daarin de kleuterklas als jaar 0), middelschool (*middle school* of *junior high school*) en de middelbare school (*high school*). Kinderen starten over het algemeen rond de leeftijd van vijf jaar oud. Afhankelijk van de staat gaan zij vervolgens verplicht naar school tot een jaar of 16, 17 of 18. Na de middelbare school kunnen zij ervoor kiezen om naar het postsecundaire onderwijs te gaan zoals een college of universiteit. De precieze leeftijd waarop kinderen starten met de kleuterklas en de leeftijd tot waarop onderwijs verplicht is, wisselt per staat.

[217] United States Economy Overview: Outlook & Reports - FocusEconomics (focus-economics.com)
[218] Inequality - Poverty rate - OECD Data
[219] The Roles of Federal and State Governments in Education - FindLaw

Kinderen jonger dan vijf jaar oud kunnen voordat zij naar de basisschool mogen naar een voorschool gaan. Deelname hieraan is niet verplicht maar wordt wel steeds gebruikelijker. De afgelopen decennia is het aantal kinderen dat gebruik maakt van een voorschool sterk gestegen, van 10% van de 3- en 4-jarigen in 1960 tot meer dan 70% van de 4-jarigen en meer dan 50% van de 3-jarigen in 2010. De federale overheid en de staten zelf bieden financiële steun voor kinderen uit gezinnen met lage inkomens om gebruik te maken van een (private) voorschool. Desondanks is de deelnamegraad van deze groep kinderen wel lager dan van kinderen uit gezinnen in de hoge inkomensgroepen.[220]

Eén van de karakteristieke kenmerken van het schoolsysteem in de VS, is dat differentiatie van leerlingen naar niveau meer plaatsvindt binnen de school en binnen het curriculum dan dat er sprake is van *tracking*. Zo zijn middelbare scholen over het algemeen breed opgezet met leerlingen van verschillende niveaus. In de lagere jaren vindt differentiatie doorgaans plaats door middel van *ability grouping,* waarbij binnen een klas onderscheid wordt gemaakt naar niveau, vaak rondom specifieke vaardigheden zoals lezen of rekenen. In de latere klassen wordt het onderscheid meer gemaakt op basis van vakkenkeuze. Bijvoorbeeld door te kiezen voor meer geavanceerde vakken ter voorbereiding op een vervolgstap in het hoger onderwijs of door juist te kiezen voor meer beroepsgeoriënteerde vakken ter voorbereiding op het uitoefenen van een specifiek vak.[221]

In de VS als geheel zijn er daardoor maar een beperkt aantal formele 'paden' om te doorlopen. De meeste leerlingen doorlopen integrale basisscholen, middelscholen en middelbare scholen met daarin verschillende niveaus. Ongeveer een op de tien leerlingen gaat voor een deel van de tijd of zelfs voltijd naar een *secundary vocational school*, waar zij beroepsgeoriënteerde vakken volgen. Tussen de staten en zelfs tussen schooldistricten is er nog veel variatie aan hoe schoolloopbanen er precies uitzien.[222]

Examinering

De VS kent een lange geschiedenis met gestandaardiseerde toetsen om schoolresultaten van individuele leerlingen en van scholen in zijn geheel te meten.

Onderwijsresultaten in vergelijkend onderzoek

De resultaten uit het PISA onderzoek van 2022 zijn ten opzichte van 2018 gedaald voor wiskunde en gelijk gebleven voor lezen en wetenschap. De scores op het gebied van wiskunde zijn vergelijkbaar met het OECD gemiddelde en op het gebied van lezen en wetenschap scoort de VS boven het OECD gemiddelde.[223]

Beleid kansengelijkheid

VVE

Een van de voornaamste redenen om de VS in de landenstudie op te nemen is de relatief uitgebreide literatuur en onderzoeksresultaten naar de effecten van voorschoolse educatie. Als sinds de jaren '80 wordt er in de VS namelijk geschreven over intensieve voorschoolse programma's zoals het *Perry*

[220] Barnett, W. S. (2010). Universal and targeted approaches to preschool education in the United States. International Journal of Child Care and Education Policy, 4(1), 1-12.
[221] LeTendre, G. K., Hofer, B. K., & Shimizu, H. (2003). What is tracking? Cultural expectations in the United States, Germany, and Japan. American educational research journal, 40(1), 43-89.
[222] Vocational Education in the US - National Center for Education Statistics (NCES)
[223] United States | Factsheets | OECD PISA 2022 results

Preschool Project en het *Carolina Abecedarian Project.* De resultaten van deze programma's waren zo positief dat zij nog altijd gelden als inspiratiebronnen voor het ontwikkelen van de voorschoolse educatie. Hoewel het grootschalige programma *Head Start* de resultaten niet in diezelfde mate wist na te bootsen, zijn er inmiddels wel weer volgende programma's in de VS waarnaar wordt gekeken.

Een voorbeeld van zo een voorschools programma is de *New Jersey Abbott Preschool Program*[224]*.* Dit programma is op meerdere vlakken anders ingericht dan een Nederlandse voorschool. Zo gaat toegang niet net als in Nederland op individuele indicaties vanuit gemeenten maar geldt er een vrije toegang voor kinderen uit geselecteerde gemeenschappen waar veel families wonen met een lage SES. Er zijn hoge verwachtingen en duidelijke standaarden voor de onderwijsuitkomsten en een maximale groepsgrootte van 15 kinderen voor een docent en assistent. En, anders dan in Nederland, geldt hier dat kinderen standaard een volle schooldag deelnemen.

Evaluatieonderzoek laat positieve resultaten zien waarbij effecten significant en langdurig zichtbaar waren op het gebied van rekenen, taal en geletterdheid. Kinderen die van de leeftijd 3 tot en 5 deelnamen, zagen grotere effecten dan kinderen die slechts één jaar deelnamen. Tot slot blijven deelnemende kinderen gedurende de basisschool minder vaak zitten[225].

Toegankelijkheid en segregatie

Naast voorschoolse educatie, zijn ook beleidsinterventies rondom de toegankelijkheid van onderwijs in de VS relatief veelbeschreven. Traditioneel zijn in de VS de keuzeopties voor een (publieke) school gebonden aan het postcodegebied en de schoolzone waarin het kind woont. Tegelijkertijd gaat de financiering van scholen ook deels via de lokale belastingopbrengsten op huizen (property tax). Hoe meer koopwoningen en hoe duurder de huizen in een specifiek gebied zijn, hoe meer geld er naar de scholen in dat gebied gaat.[226]

Waar een kind woont is daarmee niet alleen bepalend voor naar welke school een kind mag gaan, maar ook voor de kwaliteit van de school waar dit kind naartoe gaat. Er is namelijk een groot verschil in kwaliteit tussen de verschillende schoolzones waarin postcodegebieden met duurdere huizen, gemiddeld genomen ook scholen hebben van betere kwaliteit[227]. Het resultaat is dat niet alle goede scholen even toegankelijk zijn voor alle kinderen en dat kinderen van ouders met lagere inkomens en goedkopere huizen, gemiddeld genomen naar minder goede scholen gaan. Om deze ongelijkheid tegen te gaan, kiezen sommige steden voor een ander beleid rondom schoolkeuze.

We onderscheiden hier twee vormen van interventies rondom toegankelijkheid die doorgaans plaatsvinden op het niveau van steden of staten:

1) **Centrale aanmelding voor scholen in enkele steden:** in plaats van toegang tot scholen te organiseren via postcodegebieden, kiezen sommige steden ervoor om de schoolkeuze van ouders vrij te laten. Bijvoorbeeld door gebruik te maken van een inschrijving met loterij bij teveel aanmeldingen. Een stad die dit doet is New York City. Hier mogen ouders (in een deel van de schooldistricten) kiezen voor scholen buiten het eigen district[228]. In de staat Florida zijn alle publieke scholen verplicht om transferstudenten te accepteren van buiten het eigen

[224] Barnett, W. S., Jung, K., Youn, M., & Frede, E. C. (2013). Abbott preschool program longitudinal effects study: Fifth grade follow-up. New Brunswick, NJ: National Institute for Early Education Research, 10, 2001-2004.
[225] Idem.
[226] Fischel, William A. Zoning Rules?: the Economics of Land Use Regulation Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2015.
[227] United States Congress Joint Economic Committee. (2019). *Zoned Out: How School and Residential Zoning Limit Educational Opportunity.*
[228] Random Selection in Admissions - NYC Public Schools.

schooldistrict[229]. En in de stad Cambridge (VS) is er al sinds 1981 een schoolkeuzeprogramma waarbij ouders de voorkeurscholen opgeven en centraal de plaatsing van kinderen wordt geregeld. Hierbij worden zowel de capaciteit van scholen als de diversiteit van de leerlingenpopulatie meegewogen. Uitgangspunten hierbij zijn dat kinderen zoveel mogelijk naar de school van hun voorkeur gaan, dat de capaciteit van de school niet wordt overschreden en dat de (etnische) samenstelling van de schoolpopulatie een afspiegeling is van die van het district[230].

Op het moment dat schoolkeuze een vrijere keuze is, wordt ook het belang van een goede informatievoorziening en zicht op de kwaliteit van scholen belangrijker. Sommige ouders hebben hier meer zicht op dan anderen, omdat ze bijvoorbeeld de taal beter spreken, beter op de hoogte zijn van het onderwijssysteem, meer tijd hebben om zich te verdiepen of een netwerk hebben waar zij op terug kunnen vallen. Er is daarom sprake van informatieasymmetrie tussen ouders. Maatregelen om deze asymmetrie weg te nemen richten zich bijvoorbeeld op het informeren van ouders met lagere inkomens en/of ouders die geen Engels spreken. Een voorbeeld hiervan is een programma in een district in de stad Milwaukee. Hier gaan vrijwilligers langs de deuren in specifieke buurten om buurtbewoners te informeren over de keuzeopties, richten ze een telefoonnummer op voor vragen en staan ze op openbare plekken met een informatiestand. Hiermee hopen ze te bereiken dat meer en meer ouders een (bewuste) schoolkeuze maakt, in plaats van hun kinderen naar de dichtstbijzijnde (en soms slecht presterende) school te laten gaan[231].

2) **Financiële ondersteuning voor private scholen in de vorm van *educational savings accounts* en vouchers:** privéscholen van hoge kwaliteit kunnen in de VS een aantrekkelijke keuze zijn voor ouders die niet tevreden zijn met de onderwijskwaliteit in het eigen schooldistrict. Voor privéscholen geldt namelijk geen postcodegebonden toegang. Voor ouders met lagere inkomens is dit vaak echter geen optie vanwege de hoge kosten. Daarom zijn er programma's en interventies ontstaan waarbij ouders financieel worden geholpen om hun kinderen naar een privéschool te laten gaan. Bijvoorbeeld een door de staat gesponsord spaaraccount waarop met belastingvoordeel kan worden gespaard voor de vervolgopleiding of het eerdere onderwijs van kinderen (*529 Plan)*. Een ander voorbeeld is het uitgeven van vouchers voor (een deel van) de onderwijskosten van private scholen.

   In Nederland geldt het private onderwijs echter niet als een wezenlijk (en wenselijk) alternatief voor publieke scholen. Maatregelen om via extra financiering de privéscholen toegankelijker te maken zijn daarom in Nederland minder relevant en werken we dan ook niet verder uit. Eventueel zou deze discussie wel interessant zijn als het gaat om de financiering van aanvullend onderwijs zoals huiswerkbegeleiding en examentrainingen.

Overgangen

Op het gebied van overgangen tussen niveaus is er in de Verenigde Staten minder te doen. De VS kent immers een *comprehensive* systeem waarin er weinig tot geen sprake van een scheiding van niveau. Wel kan er binnen klassen of binnen vakken gedifferentieerd worden naar niveau of

[229] Examining every state's open enrollment policies - Reason Foundation
[230] OECD (2012), Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools, OECD Publishing. https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf
[231] OECD (2012), Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools, OECD Publishing. https://www.oecd.org/education/school/50293148.pdf

specifieke onderwijsbehoefte. Er zijn daardoor geen expliciete beleidsmaatregelen of interventies nodig die zich richten op de overgangen tussen niveaus.

Zuid-Afrika

Context land

Zuid-Afrika heeft een relatief laag BBP per persoon in vergelijking met de andere landen, alleen Estland scoort lager. Van de zes landen kent Zuid-Afrika de meest ongelijke inkomensverdeling en de grootste sociale ongelijkheid. Volgens de World Bank is Zuid-Afrika zelfs het meest ongelijke land ter wereld.[232] Er is sprake van hoge inkomens- en vermogensongelijkheid en beperkte sociale mobiliteit. Zuid-Afrika kampt met hoge en stijgende werkloosheid. Andere uitdagingen in het land zijn de hiv-epidemie en de hoge mate van criminaliteit en corruptie. [233]

De grote ongelijkheid in het land is een doorwerking van het kolonialisme en Apartheid, het systeem van rassensegregatie dat tussen 1948 en 1990 in Zuid-Afrika in werking was. Vandaag de dag draagt rassendiscriminatie voor bijna 40% bij aan de algehele ongelijkheid in het land. [234] Naast 'ras' hebben het opleidingsniveau van ouders en woonplek (stedelijk gebied, *township*, of platteland) een sterke invloed op ongelijke kansen in meerdere leefgebieden, waaronder onderwijs.

Sinds het einde van de Apartheid en de eerste vrije verkiezingen is de sociaal democratische partij Afrikaans Nationaal Congres (ANC) de grootste in Zuid-Afrika. De zelfbenoemde vrijheidsbeweging streed tegen Apartheid en leverde na de Apartheid Nelson Mandela als eerste zwarte president.

Onderwijssysteem

Het onderwijsstelsel in Zuid-Afrika kent grote ongelijkheden. Onderwijsparticipatie en -uitkomsten zijn in de afgelopen jaren toegenomen, maar het onderwijs blijft van matige kwaliteit. In 2015 bungelde Zuid-Afrika onderaan de ranglijst van onderwijssystemen van de OECD. [235] De uitdagingen waar Zuid-Afrika voor staat in het onderwijsstelsel zijn behoorlijk anders dan die van de andere landen in deze vergelijking.

Zuid-Afrika kent een systeem met privéscholen, waar zo'n vijf procent van de Zuid-Afrikaanse kinderen gebruik van maakt. Dit zijn voornamelijk kinderen uit rijke families. De overige kinderen gaan naar publieke scholen. Ruim 75% van leerlingen op publieke scholen maakt gebruik van een programma voor schoolmaaltijden. [236]

Scholen in het publieke systeem kampen met hoge uitvalcijfers, geweld op school en een slechte infrastructuur. Er is een gebrek aan sanitaire voorzieningen, elektriciteit, internet, en veilige gebouwen. Ook zijn de scholen niet voor iedereen even toegankelijk en ervaren veel leerlingen problemen rondom vervoer naar school, met name in rurale provincies. Veel publieke scholen kunnen ouders om een financiële bijdrage vragen, waardoor er grote verschillen ontstaan tussen

[232] Sulla, V., Zikhali, P., & Cuevas, P. F. (2022). Inequality in Southern Africa: An Assessment of the Southern African Customs Union-Country Brief: Namibia.
[233] World Bank (2018). Republic of South Africa systematic country diagnostic: An incomplete transition overcoming the legacy of exclusion in South Africa
[234] Sulla, V., Zikhali, P., & Cuevas, P. F. (2022). Inequality in Southern Africa: An Assessment of the Southern African Customs Union-Country Brief: Namibia.
[235] Amnesty International. (2020). Broken and unequal: The state of education in South Africa.
[236] Idem.

scholen die alleen overheidsfinanciering kennen. De bestaande overheidsfinanciering wordt ook ongelijk verdeeld over de verschillende provincies, waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de kenmerken van hun populaties. In het onderzoek van Amnesty International geeft slechts 30% van de scholen aan voldoende financiering te hebben. [237] Daarnaast kampt het land met een tekort aan gekwalificeerde leraren. In een survey van Amnesty International onder 290 leraren geeft 48% van de leraren aan een klassengrootte te kennen van meer dan 1:35. [238] Bijna driekwart van de leraren werkt op een school waarvan meer dan 30% van de leerlingen een lage SES heeft. De kwaliteit van het onderwijs is op deze scholen veelal laag, net als op scholen met veel leerlingen van kleur.[239]

Onderwijsresultaten

Ook op het gebied van onderwijsresultaten scoort Zuid-Afrika slecht. Het verschil in onderwijsresultaten tussen de top-scholen en overige scholen is maar liefst 20%. Veel kinderen in Zuid-Afrika kunnen niet goed lezen. Zo'n 80% van de leerlingen scoort slecht tot zeer slecht op dit vlak. Hier is een grote correlatie met sociaaleconomische status en of leerlingen thuis Engels als eerste taal spreken. Het effect van de thuistaal en sociaaleconomische status is ook zichtbaar op het gebied van rekenen.[240] In Zuid-Afrika worden veel verschillende talen gesproken, terwijl de voertaal in het onderwijs veelal Engels is. [241]

Schoolloopbaan

Kinderen in Zuid-Afrika zijn vanaf hun 7e leerplichtig in het primair onderwijs. Kinderen van 5-6 jaar oud kunnen naar Grade R ter voorbereiding op het primair onderwijs. Hier maakt zo'n 30% van de kinderen in die leeftijd gebruik van. Van kinderen tussen de 0-4 jaar maakt 28,5% gebruik van VVE faciliteiten. [242]

Het primair onderwijs duurt zeven jaar, waarna leerlingen op hun 14e doorstromen naar de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Na twee jaar onderbouw in het VO eindigt de leerplichtige leeftijd op 15 jaar. Op 15 jarige leeftijd vindt het eerste keuzemoment plaats voor de bovenbouw. Leerlingen kunnen kiezen uit het *National Senior Certificate programme* ter voorbereiding op het hoger onderwijs of het *National Certificate (Vocational) programme,* ter voorbereiding op het beroepsonderwijs. Beide duren drie jaar.

Examinering

Aan het eind van hun middelbare schoolcarrière maken leerlingen hun zogenaamde 'Matric' examens. Leerlingen kiezen zeven vakken, waaronder twee verplichte talen, wiskunde en wereldoriëntatie, aangevuld met drie keuzevakken. Vanaf bepaalde scores op deze vakken zijn leerlingen toelaatbaar tot een bacheloropleiding aan de universiteit. De scores bestaan voor 25% uit schoolexamens en 75% uit centrale examens. Van de 100 leerlingen die beginnen aan de basisschool stromen 50-60 leerlingen door tot het Matric examen, waarvan 40-50 het Matric examen halen, waarvan slechts 14 de universiteit bereiken. [243]

Slechts 50% van de jongeren tussen de 25 en 34 jaar heeft de bovenbouw van het VO afgerond. Hiermee behoort Zuid-Afrika tot één van de laagst scorende OECD- en partnerlanden.[244] Van de

[237] Amnesty International. (2020). Broken and unequal: The state of education in South Africa.
[238] Idem.
[239] UNICEF. (2017). Basic Education and Gender Equality South Africa.
[240] Idem.
[241] Amnesty International. (2020). Broken and unequal: The state of education in South Africa.
[242] Idem.
[243] Idem.
[244] OECD Education GPS (2023).

andere helft van de jongeren die de bovenbouw van het VO niet heeft afgerond is maar liefst 41% werkloos (voor afronden VO/beroepsopleiding is dit 38% en voor afronden tertiair onderwijs 25%).[245]

(De)centralisering

Het *Department of Basic Education (DBE*) is op nationaal niveau verantwoordelijk voor primair en voortgezet onderwijs. Zij zorgen voor de basis kwaliteitsstandaarden waaraan scholen moeten voldoen. Op provinciaal niveau zijn er *Provincial Education Departments.* Op dit niveau ontstaan grote verschillen tussen provincies. Elke provincie is weer onderverdeeld in lokale *Education Districts.*

Beleid kansengelijkheid

Omdat het onderwijs in Zuid-Afrika uitdagingen van zodanig ander formaat kent dan het onderwijs in Nederland, zagen we weinig aanknopingspunten voor inspiratie voor het Nederlandse beleid. Hieronder lichten we toch kort toe welk beleid Zuid-Afrika voert op het gebied van kansengelijkheid.

Verbetering kwaliteit

De grootste uitdagingen voor het systeem zijn het tekort aan gekwalificeerde docenten en de slechte kwaliteit van onderwijsuitkomsten. De overheid heeft in 2012 het *National Development Plan* ontwikkeld met als doel om armoede en ongelijkheid terug te dringen in 2030. Later is dit plan omgedoopt tot het *Education Action Plan* 2019. Het plan richt zich met name op het realiseren van gelijke toegang tot school, het verbeteren van de onderwijskwaliteiten van docenten en de kwaliteit van schoolgebouwen door het ontwikkelen van standaarden rondom de infrastructuur van scholen.

School en omgeving

Zuid-Afrika kent een *National School Nutrition Programme*, dat zo'n negen miljoen leerlingen bereikt. Het doel is om in 2025/2026 uit te bereiden naar 20.000 deelnemende scholen. Naast het uitdelen van schoolmaaltijden bevat het programma ook informatie voor ouders over een gezonde leefstijl en stimuleert het scholen om een moestuin aan te leggen.

VVE

De overheid wil werken aan een stevigere VVE in de vorm van voorschoolse educatie. VVE programma's richten zich op de ontwikkeling en ondersteuning van kinderen tussen 0-4 jaar op cognitief, emotioneel, sociaal en fysiek gebied. De overheid werkt aan een universele toegang tot VVE middels subsidies, momenteel hebben kinderen uit gezinnen met de laagste inkomens het minst toegang tot VVE programma's. [246] Daarnaast worden er formele curricula ontwikkeld, trainingen gegeven aan medewerkers in de VVE, en wordt er gewerkt aan een centrale coördinatie rondom VVE. De overheid werkt aan het monitoren van de kwaliteit van het VVE onderwijs om dit verder te kunnen ontwikkelen.

Toegankelijkheid

De overheid kent een programma om ervoor te zorgen dat meer scholen lesgeven in Afrikaanse talen om de toegankelijkheid te bevorderen. De afgelopen 20 jaar is laaggeletterdheid flink afgenomen (een daling van 28% in 2002 naar 10% in 2021). [247]

Om iets te doen aan grote aantal leerlingen dat hun Matric examen niet haalt en uitvalt, bestaat het *Second Chance Matric Programme.* Dit programma is erop gericht om leerlingen te ondersteunen

[245] OECD (2023), *Education at a Glance 2023*
[246] Republic of South Africa. 2015. National Integrated Early Childhood Development Policy. Pretoria: Government Printers
[247] Education | South African Government (www.gov.za)

tijdens hun herkansing van het examen. Ook is het doel van het programma om meer leerlingen met een visuele- of auditieve beperking aan het examen te kunnen laten deelnemen.

Daarnaast wil de overheid een *General Education Certificate (GEC)* introduceren aan het eind van de onderbouw om te zorgen dat jongeren die niet doorstromen naar de bovenbouw ook beschikken over relevante kennis en vaardigheden. Het certificaat geeft een indicatie van de vaardigheden van de leerling en een beoordeling van hun geschiktheid. Daarmee wordt verwacht dat GEC zal helpen bij het aanpakken van de hoge jeugdwerkloosheid in Zuid-Afrika, omdat leerlingen een beter beeld hebben van hun talenten en capaciteiten en daardoor betere keuzes kunnen maken over hun vervolgtraject.

Slovenië

Context land

Slovenië is een klein land in Midden-Europa en lid van de Europese Unie. Slovenië heeft lang onderdeel uitgemaakt van andere landen, waaronder Oostenrijk, voormalig Joegoslavië, Duitsland en Italië. Pas in 1991 werd Slovenië onafhankelijk. Slovenië scoort lager dan Nederland, de VS en Noorwegen op BBP per persoon, maar wel hoger dan Zuid-Afrika en Estland. Slovenië kent van deze landen de minste financiële- en sociale ongelijkheid.

De politieke oriëntatie van de Sloveense regering is in de afgelopen jaren veel heen- en weer gegaan. De rechts-conservatieve Sloveense Democratische Partij heeft drie kabinetten geleid (2004-2008, 2012-2013 en 2022-2022). Tussendoor waren er centrumlinkse kabinetten in verschillende samenstellingen (2008-2011 en 2013-2020). In 2022 won de liberale *Freedom Movement* de verkiezingen en heeft een centrumlinkse regering zitting. [248]

Onderwijssysteem

Schoolloopbaan

In Slovenië zijn kinderen vanaf hun zesde tot hun vijftiende leerplichtig. [249] Echter is van de jongeren tussen de 14 en 18 nog steeds meer dan 90% ingeschreven in een onderwijsinstelling. [250]46% van de kinderen onder de drie maken en 93% van de kinderen onder de vijf maken gebruik van voorschoolse educatie. Dat is een van de hoogste percentages van alle OESO-landen.

Kinderen in Slovenië gaan kinderen vanaf hun zesde tot hun vijftiende naar een basisschool. In de eerste drie jaar krijgen kinderen bij voorkeur les van dezelfde leraar. In jaar 4 tot 7 is het toegestaan dat 25% van de lessen voor Sloveens, rekenen en een tweede taal in kleinere groepjes wordt gegeven. In jaar 8 en 9 mogen leerlingen gedurende het schooljaar in groepjes worden ingedeeld. [251]

Vervolgens kunnen ze voor de middelbare school kiezen voor een van de verschillende *secondary education* routes:

3) *Gimnazija* (duur: 4 jaar) – algemeen onderwijs dat voorbereid op hoger onderwijs. Studenten volgen een uitgebreid scala aan vakken, waaronder geesteswetenschappen, wetenschappen en talen.
4) *Strokovno Izobraževanje* (Technisch Onderwijs, duur: 3 of 4 jaar) – gericht op gespecialiseerde kennis op een technisch gebied. Is beide beroepsvoorbereidend en algemeen.

[248] Slovenië - Parlement.com
[249] Education GPS - Slovenia - Overview of the education system (EAG 2023) (oecd.org)
[250] Slovenia | Education at a Glance 2022 : OECD Indicators | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org).
[251] Organisation of single-structure education (europa.eu)

5) *Poklicno Izobraževanje* (Beroepsonderwijs, duur: 2 tot 3 jaar) – beroepsvoorbereidend onderwijs. Gericht op arbeidsmarktbetreding.

Leerlingen zijn vrij om zich voor alle scholen aan te melden, maar scholen hebben vaak wel aanmeldingseisen. Scholen zijn vrij om hun eigen aanmeldingseisen te bepalen.

Examinering

Op de basisschool gaan kinderen door drie *cycli* van drie jaar. In hun eerste cyclus krijgen ze geen cijfers, alleen beschrijvende beoordelingen. In hun tweede en derde cyclus krijgen ze wel cijfers van 1 (onvoldoende) tot 5 (excellent), waarin 2 het eerste voldoende cijfer is. Aan het eind van hun tweede en derde cyclus, in klassen 6 en 9, nemen de leerlingen deel aan Državno Preverjanje Znanja (nationale kennisbeoordeling). Deze examens bevatten altijd Sloveens en rekenen. De resultaten van deze examens zijn één van de mogelijke aanmeldingseisen voor voortgezet onderwijs.

Na Gimnazija-programma's nemen leerlingen deel aan een *matura* die toegang geeft tot een academische bachelor. Na de andere twee typen voortgezet onderwijs nemen leerlingen deel aan een van de verschillende *poklicna matura,* centrale examens die kwalificeren voor de arbeidsmarkt en/of voor short cycle hoger beroepsonderwijs (dit is vergelijkbaar met het associate degree in Nederland) of first cycle hoger beroepsonderwijs (dit is vergelijkbaar met een hbo bachelor).

Onderwijstijd

Op basis van officiële voorschriften of overeenkomsten bedraagt het jaarlijkse aantal lesuren in Slovenië 627 uur in het basisonderwijs en lager secundair onderwijs, en 570 uur in het hoger secundair onderwijs (voor algemene programma's).[252]

Onderwijsresultaten in vergelijkend onderzoek

PISA onderzoek uit 2022 laat zien dat de gemiddelde scores op het gebied van lezen, rekenen en wetenschap zijn afgenomen sinds 2018. Voor lezen en rekenen is de daling zo sterk dat de vooruitgang uit eerdere jaren is verdwenen. De scores op het gebied van wetenschap daalden al langere tijd. [253] Het verschil in scores tussen de 10% leerlingen met de hoogste scores en 10% leerlingen met de laagste scores is niet significant veranderd. In vergelijking met andere landen scoort Slovenië hoger dan het OECD-gemiddelde op het gebied van rekenen en wetenschap, en lager op het gebied van lezen. Er is een duidelijk verschil zichtbaar in onderwijsresultaten tussen leerlingen die in stedelijk gebied naar school gaan en leerlingen die in landelijk gebied naar school gaan. [254]

(De)centralisatie

Het scholensysteem in Slovenië bestaat uit een landelijk- en gemeentelijk niveau. Op landelijk niveau is de staat verantwoordelijk voor het voortgezet onderwijs en hoger onderwijs, en gemeenten zijn verantwoordelijk voor VVE en basisonderwijs. De overheid is tegelijkertijd oprichter, toezichthouder en belangrijkste financieringsverstrekker. Voor onderwijs dat door gemeenten wordt ingericht, speelt de overheid een regulerende en toezichthoudende rol. De overheid financiert salarissen van leraren en subsidieert de begroting van gemeenten. Scholen en leraren kennen een grote mate van autonomie. Het aandeel privaatonderwijs in Slovenië was in 2019/2020 slechts 1 procent. [255]

[252] Slovenia | Education at a Glance 2022 : OECD Indicators | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org)
[253] Slovenia | Factsheets | OECD PISA 2022 results
[254] OECD. (2016). Education policy outlook: Slovenia.
[255] COMPULSORY_EDUCATION_BASIC_SCHOOL_leaflet_web.pdf (eurydice.si)

Beleid kansengelijkheid

School en omgeving

In het primair onderwijs dienen alle scholen een gratis, verrijkte schooldag aan te bieden. Het programma omvat keuzevakken, bijlessen, extra lessen voor kinderen met excellente scores in bepaalde vakken, ochtendopvang voor aanvang van de lessen, naschoolse opvang waar leerlingen kunnen studeren, en extra-curriculaire activiteiten zoals kunst, techniek en fietsen. Het programma wordt begeleid door gekwalificeerde leraren. [256]De grote meerderheid van Sloveense leerlingen neemt deel aan de activiteiten.

Daarnaast is er een groot netwerk van publieke muziekscholen die muziek- en balletlessen aanbieden die kinderen kunnen volgen in plaats van een keuzevak. [257] Naast het leren over muziek en dans dragen muziekscholen bij aan het kunnen samenwerken en respecteren van anderen in een multiculturele samenleving. [258]

Toegankelijkheid

Leerlingen kunnen via een fonds schoolboeken huren en leerlingen in groep 1 en 2 krijgen al het lesmateriaal gratis via de school aangeboden. Leerlingen uit gezinnen met een lage SES kunnen gratis schoolmaaltijden ontvangen. Meer dan de helft van de leerlingen maakte in 2019/2020 gebruik van een gratis tussendoortje en een kwart van de leerlingen van gratis lunch.

Hoewel de voertaal op veel scholen Sloveens is, hebben Italiaanse en Hongaarse gemeenschappen in Slovenië recht op onderwijs in hun eigen taal. [259] In gebieden waar veel Italiaanse leerlingen wonen kan onderwijs worden gegeven in het Sloveens, en leren de leerlingen Italiaans of andersom. In gebieden met veel Hongaarse leerlingen wordt tweetalig onderwijs gegeven. Een uitdaging in Slovenië blijft de achterstand van leerlingen uit de Roma gemeenschap. Zo behalen ze minder goede onderwijsresultaten en nemen ze minder vaak deel aan VVE-onderwijs. [260] Een van de beleidsmaatregelen is een programma om de onderwijsdeelname van Roma leerlingen te bevorderen. Onderdeel hiervan is het aantrekken van Roma personeel en het trainen van leraren op inclusief onderwijs. Het inzetten van Roma personeel heeft geleid tot een hogere deelname van Roma kinderen aan onderwijs en een goede samenwerking tussen leraren en ouders van Roma leerlingen.[261] De overheid heeft hierop volgend meerdere programma's ingezet om de integratie in het onderwijs te verbeteren.

VVE

VVE is beschikbaar voor kinderen vanaf 11 maanden oud (het moment dat het ouderschapsverlof afloopt) totdat kinderen naar de basisschool gaan. Er bestaan publieke en private VVE-instellingen, zodat ouders een keuze kunnen maken voor het type VVE-onderwijs dat het beste bij hun kind past. In het geval er geen plek beschikbaar is in een publieke instelling, kan een kind in de tussentijd terecht bij een private aanbieder. De gemeente dient dan bij te dragen aan de kosten. Een groot deel van de kosten wordt vergoed door de gemeente en de staat, maar ouders betalen ook een inkomensafhankelijke bijdrage. Ouders in de laagste inkomensgroep betalen niks, en ouders in de

[256] Teaching and learning in single-structure education (europa.eu)
[257] Overview National Education Ssytem Slovenia (europa.eu)
[258] Music education | GOV.SI
[259] Fundamental principles and national policies (europa.eu)
[260] Slovenia-country-profile-2016 (oecd.org)
[261] Idem.

hoogste inkomensgroep betalen 77% van de prijs van het VVE programma. Als ouders meer dan één kind hebben dat deelneemt aan VVE betalen ze slechts voor het oudste kind. [262]

Door zorg en onderwijs te combineren, kunnen kinderen zich vanaf jonge leeftijd ontwikkelen. Het VVE-onderwijs is gericht op taalontwikkeling en motorische ontwikkeling, maar ook op vaardigheden zoals het leren herkennen van emoties, samenwerken en het respecteren van diversiteit. Een goede kwaliteit van VVE-onderwijs wordt gezien als essentieel onderdeel van het onderwijssysteem van Slovenië. Ook is er in het VVE gemiddeld meer uren instructietijd in Slovenië dan het OECD gemiddelde.

Verbetering kwaliteit en aanpak achterstanden

Basisscholen zijn verplicht om extra lessen en begeleiding aan te bieden voor laag presterende leerlingen en leerlingen met onderwijsachterstanden. Er bestaan meerdere programma's die hierop gericht zijn.

Estland

Context land

Met een bevolking van ongeveer 1.3 miljoen mensen is Estland een van de kleinere landen in de Europese Unie. Estland heeft in de afgelopen decennia opmerkelijke economische groei doorgemaakt. Sinds het verkrijgen van onafhankelijkheid van de Sovjet-Unie in 1991 heeft Estland zich ontwikkeld tot een moderne, digitale samenleving. Hoewel het BBP van Estland niet erg hoog lijkt in vergelijking met de andere landen in deze analyse, is Estland één van de snelst groeiende economieën in Europa. Daarnaast scoort Estland opvallend hoog in de PISA resultaten. [263]

Ondanks economische vooruitgang en modernisering blijft Estland geconfronteerd met uitdagingen op het gebied van inkomensongelijkheid en sociale inclusie. Er bestaan bijvoorbeeld verschillen tussen stedelijke en landelijke gebieden en verschillen tussen de kwaliteit van Russische en Etste scholen.[264]

Estland heeft een parlementair systeem en kent een pluriform politiek landschap. In recente jaren hebben zowel centrum-rechtse als centrum-linkse partijen deel uitgemaakt van de regering. Sinds 17 april 2023 regeert Kallas' derde kabinet, dat bestaat uit de centrumrechtse Hervormingspartij samen met de sociaaldemocratische *SDE* en het liberale Estland 200. De politieke dynamiek in Estland weerspiegelt de voortdurende zoektocht naar evenwicht tussen economische groei en sociale rechtvaardigheid.[265]

Onderwijssysteem

Estland is een klein land, maar het onderwijssysteem wordt steeds meer erkend als een van de meest succesvolle ter wereld in internationale ranglijsten zoals PISA. Estland staat ook bekend als een "digitale samenleving" - e-Estonia. Alles, van stemmen tot het oprichten van een klein bedrijf, kan worden gedaan met slechts een paar muisklikken. Voor Estland gaat onderwijs over meer dan alleen

[262] Early Childhood Education and Care Access (europa.eu)
[263] Estonia | Factsheets | OECD PISA 2022 results
[264] Educational inequality the face of Russian school in Estonia | News | ERR
[265] Estland - Parlement.com

kennis en vaardigheden: het is belangrijk voor de identiteit en cultuur van het land. Deze betekenis wordt gevat in de slogan "Education Nation".[266]

Schoolloopbaan

Het schoolsysteem in Estland is georganiseerd in drie opeenvolgende niveaus: voorschoolse educatie (0 tot 7 jaar), basisonderwijs (7 tot 16); en voortgezet onderwijs (16 tot 18/19). [267] [268]

Er zijn drie soorten instellingen voor voorschoolse educatie:

1. kinderdagverblijf (voor kinderen tot 3 jaar)
2. voorschoolse basisschool (voor kinderen tot 7 jaar)
3. voorschoolse basisschool voor kinderen met speciale behoeften (tot 7 jaar).

In voorschoolse basisscholen worden groepen georganiseerd op basis van de leeftijd van kinderen: jongere (tussen 3 en 5 jaar); middelbare (tussen 5 en 6 jaar) en oudere (tussen 6 en 7 jaar). De grootte van elke groep is wettelijk vastgelegd (tot 14 kinderen in een kinderdagverblijfgroep, tot 20 kinderen in een voorschoolse groep). Gemeenten mogen kosten in rekening brengen voor deelname aan voorschools onderwijs (tot een maximumbedrag), maar velen doen dit niet. Deelname aan voorschoolse educatie zit ver boven het OECD-gemiddelde.

Basisonderwijs is opgedeeld in twee fasen: primair onderwijs (jaren 1-6); en lager secundair onderwijs (jaren 7-9). Er geldt leerplicht tot het behalen van basisonderwijs of het bereiken van de leeftijd van 17 jaar. Leerlingen zijn dus pas vanaf jaar 7 leerplichtig en gaan naar de basisschool tot hun 16e.

In het negende jaar en laatste jaar nemen studenten examens af in wiskunde, de Estse taal en een derde vak dat ze kiezen. De resultaten van deze examens worden door sommige selectieve bovenbouwscholen gebruikt voor toelatingsdoeleinden. Er zijn dan drie opties:

1. General upper secondary education - Duur 3 jaar.
2. Vocational secondary education - Duur 3-4 jaar.
3. Vocational education - Duur 2,5 jaar.

Examinering

Studenten worden beoordeeld met verschillende instrumenten, van nationale tests tot dagelijkse *formative assessments* in de klas. Nationale tests worden afgenomen in jaar 3 en 6 als steekproeven, met lage consequenties voor scholen, leraren en studenten. *Summative assessment* omvat zowel door leraren uitgevoerde klasbeoordelingen als nationale examens, gehouden aan het einde van het basisonderwijs (jaar 9) en voortgezet onderwijs (jaar 12). In jaar 9 nemen studenten examens af in wiskunde, de Estse taal en een derde vak naar keuze. In jaar 12 nemen ze examens af in wiskunde, de Estse taal, een vreemde taal en schrijven ze een onderzoeksessay. Hoewel examens extern worden ontworpen, worden ze op school beoordeeld door leraren. Het Ministerie van Onderwijs bepaalt het kader voor *summative assessments* voor algemeen en beroepsonderwijs, terwijl scholen en beroepsonderwijsinstellingen de criteria vaststellen.

Onderwijstijd

[266] Insights from the Education Nation: The Case of Estonia | Opinion | ERR
[267] OECD Reviews of School Resources: Estonia 2016
[268] Estonia-country-profile-2020 (oecd.org)

De maximale wekelijkse werkdruk voor een basisschoolleerling is landelijk gereguleerd en varieert per leerjaar. Het aantal lessen per week bouwt geleidelijk op van 20 lessen in jaar 1 tot 32 lessen in jaar 8-9.

Onderwijsresultaten in vergelijkend onderzoek

Estland scoort ver boven het OECD gemiddelde op het gebied van rekenen, lezen, wetenschap.[269] Estland heeft het kleinste percentage zwak presterende studenten op het gebied van lezen onder de OESO-landen, met 11,1% van de studenten die onder het vaardigheidsniveau 2 presteerden, in vergelijking met een OESO-gemiddelde van 22,6%. Het aandeel hoog presterende studenten was met 13,9% een van de hoogste binnen de OESO, waar het gemiddelde 8,7% was. Bovendien heeft de sociaaleconomische status van studenten de minste invloed op de leesprestaties in de OESO, waarbij het 6,2% van de variatie verklaarde; ruim onder het OESO-gemiddelde van 12,0%. Er is echter bezorgdheid over de prestaties van leerlingen in Russische taalscholen.

(De)centralisatie

Het scholensysteem in Estland is redelijk sterk gedecentraliseerd en omvat twee bestuursniveaus: de staat en de gemeenten. Terwijl de regering en het Ministerie van Onderwijs en Onderzoek verantwoordelijk zijn voor het nationale onderwijsbeleid en de algemene strategie voor het onderwijssysteem, bieden drie soorten aanbieders verschillende onderwijsdiensten aan: de staat (dominant in beroepsonderwijs), de gemeenten (dominant in kleuteronderwijs en algemeen onderwijs) en privéscholen. De meerderheid van de kinderen gaat naar openbare scholen, hoewel particuliere aanbieders op een vergelijkbare wijze financiering ontvangen als openbare scholen.

Scholen hebben een grote mate van autonomie. Schoolleiders hebben binnen hun scholen volledige verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs, financieel beheer, benoeming en ontslag van leraren, bepaling van lerarensalarissen (boven een minimum) en relaties met de schoolgemeenschap en het publiek.

Beleid kansengelijkheid

In Estland wordt veel geïnvesteerd in VVE, toegankelijkheid en kwaliteit van onderwijs. ICT speelt een grote rol in het onderwijs in Estland. Uitdagingen liggen in het aantrekken van docenten (veel docenten in Estland zijn ouder dan 50 en veel leerlingen kiezen voor een ICT-carrière) en het verkleinen van de verschillen tussen Estische en Russische scholen.

School en omgeving

Leerlingen in Estland ontvangen al sinds 2002 elke dag minstens één gratis warme maaltijd in primair en voortgezet onderwijs.

Daarnaast heeft Estland een groot '*Hobby education system',* dit is een systeem waarbij onderwijs en activiteiten buiten de reguliere schooluren worden aangeboden, gericht op het ontwikkelen van vaardigheden, interesses en hobby's bij kinderen en jongeren. Op dit moment neemt 80% van de 7-19-jarigen deel aan buitenschoolse activiteiten. Estland start daarom in 2023 een project voor nauwere integratie tussen formeel en non-formeel leren. Het project heeft tot doel een kader te creëren om kennis, vaardigheden en ervaringen die buiten het klaslokaal zijn opgedaan, te beschrijven, te beoordelen en te erkennen. Dit kader zal helpen bij de integratie ervan in het curriculum van basis- en algemene bovenbouwscholen. [270] Onderzoek laat zien dat het *hobby*

[269] OECD PISA 2022 Results
[270] National reforms in school education (europa.eu)

education system naast onderwijs ook andere gebieden stimuleert, waaronder taal, cultuur, gezondheid, en sociaal welzijn.[271]

Toegankelijkheid

Het algemene onderwijssysteem in Estland is gratis en er zijn geen verborgen kosten voor ouders (voor bijv. schoolboeken of schooluitjes). Het aantal particuliere kleuterscholen en scholen neemt toe, maar deze zorgen ervoor dat publieke kleuterscholen op de been blijven.

In Estland zijn technologie en onderwijs sterk geïntegreerd. Met digitale middelen om kunnen gaan is een competentie in het onderwijssysteem, veel toetsen en materialen zijn online. Zelfs in VVE wordt aandacht besteed aan technologie. Alle leerlingen en scholen hebben gelijke toegang tot de digitale leermaterialen en toestellen.[272]

Het schoolsysteem in Estland scheidt leerlingen niet op basis van hun niveau, maar houdt leerlingen lang samen op hun leerpad. Daar komt dus weinig segregatie uit voort. Een vorm van segregatie die wel bestaat, is tussen scholen die in het Ests lesgeven of in het Russisch: deze scholen trekken verschillende groepen kinderen aan.

In PISA 2018 behaalde Estland een relatief hogere score op de index van academische inclusie (80,8) en de index van sociale inclusie (79,5), vergeleken met de OESO-gemiddelde waarden van respectievelijk 70,8 en 76,1.

VVE

Sinds 2014 hebben alle kinderen van 1,5 tot 7 jaar wettelijk recht op voorschools onderwijs. Geïntegreerde programma's, die onderwijs- en kinderopvangdiensten omvatten, bestaan nationaal. Ze bieden een formeel curriculum dat wordt geleverd door gekwalificeerde leraren. Estland heeft relatief hoge participatiepercentages in VVE en deze zijn in de afgelopen tijd verder toegenomen. In 2017 was de inschrijving voor voorschoolse educatie van 2-jarigen (73%) en 3-jarigen (91%) in Estland hoger dan de respectieve OESO-gemiddelden van 62% en 79%. Ook spendeerde tijdens 2017 meer dan 80% van de kinderen van 2 jaar en jonger meer dan 30 uur per week in VVE, vergeleken met een EU-gemiddelde van 40-50%. Er zijn kleinere ongelijkheden in de toegang tot VVE in Estland in vergelijking met andere EU-landen. Estland heeft daarnaast inspanningen geleverd om het tekort aan plaatsen in sommige stedelijke gemeenten aan te pakken. Door een sterke VVE in Estland zijn leerlingen beter voorbereid op de overgang naar de basisschool.

Overgangen

Net zoals in Noorwegen worden leerlingen in Estland voor het eerst op 16-jarige leeftijd op verschillende onderwijsroutes geplaatst. Er is dus sprake van veel latere selectie dan in Nederland. In PISA 2015 meldde slechts 4% van de 15-jarigen in Estland dat ze een klas hadden overgedaan in het basisonderwijs of het voortgezet onderwijs, in vergelijking met het OESO-gemiddelde van 11,3%.

Aanpak achterstanden en verbetering kwaliteit

Zoals beschreven heeft Estland een sterk gedecentraliseerd systeem met veel autonomie voor scholen. Er is echter wel toezicht vanuit de staat op de kwaliteit van scholen, waarbij wordt gecontroleerd of de scholen voldoen aan de wettelijke eisen. Ook voert de staat soms toezicht op

[271] Kulbok-Lattik, E., & Saro, A. (2022). THE TERMS, POSITION AND PROBLEMS OF HOBBY EDUCATION IN ESTONIA. *Culture Crossroads*, *20*, 57-70.
[272] Factsheet-estonian-education_-2023.pdf (e-estonia.com)

individuele cases of op basis van belangrijke thema's. Scholen kunnen daarnaast indicatoren van kwaliteit vergelijken met andere scholen.[273] Er wordt extra geïnvesteerd in Russische scholen in Estland, om ervoor te zorgen dat kinderen in Russische scholen de Estische taal ook goed beheersen, bijvoorbeeld met het '*Language Immersion Programme*'. Dit programma is in 2000 gestart, zowel om de aanpak van kinderen met een taalachterstand aan te pakken, als de kwaliteit van lesgeven te kunnen behouden. Sinds 2015 gaat de extra ondersteuning op voor zowel het Ests als Russisch, en wordt meertaligheid gestimuleerd. [274]

Daarnaast wordt veel geïnvesteerd in goed geschoolde docenten: zij worden gezien als de belangrijkste basis voor het onderwijs in Estland. Er is daarbij veel aandacht voor professionalisering en het leven lang leren van docenten, maar ook van directeuren en andere medewerkers binnen de school.[275] Echter, de opkomende tekorten aan leerkrachten en de onaantrekkelijkheid van het beroep lopen het risico om de kwaliteit van het onderwijs te beïnvloeden. De helft van alle leerkrachten in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs is ouder dan 50 jaar en bijna één op de vijf leerkrachten is ouder dan 60. Veel scholen melden nu al moeilijkheden bij het aannemen van leraren voor specifieke vakken. De minimumsalarissen van docenten zijn daarom met 24% verhoogd in 2023.[276]

[273] Quality assurance in early childhood and school education (europa.eu)
[274] Anna, G. (2018). The 20 years of a systematic approach to state language learning in Estonia: The journey of the language immersion program. *International Journal for Multilingual Education*, *11*, 42-46.
[275] Teachers and education staff (europa.eu)
[276] National reforms in school education (europa.eu)

/ D Bijlage D - Deelnemers expertsessies of interviews met experts

Om meer zicht te krijgen op de rode draden in het gevoerde beleid en eventuele aangrijpingspunten voor toekomstig beleid spraken wel met experts vanuit de wetenschap, beleid en uit het veld. Hiervoor organiseerden we ten eerste vier expertsessies. We presenteerden hierin eerst het *framework* zoals uitgewerkt in tabel 10 en gingen vervolgens dieper in gesprek over twee onderwerpen waar de experts zelf op wilden inzoomen. De deelnemers aan de expertsessies waren:

Organisatie	Functie
VNG	Strategisch adviseur sociaal domein
VO-raad	Beleidsadviseur
IMC Weekendschool	Research & Development
Leergeld Nederland	Beleid en Leergeldtraining
Universiteit van Amsterdam	Universitair hoofddocent
Petje-af	Directeur-bestuurder
Nederlands Jeugdinstituut	Projectleider Kansen voor alle kinderen
Kenniscentrum Gemengde Scholen	Coördinator
Stichting De Katrol	Directeur
Gemeente Enschede	Senior beleidsadviseur
Verwey-Jonker	Senior onderzoeker, adviseur kwaliteit KIS
ScoolBuddies	Kwartiermaker
Hogeschool van Amsterdam	Onderzoeker- Docent Pedagogiek en Onderwijskunde
Gemeente Amersfoort	Senior beleidsregisseur
Hogeschool Utrecht	Lector
Hogeschool van Amsterdam	Docent-onderzoeker, lector Kansrijke Schoolloopbanen in een Diverse Stad
PO raad en Het ABC Amsterdam	Onderwijs adviseur
Divosa	Procesmanager
Sardes	Senior onderzoeker

Daarnaast voerden we interviews met experts die niet bij de expertsessies konden zijn of die nog andere waardevolle informatie voor ons hadden. Dit zijn de volgende experts:

Organisatie	Functie
Gemeente Amsterdam	Beleidsadviseur Onderwijs
Gemeente Amsterdam	Beleidsadviseur PO
Gemeente Amsterdam	Beleidsadviseur PO
Universiteit van Amsterdam	Universitair docent sociologie

PO-Raad	Adviseur kansengelijkheid en inclusief onderwijs
PO-Raad	Beleidsadviseur
Universiteit van Amsterdam	Bijzonder hoogleraar Kansengelijkheid in het Onderwijs
Radboud Universiteit	Professor in Education and Social Inequality

Als laatste sloten we aan bij een regio-overleg van de Gelijke Kansen Alliantie. Het regioteam van de GKA werkt nauw samen met gemeenten, scholen en maatschappelijke organisaties om kansengelijkheid te bevorderen. Ze kijken wat nodig is en bieden ondersteuning op het gebied van kennisdeling, onderzoek en subsidie. Bij dit overleg waren de volgende personen aanwezig:

Functie
Waarnemend programmaleider van de GKA en regiocoördinator voor de regio's Groningen, Friesland, Drenthe (Emmen, Borger Odoorn) en IJsselvechtstreek.
Regiocoördinator voor Limburg, Zuid-Gelderland en Brabant en projectleider voor de samenwerking met de coalities en het Programma School en Omgeving.
Regiocoördinator voor de regio's Gelderland, Overijssel en Drenthe (Meppel, Coevorden).
Regiocoördinator voor de regio's Noord-Holland en Flevoland.
Regiocoördinator van de gemeenten Amsterdam, Zuid-Holland en Den Haag, en als strategisch beleidsadviseur betrokken bij programmabrede ontwikkelingen.
Regiocoördinator van de gemeenten Rotterdam, Utrecht en regio Rijnmond.
Waarnemend regiocoördinator voor de regio's Zeeland en Zuid-Holland (Westland en Dordrecht).
Regiocoördinator voor de regio's Noord-Brabant en deels Gelderland (Aalten, Winterswijk, Oude-IJsselstreek en Tiel).
Projectleider van de Landelijke GKA Agenda Taal & Ouders en coördinator van de Landelijke GKA Agenda's.

/ E Bijlage E - Klankbordgroepleden

Naam	Functie
Sjoerd Keulen (tevens onafhankelijk expert)	Prof. dr. Sjoerd Keulen is strategisch adviseur bij de Algemene rekenkamer en bijzonder hoogleraar publieke audit, beleidsevaluatie en verantwoording aan de Universiteit Leiden. Het onderwijs en onderzoek van Sjoerd richt zich op beleidsonderzoek met impact. Informatie op basis van onderzoek is cruciaal om de prestaties van overheden en publieke organisaties te beoordelen. Wanneer die onderzoeksresultaten niet worden gebruikt, is onderzoek en het daarop gebaseerde toezicht niet effectief. Hij ontwikkelt innovatie methoden voor doelmatigheidsonderzoeken en verantwoording en onderzoekt hoe publieke instituties verantwoording kunnen versterken.
Monique Volman	Prof. dr. Monique Volman is hoogleraar Onderwijskunde aan de Universiteit van Amsterdam en programmaleider van het onderzoeksprogramma 'Education' van het Research Institute of Child Development and Education (CDE). De belangrijkste gebieden in haar onderzoek zijn leeromgevingen voor betekenisvol leren, diversiteit en het gebruik van ICT in het onderwijs, vraagstukken die zij benadert vanuit een sociaal-cultureel theoretisch perspectief.
Sietske Waslander	Prof dr. Sietske Waslander is onderwijssocioloog en sinds 2007 als hoogleraar verbonden aan TIAS, Tilburg University. Ze promoveerde op marktwerking in het onderwijs en werkte eerder voor Victoria University of Wellington, de OECD in Parijs, een groot landelijk adviesbureau en de Rijksuniversiteit Groningen. Haar onderwijs concentreert zich op de thema's leiderschap, governance, beleid, strategie en innovatie in het publieke domein.
Mark Levels	Prof. dr. Mark Levels is een kwantitatieve socioloog. Hij is hoogleraar Gezondheid, Onderwijs en Werk aan de Universiteit Maastricht (UM), programmadirecteur bij het Researchcentrum voor Onderwijs en de Arbeidsmarkt (ROA) van de UM en decaan van de Maastricht Academy for Lifelong Learning. Mark gebruikt kwantitatieve, kwalitatieve en experimentele sociologische methoden om te bestuderen hoe de levens van individuen worden beïnvloed door de overheid. Hij is een van de architecten van het Nationaal Cohortonderzoek Onderwijs (NCO) bij de NWO.