



Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Wijnhaven 99
2511 DP Den Haag

<i>Nummer</i>		<i>Datum</i>	8 april 2024
<i>Uw brief van</i>		<i>Doorkiesnr.</i>	070 800 9500
<i>Onderwerp</i>	Oordeel onafhankelijke deskundige over Strategische Evaluatie Kansengelijkheid in het Funderend Onderwijs 2017-2023	<i>Contactpersoon</i>	prof. dr. S.J. Keulen

Op 17 oktober 2023 ben ik door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gevraagd om als onafhankelijk deskundige op te treden. Als bijzonder hoogleraar publieke audit, beleidsevaluatie en verantwoording¹ heb ik voldoende methodologische kennis om deze Strategische Evaluatie te kunnen beoordelen. Ik heb aan geen enkele van de in deze Strategische Evaluatie gebruikte evaluatieonderzoeken meegewerkt of een bijdrage geleverd. Op grond van artikel 4, zesde lid van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022 zal ik een oordeel geven over de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen van het uitgevoerde onderzoek. Ik doe dat door allereerst in te gaan op de door de onderzoekers gehanteerde onderzoeksopzet, vervolgens zal ik ingaan op de validiteit en betrouwbaarheid van de bevindingen. Daarna zal ik ingaan op de geconstateerde doeltreffendheid en doelmatigheid in deze SEA en de lacunes hierin.

Voorgescreven onderdelen van de Strategische Evaluatie

AEF heeft op een logische en ambitieuze wijze de Strategische Evaluatie opgezet en uitgevoerd. De onderdelen die de RPE voor dit soort onderzoeken in artikel 4, vijfde lid, voorschrijven zijn duidelijk terug te herkennen in de evaluatie. AEF heeft deze vertaald in 14 vragen met dezelfde reikwijdte. Deze zijn verwerkt in 6 hoofdstukken die antwoorden formuleren die naar de geest van de RPE zijn en behulpzaam zijn om van het gevoerde beleid te kunnen leren en dit te verbeteren.

Validiteit

De interne validiteit van dit evaluatieonderzoek is binnen de context van dit type onderzoek zo hoog mogelijk gemaakt door de onderzoekers. Dit deden zij door per onderliggende evaluatie kritisch na te gaan in hoeverre deze bruikbaar was. Daarnaast bespraken zij deze

¹ Deze leerstoel is gevestigd en gefinancierd door de Algemene Rekenkamer. De vergoeding voor het functioneren als extern deskundige gaat naar activiteiten van de leerstoel.



uitkomsten in verschillende klankbordgroepen, zowel met beleidsinhoudelijke experts als met ambtenaren van het ministerie. Ik heb tweemaal deelgenomen aan zo'n klankbord en zag dat de onderzoekers deze geleverde input gelijkmatig hebben afgewogen.

Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van dit type meta-evaluatieonderzoeken wordt sterk bepaald door de onderliggende evaluaties die in samenhang worden gepresenteerd. Hierbij verschilde de kwaliteit van de onderliggende evaluaties sterk. Deze waren ook lang niet altijd geschreven om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsprogramma, subsidie of interventie te evalueren. Daardoor is er een geringe gelijkwaardigheid van de verschillende programma's en interventies die tezamen het beleid voor kansengelijkheid in het funderend onderwijs vormen. Voor de Strategische Evaluatie zelf geldt dat de onderzoekers alle keuzes die zij gemaakt hebben heel expliciet hebben opgeschreven. Ook de reconstructie van de beleidstheorie(ën) achter het beleid hebben zij én in klankbordgroepen besproken én zeer uitgebreid gedocumenteerd. Hierdoor probeerden ze de rationale achter het beleid zichtbaar te maken. De interne consistentie van de weging van bijvoorbeeld de doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende onderdelen en het geëvalueerd beleid is hierdoor hoog geworden.

Logica beleid werd pas expliciet na reconstrueren van de beleidstheorie

Door het reconstrueren van de beleidstheorieën achter kansengelijkheid heeft AEF veel werk verzet. Hiermee heeft AEF verbanden gelegd die tot dan toe impliciet waren of zelfs niet gezien werden. Dat betekent echter ook dat de logica van het beleid alleen achteraf aan het beleid toegeschreven kon worden. De doelen van kansengelijkheid veranderen in de onderzochte vijf jaar sterk. Door het grote aantal van 44 verschillende maatregelen, programma's en subsidies ontbreekt het overzicht en de samenhang. Dit wordt ook zichtbaar doordat het moeilijk bleef de doeltreffendheid van veel van de verschillende beleidsmaatregelen vast te stellen en het ministerie zelf niet altijd genoeg zicht had op de logica achter de maatregelen. Zonder inzicht in de doeltreffendheid is het haast ondoenlijk om ook iets zinvol te kunnen zeggen over de doelmatigheid. Dat is in deze Strategische Evaluatie dan ook niet gelukt, omdat dit op basis van de onderliggende evaluaties onmogelijk bleek. Zeker voor de financieel omvangrijke beleidsmaatregelen had voor de start van het beleid nagedacht en beargumenteerd moeten worden hoe de doeltreffendheid en doelmatigheid vastgesteld konden worden. Dit schrijft de Comptabiliteitswet daarom ook voor.

Financieel omvangrijkste maatregelen hebben zelfde beleidsdoel

Binnen kansengelijkheid zijn een aantal qua financiële omvang en bereik grote beleidsmaatregelen die domineren, zoals de arbeidsmarkttoelage en het gemeentelijke



Blad 3/4

onderwijsachterstandenbeleid en het onderwijsachterstandenbeleid. De financiële invloed van deze beleidsmaatregelen is zo groot dat het eigenlijk niet meer uitmaakt of kleinere maatregelen ook succesvol zijn. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de scholen die in aanmerking komen voor de arbeidsmarkttoelage. Die komen ook in aanmerking voor schoolmaaltijden en het vrijroosteren van leraren. De doeltreffendheid van het beleid is op die manier niet geholpen met het aantal fijnmazige beleidsmaatregelen. Omdat dit veelal (kortlopende) subsidies betreft, vraagt dit ook om relatief hoge uitvoeringslasten bij de aanvragende scholen, terwijl juist het personeel in het funderend onderwijs al onder druk staat.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van omvangrijke maatregelen niet vast te stellen

Van de in totaal € 6,9 miljard aan kansengelijkheid is de doelmatigheid niet vast te stellen. Een deel van deze maatregelen (arbeidsmarkttoelage, gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, onderwijsachterstandenbeleid) zou volgens de beleidstheorie tot dezelfde outcome moeten leiden: 'scholen met veel leerlingen met een lage SES slagen er (beter) in om achterstanden weg te werken en ondersteuning te bieden'.

Juist hier had deze Strategische Evaluatie meerwaarde kunnen hebben door de doelmatigheid van deze 3 maatregelen met elkaar te vergelijken, dit is ook het doel van deze vorm van synthesestudie. Gezien de financiële omvang van deze beleidsmaatregelen mocht men verwachten dat het mogelijk is om hiervan de effecten te kunnen volgen. Voor de arbeidsmarkttoelage loopt nu een robuuste studie – waarvan de eerste resultaten helaas 'geen substantiële effecten' lieten zien.² Voor het gemeentelijk en het via scholen gefinancierd onderwijsachterstandenbeleid ontbreken deze studies – voor zover het geen VVE betreft.

Van de €2,5 miljard aan onderwijsachterstandenbeleid is zelfs niet vast te stellen of dit doeltreffend is geweest. Het is onduidelijk of scholen dit geld ook daadwerkelijk hebben ingezet voor het verkleinen van onderwijsachterstanden. Dat hoeft niet te verbazen, want dit is eigen aan de gekozen systematiek waarbij zowel gemeenten als de scholen zelf een grote beleidsvrijheid hebben om het geld te alloceren. Dat inzicht is niet nieuw, dit weten we al sinds 2015 en 2017. Dit beleid loopt al lang, een gedeelte wordt zelfs al sinds de jaren tachtig gevoerd. Daarom had het in plaats van een door het ministerie gewenste literatuurstudie naar buitenlandse ervaringen meer in de rede gelegen om in de doeltreffendheid van dit beleid meer inzicht te bieden. Temeer omdat het identificeren van de belangrijkste resterende kennis- en inzichtlacunes met het oog op verdere verbetering in het inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid één van de onderdelen van de Strategische

² Derk Visser, Maria Zumbuehl en Karzan Schippers (2024). *Effecten eerste schooljaar arbeidsmarkttoelage Nationaal Programma Onderwijs*. CPB: Den Haag.



Blad 4/4

Evaluatie is. De inspiratie vanuit vergelijkende landen is bovendien slechts bruikbaar wanneer je weet welke positieve bijdragen je eigen beleid biedt en welke zaken nog verbeterd kunnen worden.