nota

TER ONDERTEKENING
Aan: SOCW
Ter info/paraaf: MOCW

Funderend onderwijs

[redacted]
[redacted]
Persoonsgegeven
[redacted]
[redacted]

Datum
11 oktober 2024

Referentie
48082732

Bijlagen
I. De aanbiedingsformulieren voor het ambtelijk voorportaal, onderraad en ministerraad

II. De kamerbrief aanbieding van recente rapporten in het kader van kansengelijkheids-maatregelen in het funderend onderwijs

(Incl. bijbehorende bijlagen)

Interdepartementaal afgestemd
Fin, SZW

Aanbieden Kamerbrief SEA & Ex ante beleidsevaluatie aan Tweede Kamer, via RSD en MR

Aanleiding

In het afgelopen jaar zijn twee grote onderzoeken uitgevoerd die reflectie bieden op (mogelijke) maatregelen in ons onderwijs om de kansen voor leerlingen op een goede schoolloopbaan te vergroten. Vanwege de samenhang tussen de onderzoeken heeft u besloten deze rapporten gelijktijdig aan te bieden aan de Tweede Kamer (zie nota aanbieding CWIZO, 45932020 en beslisnota MR 46654109). Vanwege de kabinetswissel is besloten de brief na het verschijnen van het regeerakkoord naar de Tweede Kamer te sturen.

Geadviseerd besluit

- Gaat u akkoord met verzending van de Kamerbrief 'Aanbieding van onderzoeksrapporten over het kansengelijkheidsbeleid voor het ontwikkelen van alle talenten van leerlingen in het funderend onderwijs' aan de Tweede Kamer via RSD (22/10) en MR (25/10)?
- Indien u akkoord gaat, wilt u dan de aanbiedingsformulieren en de Kamerbrief ondertekenen?

Kernpunten Kamerbrief & eerder traject

- Op allerlei manieren wordt gewerkt aan systematische monitoring en evaluatie van beleidsmaatregelen voor het kansengelijkheidsbeleid, zodat elk kind optimaal zijn talenten kan ontwikkelen. In het afgelopen jaar zijn twee grote onderzoeken uitgevoerd, waaronder een Strategische Evaluatie Agenda (SEA), die reflectie bieden op (mogelijke) maatregelen in ons onderwijs om de kansen voor leerlingen op een goede schoolloopbaan en het ontwikkelen van hun talenten te vergroten. Met deze kabinetsreactie worden de rapporten aangeboden aan de Tweede Kamer, dat is bij een SEA verplicht.
- Deze brief is besproken in de CWIZO van 17 juni. De CWIZO is akkoord gegaan met doorgeleiding naar de MR van 5 juli, met inachtneming van bespreking.
- De brief is nader afgestemd en was gereed, maar door de kabinetswissel is besloten om te behandelen na het zomerreces. De brief is daarop ook aangepast. Er zijn geen inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Het stuk is wel ingekort en aangepast naar de toon van het huidige kabinet en enkele updates naar aanleiding van de actualiteit zijn doorgevoerd.
- Gelet op de overschrijding van *de periode die geldt voor het actief openbaar maken* van onderzoeksrapporten, is het streven de definitieve brief zo spoedig mogelijk te verzenden.

Bespreking CSD

In de RSD zijn 3 punten ingebracht door andere departementen:

- IRF zou graag zien dat we net als in de vorige versie van de brief benoemen dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van vrijwel geen van de maatregelen feitelijk is vast te stellen met het gebruikte onderzoek.

- SZW zou graag de toezegging opnieuw opgenomen zien dat we in 2026 de lessen uit de lopende maatregelen trekken om zo mogelijk keuzes te maken over (een stelselwijziging over) later selecteren, om tegemoet te komen aan de aanbeveling uit het IBO hierover.
- SZW zou graag een reflectie toegevoegd zien dat het kabinet de subsidieregeling voor heterogene brugklassen schrapt, maar in deze brief aangeeft wel te blijven inzetten op het stimuleren van brede scholen (wat overigens net anders is dan heterogene brugklassen).

Deze 3 suggesties zijn voorgelegd aan SOCW. Zij heeft aangegeven de brief voor nu ongewijzigd te laten en daarmee zo bondig mogelijk en aansluitend bij de toon van het nieuwe kabinet. Indien nodig kan hierover in de RSD het gesprek worden gevoerd.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Nee.

nota

TER BESLUITVORMING
Aan: MPVO

Onderwijsprestaties en Voortgezet Onderwijs

Persoonsgegeven

Kansengelijkheid en Onderwijsondersteuning

Persoonsgegeven

Datum
19 juni 2024

Referentie
46654109

Bijlagen
I. Het aanbiedingsformulier voor de ministerraad van 5 juli

II. De kamerbrief aanbieding van recente rapporten in het kader van kansengelijkheids-maatregelen in het funderend onderwijs
(incl. bijbehorende bijlagen)

Intern OCW afgestemd
DGFO, FEZ, KenO, OPO, OVO

Interdepartementaal afgestemd
Fin, SZW, VWS

Beslisnota MR Kamerbrief aanbieding van recente onderzoeksrapporten in het kader van kansengelijkheidsmaatregelen in het funderend onderwijs

Aanleiding

In het afgelopen jaar zijn twee grote onderzoeken uitgevoerd die reflectie bieden op (mogelijke) maatregelen in ons onderwijs om de kansen voor leerlingen op een goede schoolloopbaan te vergroten. Vanwege de samenhang tussen de onderzoeken heeft u besloten deze brieven gelijktijdig aan te bieden aan de Tweede Kamer (zie nota aanbieding CWIZO, 45932020). De kamerbrief is door de CWIZO doorgeleid naar de ministerraad. Naar aanleiding van de CWIZO zijn enkele zinnen aangepast (zie kernpunten), verder zijn er geen wijzigingen.

Gelet op *de periode die geldt voor het actief openbaar maken* van onderzoeksrapporten, is het streven de definitieve brief zo spoedig mogelijk te agenderen voor de ministerraad (5 juli 2024).

Geadviseerde besluiten

- Gaat u akkoord met verzending van de Kamerbrief 'aanbieding van recente onderzoeksrapporten in het kader van kansengelijkheidsmaatregelen in het funderend onderwijs' aan de Tweede Kamer via de ministerraad van 5 juli?
- Indien u akkoord gaat, wilt u dan het aanbiedingsformulier voor de ministerraad en de Kamerbrief ondertekenen?

Kernpunten

- De Kamerbrief is op 17 juni door de CWIZO doorgeleid naar de MR van 5 juli.
- De brief legt een basis voor een volgend Kabinet om vervolgstappen te zetten op de reeds ingezette maatregelen op het gebied van kansengelijkheid in het funderend onderwijs. De voortzetting van het beleid in combinatie met de onderzoeken die tot 2027 lopen bieden mogelijkheden aan het kabinet daarna om te komen tot een gedragen beeld over de manier waarop ons stelsel zou moeten werken en wat de beste weg daar naar toe is.

Aanpassingen naar aanleiding van CWIZO

- SZW gaf in de CWIZO aan uit het eerste rapport te halen dat een stelselwijziging voor de overgang po/vo nu doorgevoerd moet worden en acht het niet noodzakelijk om meer kennis te vergaren voordat hiertoe kan worden besloten. SZW gaat hun minister dit punt meegeven voor de Ministerraad. De vraag die daarna gesteld werd was: Wanneer kan OCW die keuze wel maken? De lijn uit de beleidsreactie is verdedigd en er is uitgelegd dat onze maatregelen aansluiten bij de aanbevelingen van het ex ante rapportage (het

tweede rapport). Er is tevens aangegeven dat over vier jaar de resultaten van de leertrajecten bekend zijn en dat parallel er aan de randvoorwaarden kan worden gewerkt (bijvoorbeeld verplichte lvs vo). De CWIZO vindt het van belang om de Kamer tussentijds te informeren over de voortgang op dit dossier. Dat hebben we in de kabinetsperiode Rutte IV regelmatig gedaan en zijn we van plan om in de komende jaren te blijven doen, maar de CWIZO vindt het van belang dat dit wordt geëxpliciteerd. Op verzoek van de CWIZO is om die reden één zin in het tweede deel van de brief aangepast om te benadrukken dat u in ieder geval in 2026 hierover een brief zult sturen.[1]

- Het IRF mist in de sterk ingekorte laatste versie van deze beleidsreactie de conclusies van het onderzoek terwijl die wel behandeld werden in de laatste versie van de brief zij hebben gezien (zie bijlage geknipte passages). Dit zijn belangrijke punten voor hen, omdat het hier om een periodieke rapportage gaat. Er is toegelicht dat u heeft aangegeven de brief graag kort te willen houden. Om die reden is afgesproken een aantal zinnen toe te voegen aan de brief om tegemoet te komen aan het verzoek, de IRF is hiermee akkoord gegaan en dit is schriftelijk bevestigd in aanloop naar de CWIZO.[2]

[1] Het betreft de volgende schuingedrukte zin die aan de alinea is toegevoegd:
De onderzoekers doen de aanbeveling om vooralsnog het huidige stelsel te behouden, verder te werken aan 'reparatiemogelijkheden' om de nadelige effecten van vroege selectie te ondervangen en intussen meer kennis op te bouwen over de overgang po/vo. *Ik neem deze aanbeveling over, en zal uw Kamer over de voortgang op dit dossier in 2026 informeren.*

[2] Het betreft de volgende passages:
- *Het ministerie heeft op veel terreinen maatregelen genomen die zich richten op kansen voor kinderen en jongeren. De doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen was voor vrijwel geen van de maatregelen feitelijk vast te stellen.*
- Dergelijke onderzoeken vragen tijd en geld *en zijn er daarom niet voor alle kansengelijkheidsmaatregelen.*
- *De onderzoekers wijzen op de bestedingsvrijheid van schoolbesturen voor middelen uit de lumpsum, waardoor het minder makkelijk is om de doeltreffendheid feitelijk vast te stellen. Dat ligt in lijn met hoe in Nederland de verantwoordelijkheden in het onderwijsveld zijn verdeeld.*
- De onderzoekers concluderen dat *twee derde van het budget naar maatregelen gaat die* ~~de maatregelen die we nemen grotendeels~~ aannemelijk of in theorie doeltreffend zijn en naar verwachting een positieve bijdrage leveren aan een goede basis voor leerlingen.

Toelichting

- In het afgelopen jaar zijn twee grote onderzoeken uitgevoerd die reflectie bieden op (mogelijke) maatregelen in ons onderwijs om de kansen voor alle kinderen op een goede schoolloopbaan te vergroten. In deze beleidsreactie worden beide rapporten aangeboden aan de Tweede Kamer.
- Het eerste is 'Kiezen voor kansen', de periodieke rapportage over het kansengelijkheidsbeleid in het funderend onderwijs over de periode 2017-2023. Het doel van de periodieke rapportage is om geregeld de inzichten over de effecten van beleid per thema methodisch verantwoord samen te brengen.
- Het tweede rapport is de eindrapportage van de ex-ante beleidsevaluatie naar het advies van de Onderwijsraad 'later selecteren, beter differentiëren'. Omdat de Onderwijsraad ingrijpende wijzigingen voorstelde (onder andere driejarige brugperiode), geeft dit onderzoek een analyse van beleidsalternatieven voor het verbeteren van de overgang van primair naar voortgezet onderwijs voor leerlingen.
- Er is waardering voor beide onderzoeken. De periodieke rapportage biedt waardevol inzicht in wat we weten over wat werkt en waar de accenten lagen in het kansengelijkheidsbeleid in de afgelopen jaren. Het laat zien dat we veelal op de juiste weg zijn, maar ook dat er ruimte is voor verbetering.
    - Op allerlei manieren wordt gewerkt aan systematische monitoring en evaluatie van beleidsmaatregelen om de effectiviteit ervan te waarborgen en indien nodig aanpassingen en verbeteringen door te voeren. Daar is de ex ante beleidsevaluatie er een van.
    - De onderzoekers van de ex ante beleidsevaluatie Doorstroom in een kansrijk stelsel doen de aanbeveling om vooralsnog het huidige stelsel te behouden, verder te werken aan 'reparatiemogelijkheden' om de nadelige effecten van vroege selectie te ondervangen en intussen meer kennis op te bouwen over de overgang po/vo. Dat sluit aan bij de lijn die is ingezet en in de beleidsreactie wordt gepresenteerd.

Er zijn een aantal aandachtspunten:

- Tegengestelde aanbeveling op het thema selectie in de rapporten:
    - De periodieke rapportage geeft aan dat het uitstellen van het selectiemoment kan leiden tot een meer doelmatige besteding van middelen. Huidige maatregelen richten zich op de compensatie van de ongewenste gevolgen van vroeg selectie in het Nederlandse onderwijs.
    - De onderzoekers uit de ex ante beleidsevaluatie Doorstroom concluderen dat het raadzaam is eerst aan de slag te gaan met kennishiaten met behulp van vervolgonderzoek. Het huidige stelsel vooralsnog te behouden en voor de huidige leerlingen in te zetten op het waarborgen van reparatiemogelijkheden in het vo om padafhankelijkheid in te dammen en onderadvisering te voorkomen. Deels worden hier al maatregelen voor genomen deze kunnen worden versterkt en uitgebreid.

  De inzet in de beleidsreactie is om nu niet over te gaan op een stelselwijziging maar aan te sluiten bij de lijn uit de ex ante beleidsevaluatie. Die lijn en de maatregelen worden uiteengezet gezet in de kamerbrief en daarmee is de CWIZO akkoord gegaan.

- In het onderwijs is er breed draagvlak om te werken aan kansengelijkheid in de overgang po/vo en onderbouw van het vo en om oog te hebben voor persoonsvorming en socialisatie in het onderwijs. Over de noodzaak en de mogelijke effecten van een stelselwijziging lopen de meningen sterk uiteen.
    - Het LAKS is voorstander van brede scholen en brede brugklassen, zodat leerlingen elkaar tegenkomen en van elkaar kunnen leren.
    - Ouders en Onderwijs gaf in de Staat van de Ouder uit 2022 weer dat het draagvlak voor een stelselwijziging onder hun achterban gering is. Het stimuleren van dakpanklassen kan op meer instemming van deze ouders rekenen.
    - De PO-Raad en VO-raad geven in reactie op het rapport aan dat er wat hen betreft wel degelijk toegewerkt moet worden naar een stelselwijziging op de langere termijn. Andere geconsulteerden wijzen echter ook op de vraag of we dat in deze tijden van lerarentekort van scholen kunnen vragen en zien meer mogelijkheden binnen het huidige systeem. De raden vinden het van belang dat de vorming van brede scholengemeenschappen wordt gestimuleerd en dat daar aandacht voor is in het huisvestingsbeleid.
- Met de ex ante beleidsevaluatie doen de onderzoekers de aanbeveling brede en langjarige brugklassen extra te stimuleren. Echter in het hoofdlijnenakkoord is de financiële stimuleringsregeling brede brugklassen geschrapt. Het concept brede brugklassen blijft wel bestaan maar wordt dus niet meer financieel gestimuleerd. Op uw verzoek gaat de brief hier niet op in.

- Voor alle concreet voorgestelde maatregelen met financiële consequenties is dekking vanuit reeds bestaande budgetten op de begroting.
- Aan het slot van deze brief beschrijft u tevens de ontwikkeling van het aantal brede schoolvestigingen, in reactie op de motie Westerveld.[3]

[3] Kamerstukken II, 34 950 VIII, nr. 11, vergaderjaar 2017/18.

Bijlage I. Conclusies onderzoeksrapporten (geknipte passages)

Periodieke rapportage over kansengelijkheid in het funderend onderwijs
Het is belangrijk om regelmatig stil te staan bij opbrengsten van maatregelen en geleerde lessen. In de rapportage 'Kiezen voor kansen' geeft het externe onderzoeksbureau, Andersson Elffers Felix, op basis van bestaande bronnen inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen voor kansengelijkheid in het funderend onderwijs uit de periode 2017–2023. Ook bijgevoegd is het oordeel van een onafhankelijk deskundige, prof. dr. S.J. Keulen van de Universiteit Leiden.

Belangrijkste bevindingen uit de periodieke rapportage 'Kiezen voor kansen'
Het rapport geeft een uitgebreide analyse van de factoren die een rol spelen bij de kansen die leerlingen krijgen, zowel op school als in de omgeving. De onderzoekers zien veel aandacht voor kansengelijkheid in het funderend onderwijs. Het ministerie heeft op veel terreinen maatregelen genomen die zich richten op kansen voor kinderen en jongeren. De onderzoekers constateren wel dat meer samenhang en visie wenselijk is in het geheel van de maatregelen. Het rapport beschrijft ook welke maatregelen werken om daadwerkelijk de onderwijsuitkomsten van leerlingen positief te beïnvloeden. De doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen is voor vrijwel geen van de maatregelen feitelijk vast te stellen. De onderzoekers kijken daarom ook naar of het op basis van de beleidstheorie van een maatregel aannemelijk is dat het beleid doeltreffend is, onder andere op basis van wat bekend is over effectiviteit van maatregelen. Zo concluderen de onderzoekers dat 13 van de 44 maatregelen die in de afgelopen jaren genomen zijn aannemelijk doeltreffend zijn. Er is in sommige gevallen winst te behalen bij de expliciete onderbouwing van de maatregelen. De onderzoekers zien dat het ministerie stappen neemt om beleid doelmatiger te maken en de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid beter in beeld te brengen. Daarnaast is een deel van de maatregelen in theorie doeltreffend, maar is dit niet vast te stellen op basis van de bereikte resultaten. Ten slotte zijn voor een deel van de maatregelen de doelen onduidelijk en is de beleidstheorie onvoldoende uitgewerkt waardoor deze aannemelijk niet doeltreffend zijn. De onderzoekers geven aan waar aanvullende maatregelen mogelijk zijn, zoals op het gebied van differentiatie in de les en de selectie in het voortgezet onderwijs.
Het rapport gaat tevens in op de manieren waarop scholen gefinancierd worden. Bijna alle maatregelen zijn financieel van aard. De onderzoekers kijken daarbij naar de voor- en nadelen van lumpsum-financiering en subsidie. In het rapport wordt beschreven dat in het kansengelijkheidsbeleid veel vrijheid voor scholen is. Dat ligt in lijn met hoe in Nederland de verantwoordelijkheid in het onderwijs is verdeeld. Van subsidies gaat een grotere faciliterende of stimulerende werking uit. De onderzoekers wijzen anderzijds ook op het nadeel van de tijdelijke aard van subsidies. Deze financieringsvorm maakt het lastig voor scholen om langdurige investeringen te doen, terwijl het bestrijden van onderwijsachterstanden en ongelijke kansen een lange adem vraagt. Het kost tijd om veranderingen of extra interventies op te zetten en het kost tijd voordat effecten bij leerlingen meetbaar worden. Daarnaast zijn deze middelen voor scholen bestedingsvrij en het is daardoor moeilijk om de doeltreffendheid vast te stellen.

Ex-ante beleidsevaluatie Doorstroom in een kansrijk stelsel
Het tweede onderzoeksrapport betreft een ex ante beleidsevaluatie die zich richt op de overgang van het primair naar het voortgezet onderwijs (en de onderbouw van het voortgezet onderwijs, hierna: vo). Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van het advies van de Onderwijsraad uit 2021 'Later selecteren, beter differentiëren'.[4] In dit rapport hebben onderzoeksinstituten Kohnstamm Instituut en KBA Nijmegen geëvalueerd wat de uitvoering van dit voorstel zou betekenen en wat mogelijke beleidsalternatieven zijn. Zo zijn effectiviteit, neveneffecten en uitvoerbaarheid van diverse beleidsopties meegenomen.

Belangrijkste bevindingen ex-ante beleidsevaluatie
De onderzoekers zien veel wetenschappelijke onderbouwing van de stelling van de Onderwijsraad dat vroege selectie in combinatie met externe differentiatie in het vo ongunstig is voor kansengelijkheid, toegankelijkheid en de socialisatiefunctie van het onderwijs. Ook is er evidentie voor een effect van het uitstellen van selectie tot na het derde leerjaar in het vo. Hoe jonger leerlingen zijn, hoe minder betrouwbaar voorspellingen over hun capaciteiten zijn. Ook worden leerlingen met een lagere sociaaleconomische status vaker onderschat door leraren. Studies in andere landen tonen aan dat dit inderdaad gunstig is voor leerlingen in een kwetsbaardere sociaaleconomische situatie. Er zijn ook aanwijzingen dat dit mogelijk nadelige effecten heeft voor bepaalde leerlingen (die functioneren op niveau vwo+ en vmbo-bb). Ook blijft de invloed van ouders bestaan, ongeacht de inrichting van het stelsel.

De verwachting is ook dat voortzetting van het reeds ingezette beleid maakt dat het al eenvoudiger wordt in de onderbouw van het vo over te stappen naar een andere onderwijssoort. Dat komt onder meer door de doorstoomtoets po en verplichte bijstelling van het schooladvies, de stimuleringsmaatregelen voor heterogene brugklassen en doorstroomrechten naar havo en vwo. Naar het gebruik van (deels) gestandaardiseerde toetsen in de onderbouw van het vo wordt op dit moment een ontwerpstudie gedaan. De onderzoekers constateren onvoldoende zicht op de manier waarop de randvoorwaarden voor een stelselverandering op orde kunnen worden gebracht. Interne differentiatie vraagt veel van leraren en de inrichting van een langere onderbouw vraagt waarschijnlijk een verlenging van de opleidingsduur van het vmbo. Dit zou volgens de onderzoekers voor scholen grote consequenties hebben, bijvoorbeeld als het gaat om onderwijsaanbod en bijscholen van personeel. Daarnaast wijst het onderzoek op de noodzaak van voldoende personeel, middelen en huisvesting. Uiteraard zou wet- en regelgeving aangepast moeten worden, zou overgaan worden tot een dergelijke stelselwijziging. De onderzoekers doen daarom de aanbeveling vooralsnog het huidige stelsel te behouden, intussen meer kennis op te bouwen en verder te werken aan 'reparatiemogelijkheden' om de nadelige effecten van vroege selectie te ondervangen. Het is belangrijk dat leerlingen een passend doorstroomadvies krijgen en nog van onderwijsrichting kunnen wisselen. Deels zijn hiertoe al maatregelen genomen. Aanvullend beschrijven de onderzoekers mogelijkheden als het door-ontwikkelen van interne differentiatie in de onderbouw van het vo en het ontwikkelen van objectieve en betrouwbare toetsing in het vo.

[4] Kamerstukken II, 35570 VIII nr. 218, vergaderjaar 2020-21.

nota

TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

Kansengelijkheid en Onderwijsondersteuning

Van

[redacted]

Persoonsgegeven

Datum
17 mei 2024

Referentie
45932020

Bijlagen
- Periodieke rapportage
- Essay onafhankelijk expert
- Conceptrapport ex-ante-beleidsevaluatie

Voorbereiding beleidsreactie onderzoeksrapporten Kansengelijkheid funderend onderwijs

Aanleiding

In het afgelopen jaar zijn twee grote onderzoeken uitgevoerd die reflectie bieden op (mogelijke) maatregelen in ons onderwijs om de kansen voor leerlingen op een goede schoolloopbaan te vergroten. Vanwege de samenhang tussen de onderzoeken stellen we voor ze gelijktijdig aan te bieden aan de Tweede Kamer. Met deze nota informeren we u over de inhoud van de rapporten en doen we een voorstel voor de beleidsreactie in een gezamenlijke Kamerbrief over kansengelijkheid in het funderend onderwijs.

Geadviseerd besluiten

- Gaat u akkoord met aanbieding van bijgaande (concept)Kamerbrief aan de CWIZO?

Daarmee kiest u voor aanbieding van beide rapporten in één gecombineerde Kamerbrief, waarin we de context van recente beleidsontwikkelingen schetsen. Aanbieding voor de CWIZO van 17 juni a.s. kan tot uiterlijk 7 juni. De brief kan dan naar de MR van 28 juni, om voor het zomerreces nog verzonden te worden.

Graag ontvangen we uw akkoord en/of reactie op de Kamerbrief.

Kernpunten

- Recent hebben we de periodieke rapportage ontvangen (onderdeel van de Strategische Evaluatie Agenda) over het kansengelijkheidsbeleid voor het funderend onderwijs in de periode 2017-2023. Ook hebben we de eindrapportage van de Ex-ante beleidsevaluatie 'doorstroom in een kansrijk stelsel' ontvangen (naar aanleiding van het Onderwijsraadadvies 'Later selecteren, beter differentiëren', gericht op de overgangen po/vo en de onderbouw vo).
- Het voorstel is om deze rapporten gezamenlijk naar de Tweede Kamer te sturen. Het is gebruik dat de beleidsreactie op een periodieke rapportage via de MR naar de Tweede Kamer gaat. Beide rapporten zijn substantieel en vrij fundamenteel van aard. Daarom stellen we voor, ondanks de demissionaire status van het kabinet, de stukken te voorzien van een beleidsreactie, zij het beschouwend.
- U hebt in de brief over waardering praktijkgericht onderwijs toegezegd om in deze brief ook in te gaan op de maatregelen op terrein van doorstroom & differentiatie. Daarom is dat hier gedaan in reactie op het rapport.
- Ook geven we cf. moties weer wat de aantallen brede scholen en -brugklassen zijn.
- Gelet op de periode die geldt voor het actief openbaar maken van onderzoeksrapporten, is het streven de definitieve brief in de week van 3 juni aan u voor te leggen voor aanleveren bij CWIZO op 7 juni (voor de CWIZO van 17 juni), zodat de brief geagendeerd kan worden voor de MR van 28 juni.

- We stellen voor naast deze twee rapporten ook een monitorrapport over School en Omgeving mee te sturen. Het monitorrapport wordt later toegevoegd. Deze vraagt weinig toelichting aan de Kamer.

Toelichting

Toelichting op de periodieke rapportage

- Een periodieke rapportage geeft een totaalbeeld op een thema van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Vaak is een periodieke rapportage een synthese van bestaand onderzoek en beslaat het een periode van 4-7 jaar. Voor het beleid voor kansengelijkheid in funderend onderwijs is gekozen voor de periode 2017- 2023. Hiermee wordt aangesloten bij de start van de implementatie van het Actieplan Gelijke Kansen vanaf 2017.
- Het onderzoek is uitgevoerd door AEF. Een onafhankelijk expert, prof. dr. S.J. Keulen heeft een reactie op dit rapport geschreven (volgens voorschriften van de IRF), die wordt als bijlage meegestuurd met het rapport.
- AEF heeft voor dit rapport veel (meestal openbare) stukken bestudeerd, met OCW-collega's gesproken en met experts en belanghebbenden. De kennis hieruit hebben zij gecombineerd met een analyse van wetenschappelijke literatuur over doeltreffendheid van maatregelen.

Belangrijkste bevindingen voor kansengelijkheidsbeleid

- In de evaluatieperiode was veel aandacht voor het thema kansengelijkheid en werden veel financiële maatregelen genomen, m.n. in de vorm van subsidies.
- AEF geeft aan dat er op veel factoren ingezet werd die aantoonbaar kansengelijkheid beïnvloeden, maar dat er meer samenhang mogelijk is. Zonder de genomen maatregelen was de kansengelijkheid mogelijk verslechterd of toegenomen. Op basis van bestaand onderzoek was het niet goed mogelijk om aan te tonen dat maatregelen aantoonbaar doeltreffend zijn. Wel zijn de meerderheid van de maatregelen aannemelijk of in theorie doeltreffend. Onderzoekers zien ook dat het ministerie stappen heeft genomen om beleid doelmatiger te maken.
- AEF ziet thema's waar nog geen of weinig beleid op wordt gemaakt, zoals een systematische aanpak van vroege selectie en homogene tracks, professionalisering van leraren of vormen van flexibele onderwijstijd.
- De onderzoekers wijzen ook op het belang van een nieuwe financieringsvorm, tussen lumpsum en subsidie in. Dit sluit aan bij de onlangs verschenen sturingsbrief naar de vraag om een nieuw financieringsinstrument.

Hoofdboodschap in de beleidsreactie

In bijgaande concept-Kamerbrief stellen we voor dat u in reactie op dit onderzoek ingaat op drie lessen die te trekken zijn:

1. *Beter in beeld krijgen van doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid*: daar kunt u ingaan op wat daarvoor nodig is (langdurigere onderzoeken o.a.) en dat we al stappen zetten hierin
2. *Het vraagstuk van ruimte en sturing in het onderwijssysteem:* daarin kunt u verwijzen naar uw voornemen om een wettelijke eis voor evidence informed werken te ontwikkelen, naar de herijking van de sturing van het onderwijsmodel en de voorbeelden van programma's waarin scholen geholpen worden meer evidence informed te werken, zoals Ontwikkelkracht en het Masterplan Basisvaardigheden
3. *De inhoudelijke koers die we varen om alle kinderen en jongeren een goede basis mee te geven:* hierin licht u nog kort toe hoe we afgelopen jaren in samenhang hebben geprobeerd om kansen van leerlingen te vergroten.

Toelichting op de ex-ante-beleidsevaluatie

- In een ex-ante-evaluatie worden één of meerdere beleidsopties onderzocht op mogelijke gevolgen. Ex-ante-evaluaties vinden voorafgaand aan de invoering van een voorstel plaats naar de potentiële effectiviteit en efficiëntie, verwachte neveneffecten en uitvoerbaarheid van maatregelen.
- Deze ex-ante-beleidsevaluatie is uitgevoerd naar aanleiding van het Onderwijsraad-advies 'Later selecteren, beter differentiëren'.[1] Naast de variant van de Onderwijsraad wat een stelselwijziging betreft, zijn ook alternatieve beleidsopties geanalyseerd.
- Het onderzoek is uitgevoerd door KBA Nijmegen en Kohnstamm Instituut. Het definitieve eindrapport volgt naar verwachting 24 mei a.s.

Belangrijkste bevindingen voor verbetering doorstroom & differentiatie

- De onderzoekers vinden veel bewijs voor de stelling van de Onderwijsraad dat vroege selectie in combinatie met externe differentiatie ongunstig is voor de kansen van bepaalde groepen leerlingen en voor de toegankelijkheid en de socialisatiefunctie van het onderwijs.
- Ook is er evidentie voor positief effect van uitstel van selectie tot na het derde leerjaar. Er zijn echter aanwijzingen dat dit nadelig zou kunnen zijn voor vwo+ en vmbo-bb-leerlingen. Stelselaanpassingen nemen niet weg dat ouders verschillend invloed uitoefenen op de schoolloopbaan van hun kind.
- De onderzoekers geven vraagstukken mee die nader onderzocht kunnen worden voordat de voorgestelde stelselwijzing ingevoerd zou worden.
- De onderzoekers beschrijven alternatieven, waarbij het huidige stelsel behouden blijft, maar meer wordt gedaan aan compensatie van de nadelen van vroege selectie, door padafhankelijkheid in het vo in te dammen en nog meer te doen aan onderadvisering in het po. Ontwikkeling van gestandaardiseerde toetsen voor het vo is ook van belang voor een onafhankelijke beoordeling van een passende keuze voor de bovenbouw (een ontwerpstudie hiervoor is reeds gestart). Deze maatregelen kunnen ook gezien worden als een (noodzakelijke) tussenstap.
- Implementatie van het OR-advies zou volgens de onderzoekers voor scholen grote consequenties hebben. Daarnaast wijst het onderzoek op noodzakelijke randvoorwaarden als voldoende personeel, middelen en huisvesting.

Hoofdboodschap beleidsreactie

- In bijgaande concept-Kamerbrief stellen we voor dat u in reactie op dit onderzoek toelicht op welke wijze reeds ingezette maatregelen worden voortgezet en verstevigd.
- De voortzetting van het beleid in combinatie met de onderzoeken die tot 2027 lopen bieden mogelijkheden aan een volgend kabinet om te komen tot een gedragen beeld over de manier waarop ons stelsel zou moeten werken en wat de beste weg daar naar toe is.

[1] De Onderwijsraad heeft in 2021 geadviseerd het moment van selectie uit te stellen tot na een brede driejarige brugperiode in het voortgezet onderwijs. Zodat alle leerlingen de kans, tijd en de gelegenheid hebben zich te ontwikkelen en te ontdekken welk soort onderwijs zij het beste kunnen volgen. Dat geldt voor zowel de meer begaafde, vroegrijpe en snel lerende kinderen, als de minder vlot of goed lerende jongeren en de laatbloeiers. De raad adviseert ook om, veel meer dan nu, in het primair- en voortgezet onderwijs flexibel onderwijs op maat te geven, dat recht doet aan verschillen tussen leerlingen. Dat betekent dat leerlingen onderwijs kunnen volgen op verschillende niveaus in wisselende groepen, met de verrijking, verdieping en extra begeleiding die zij nodig hebben. De raad vraagt daarbij ook aandacht voor de cognitief sterke leerlingen, die nu vaak te weinig uitdaging krijgen.