



Centraal Planbureau

CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds

Eerste beoordelingsronde 2021

Het CPB heeft veertien voorstellen geanalyseerd op de domeinen infrastructuur, innovatie en kennisontwikkeling. De CPB-analyses vormen input voor het advies van de adviescommissie.

Deze deelpublicatie geeft de analyse weer van het voorstel:

**Beleidsexperimenten
funderend onderwijs**

Domein: Kennisontwikkeling

CPB Notitie

Maart 2021

Bijlage N: Beleidsexperimenten funderend onderwijs

Samenvatting

Het voorstel wil de kwaliteit van het Nederlandse primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo) verhogen door te experimenteren met verschillende stelselwijzigingen. Het voorstel bestaat uit vier projectdelen. Het deelproject 'kwaliteitsverschillen dichten' (aanvraag 386 mln euro) wil interventies toepassen bij zwakke tot ondergemiddeld presterende scholen 'op het gebied van kwaliteit leidinggevenden, leraar-leerling interactie, lesmethoden, professionalisering en vormgeven van passend onderwijs', bij zowel po, vo als bij samenwerkingsverbanden. In het tweede deelproject 'kindvoorzieningen' (aanvraag 412 mln euro) worden drie verschillende vormen van gratis buitenschoolse opvang (BSO) voor kinderen met risico op onderwijsachterstand in leeftijd 4 tot 12 jaar aangeboden. Het derde deelproject 'alternatief vroegselectie' (aanvraag 378 mln euro) onderzoekt drie mogelijke alternatieven om 'onjuiste' schooladviezen naar aanleiding van vroege selectie tegen te gaan: coaching van leerlingen, dakpanbrugklassen en een brede onderbouw. Het laatste deelproject 'aanpak tekorten' (aanvraag 198 mln euro) bestaat uit onderzoek naar: een toelage op het salaris voor leraren en schoolleiders, intensieve begeleiding en coaching van starters, en ondersteuning van alle schoolleiders en leraren. Het doel is om het leraren- en schoolleiderstekort bij scholen met een hoge achterstandsscore terug te dringen.

De invulling van het deelproject 'kwaliteitsverschillen dichten' is nog niet afdoende. De opzet van de verschillende experimenten ontbreekt, en de beoogde methodologie van het onderzoek is nog niet bekend. Hierdoor kan er geen uitspraak worden gedaan over de potentiële bijdrage aan het bbp, de maatschappelijke baten, en de efficiëntie van het voorstel.

Het deelproject 'kindvoorzieningen' kan in potentie de maatschappelijke welvaart verhogen, maar daarbij moeten wel enige kanttekeningen worden geplaatst. Ook dit deelproject bevindt zich in een vroeg stadium. Het lijkt echter mogelijk een adequaat onderzoeksdesign uit te werken. Indien de interventies effectief blijken, zijn de kindvoorzieningen relatief eenvoudig op te schalen. Een kanttekening is dat geen rekening gehouden lijkt te zijn met niet-doelgroepkinderen, die toch gebruik zullen maken van de gratis voorzieningen. Voor hen zal de leerwinst naar verwachting lager uitpakken. Ook zijn bij opschaling de continuïteitsrisico's voor dit deelproject groot. Opschaling vergt extra middelen vanwege de relatief hoge kosten voor landelijke uitrol. Middelen waarin vooralsnog niet voorzien is.

Ook twee van de drie sub-projecten binnen het deelproject 'alternatief vroegselectie' zijn potentieel kansrijk. Coaching van brugklassers is een relatief dure maatregel (aanvraag 327 mln euro), die ook relatief hoge leerwinsten kan genereren. Op zichzelf staand is coaching echter geen alternatief voor vroege selectie, wat betekent dat het op zichzelf niet direct zal bijdragen aan het tegengaan van 'onjuiste' schooladviezen. Het sub-project 'dakpanbrugklassen' (aanvraag 1,8 mln euro) wil data over bestaande dakpanbrugklassen analyseren, en kan daarmee een waardevolle bijdrage aan de kennisbasis zijn. Voor het laatste sub-project: 'de brede onderbouw' lijkt het lastig een goed experimenteel design te ontwikkelen dat in voldoende mate rekening houdt met selectie-effecten.

De interventies binnen het laatste deelproject ‘aanpak tekorten’ zouden eventueel later uitgevoerd kunnen worden. Adequate onderzoeksdesigns zijn mogelijk, en leerwinsten op achterstandsscholen zijn waarschijnlijk, maar de interventies wachten niet de resultaten van bestaand beleid om lerarentekorten aan te pakken af. Een andere kanttekening is dat het tekort aan leraren en schoolleiding mogelijk niet aangepakt, maar verplaatst zal worden bij landelijke uitrol van dit deelproject. Dit geldt met name voor het eerste subproject (salaristoelag).

1 Beknopte beschrijving project

Het project ‘beleidsexperimenten funderend onderwijs’ is gericht op het verhogen van de kwaliteit van het Nederlandse primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo). Indien de experimenten gunstige resultaten opleveren, zouden deze in een later stadium opgeschaald kunnen worden. Het voorstel is een reactie op de observatie dat de laatste jaren de Nederlandse resultaten op internationale vergelijkende onderzoeken (PISA, TIMMS en PIRLS) dalen. Daarnaast zijn er niveaoverschillen tussen scholen, wat terug te zien is in de leeropbrengsten die leerlingen behalen.

Het project bestaat uit vier deelprojecten die los van elkaar uitvoerbaar zijn: (i) Kwaliteitsverschillen scholen dichten, (ii) Kindvoorzieningen buiten schooltijd, (iii) Alternatief voor vroegselectie en (iv) Aanpak tekorten op kwetsbare scholen. Een beknopt overzicht van de experimenten is weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel: Overzicht van experimenten

	I. Kwaliteitsverschillen dichten	II. Kindvoorzieningen	III. Alternatief vroegselectie	IV. Aanpak tekorten
Beschrijving interventie(s)	Interventies bij zwakke tot ondergemiddeld presterende scholen ‘op het gebied van kwaliteit leidinggevend, leraar-leerling interactie, lesmethoden, professionalisering en vormgeven van passend onderwijs’, bij zowel po, vo als bij samenwerkingsverbanden	Gratis buitenschoolse opvang (BSO) voor kinderen met risico op onderwijsachterstand (doelgroepkinderen) in leeftijd 4 tot 12 jaar.	Interventies om ‘onjuiste’ schooladviezen tegen te gaan: coaching van leerlingen, dakpanbrugklassen of een brede onderbouw	Bij scholen met hoge achterstandsscore: Toelage op het salaris voor leraren en schoolleiders, intensieve begeleiding en coaching van starters (leraren en schoolleiders) en ondersteuning van alle schoolleiders en leraren (ongeacht of zij starter zijn).
Hoofddoel	Kwaliteitsverschillen tussen scholen te dichten.	Verbetering cognitieve en/of sociaal-emotionele ontwikkeling van doelgroep kinderen	Onderzoeken welke interventie bijdraagt aan hoger uitstroomniveau van leerlingen (gegeven het schooladvies po)	Lerarentekorten, schoolleiderstekorten en het hoge verloop bij beide groepen oplossen bij scholen met hoge achterstandsscore

Het ministerie van OCW is de indienende partij. Deze voorstellen zijn afgestemd met onder meer de PO-Raad, de VO-Raad, de Algemene Vereniging van Schoolleiders, Federatie van Onderwijsvakorganisaties en het CNV.¹⁸² De kosten per deelproject zijn in onderstaande tabel weergegeven.

¹⁸² Binnen het ministerie van OCW is met name het Expertisecentrum Centrum Subsidies (ECS) betrokken bij de uitvoering. Zij toetsen of het voorstel voldoet aan eisen op het gebied van doelmatigheid en rechtmatigheid. Verder worden de evaluaties van de experimenten uitbesteed aan onderzoeksinstituten.

Tabel: Overzicht van de kosten (nominaal, cumulatief 2022-2028)

	Kwaliteitsverschillen dichten	Kindvoorzieningen	Alternatief vroegselectie	Aanpak tekorten	Totaal
NGF-subsidie (mln euro)	386	412	378	198	1374

2 Analyse van knelpunten en aanpak

2.1 Wat is het probleem?

Knelpunten

Het voorstel is ingegeven door een recent McKinsey-rapport, waarin een groot aantal problemen en maatschappelijke uitdagingen worden geschetst voor het Nederlandse onderwijs (McKinsey, 2020). De leerprestaties van Nederlandse kinderen zijn gemiddeld gezien afgenomen sinds 2009. Daar waar Nederlandse kinderen voorheen internationaal bovengemiddeld scoorden, is dat niet langer het geval. Onderliggend aan deze achteruitgang blijkt dat vooral op de zwakke en ondergemiddeld presterende scholen de schoolresultaten zijn achteruitgegaan (zowel in het po als het vo). De ongelijkheid tussen scholen is dus toegenomen, wat leidt tot een toenemende kansenongelijkheid voor Nederlandse leerlingen. Volgens het rapport wordt de kansenongelijkheid verder versterkt door het oplopende lerarentekort, wat met name de zwakkere scholen treft. Ook wordt bij sommige scholen een tekort aan ‘verbetercultuur’ geconstateerd, waarbij het aan middelen ontbreekt om mogelijk effectieve maatregelen in te zetten om de onderwijsprestaties te verbeteren. Ten slotte merkt het rapport op dat Nederlandse kinderen minder tevreden zijn over het onderwijs en tot de minst gemotiveerde leerlingen op een lijst van 72 landen behoren.

Dit rapport verdient echter een kritische beschouwing. Zo zijn de leerprestaties van Nederlandse leerlingen in internationaal verband op enkele domeinen wel achteruitgegaan¹⁸³, maar laten zij op nationale schaal een stabiel patroon zien. Volgens de Inspectie van het Onderwijs (2020) kan dit verschil in nationale- en internationale leerprestaties komen doordat verschillende vaardigheden worden gemeten of dat leerlingen minder motivatie hebben voor de internationale toetsen waar geen cijfer vanaf hangt.

Er mist een kritische beschouwing op de conclusie van McKinsey dat verschillen in leerresultaten tussen scholen primair in de directe invloedssfeer van scholen liggen. Het rapport merkt op dat 70% van de verklaarde verschillen tussen scholen wordt veroorzaakt door dagelijks handelen van schoolbestuurders, directeuren en leraren, en dat de overige 30% wordt veroorzaakt door context (zoals opleidingsniveau van ouders en gemeentekarakteristieken). Nadere bestudering van het onderzoek wijst evenwel uit dat verschillen in schoolfactoren niet meer dan 30% van de verschillen tussen scholen verklaren. 59% van de variatie in toetsscores tussen scholen blijft onverklaard.¹⁸⁴ Een ander belangrijk punt is dat er slechts beperkte consistentie over de tijd bestaat in de onderwijsprestaties van scholen (CPB, 2019). Er zijn dus maar beperkt schoolfactoren die consistent over de tijd verschillen in onderwijsprestaties tussen scholen kunnen verklaren.

¹⁸³ Maar er is tegelijkertijd wel sprake van een toename in toetsscores in de kernvakken wiskunde en Engels.

¹⁸⁴ McKinsey heeft een regressieanalyse uitgevoerd voor de verklaring van de gemiddelde toetsscore van een school door schoolfactoren en contextvariabelen. Deze regressievergelijking heeft een verklaringsgraad van 41%. Dat betekent dus dat 59% van de variatie in toetsscores tussen scholen niet verklaard kan worden uit schoolfactoren en contextvariabelen. Van de 41% verklaarde variatie is 70% toe te schrijven aan schoolfactoren en 30% aan contextfactoren. Oftewel, de variatie tussen scholen valt uiteen in 59% onverklaarde variatie, circa 29% schoolfactoren (70% x 41%) en 12% contextfactoren (30% x 41%).

Hoewel kanttekeningen geplaatst kunnen worden bij de insteek via het McKinsey-rapport, pakt het voorstel wel een aantal actuele thema's in het onderwijs op. Het voorstel zet in op het verhogen van de onderwijskwaliteit en richt zich daarom op een aantal relevante knelpunten.¹⁸⁵ Concreet gaat dit voorstel vooral in op niveauverschillen tussen sterkere en zwakke scholen, te weinig ondersteuning voor kinderen die risico lopen op leerachterstanden, kansenongelijkheid in schooladviezen, en lerarentekorten op scholen met een hoge achterstandsscore.

Marktfalen en overheidsfalen

In de huidige inrichting van het onderwijsstelsel lijken beperkte prikkels voor scholen om de onderwijskwaliteit te optimaliseren een belangrijke reden voor de beschreven knelpunten te zijn.

Innoveren brengt risico en kosten mee voor de school die een innovatie ontwikkelt en doorvoert, maar levert kennis op voor alle scholen. Deze kennis is een semipubliek goed. De beperkte baten voor de innoverende school in de vorm van de bereikte kwaliteitsverbetering op die school staan niet in verhouding tot de innovatiekosten en het risico dat de interventie niet succesvol is.

Daarnaast zijn scholen beperkt in hun mogelijkheden te innoveren, of de onderwijskwaliteit te verbeteren. Bijvoorbeeld, omdat het ontbreekt aan voldoende personeel (lerarentekort), of dat het ontbreekt aan de juiste kwalificaties bij het aanwezige personeel (bijvoorbeeld ict-kennis). Maar ook de beschikbaar gestelde financiële ruimte kan een rem zetten op de mogelijkheden de kwaliteit te verbeteren. Zo zijn scholen budgettair beperkt in hun mogelijkheden om de salarissen voor onderwijzers aan te passen om het lerarentekort terug te dringen.

Daarnaast kunnen pragmatische overwegingen vanuit de kant van ouders een reden zijn voor de beperkte innovatiedrang bij scholen. Zo is het voor ouders moeilijk de kwaliteit van een school te beoordelen en soms laten de ouders de schoolkeuze ook afhangen van pragmatische overwegingen, zoals de afstand. Slechter presterende scholen worden hierdoor minder 'afgestraft' in termen van aantallen van leerlingen.

De beperkte prikkels en mogelijkheden hebben niet bij alle scholen en kinderen eenzelfde effect op de onderwijskwaliteit. Niet elke school heeft eenzelfde leerlingpopulatie en staat in eenzelfde omgeving. Zo zijn er scholen met relatief veel kinderen met een taal- en leerachterstand¹⁸⁶ en zijn er scholen die in steden staan met hoge woonlasten. Deze verschillen leiden ertoe dat de ene school behoefte heeft aan meer docenten om in kleinere klassen aan taal- en leerachterstanden te kunnen werken, terwijl een andere school geen docenten kan krijgen door een tekort aan betaalbare woonruimte in de directe omgeving. Zonder adequaat additioneel beleid dat als maatwerk over de scholen kan worden uitgerold, leiden deze verschillen tussen scholen tot verschillen in onderwijskwaliteit en tot kansenongelijkheid tussen kinderen.

¹⁸⁵ Overigens zouden er ook andere knelpunten kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld het curriculum of de motivatie van leerlingen.

¹⁸⁶ Zie CPB (2019, [link](#)) voor een analyse van verschillen in leerprestaties tussen scholen tegen onder andere de achtergrond van de leerlingpopulatie en schoolkenmerken.

Rol van de overheid bij onderwijs

De aanwezigheid van marktfalen vormen traditioneel de reden voor overheidsingrijpen in het Nederlandse onderwijs. In de context van onderwijs wordt met marktfalen primair bedoeld dat zonder overheidsinterventie individuen minder investeren in onderwijs dan vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk is. Er zijn verschillende vormen van marktfalen:

Allereerst de aanwezigheid van externe effecten. Bij de keuze voor deelname aan onderwijs internaliseren scholieren namelijk (nog) niet alle baten die onderwijs genereert, zoals onder andere (latere) productiviteits-spillovers, minder criminaliteit, mindervoortijdig schoolverlaters, meer sociale cohesie, en positieve gezondheidseffecten.

Een tweede reden voor overheidsingrijpen kunnen gedragsbiases en informatie-asymmetrie bij kinderen en ouders zijn. Een voorbeeld is dat ouders of kinderen niet weten dat onderwijsinvesteringen vanuit privaat oogpunt zeer rendabel zijn en daardoor onderinvesteren. Verder hebben bijvoorbeeld pubers moeite om het belang van nu investeren in een goede scholing voor de toekomst te zien (hyperbolic discounting). Of leidt een geldende sociale norm binnen een groep adolescenten tot verminderde inzet voor een opleiding.

Legitimiteit overheidsingrijpen

De bovenstaande marktfalen bieden traditioneel de economische argumentatie tot overheidsingrijpen in het funderend onderwijs. Gegeven de legitimiteit van overheidsingrijpen zou de overheid de huidige inrichting van het onderwijsstelsel kunnen aanpassen om daarmee mogelijke knelpunten in het Nederlandse onderwijs tegen te gaan.¹⁸⁷

2.2 Wordt het probleem opgelost?

De deelprojecten uit dit voorstel focussen op de inrichting van het onderwijssysteem en op de mogelijkheden om de onderwijskwaliteit te verbeteren. De deelprojecten zijn daartoe bewust opgesteld als experimenten, die bij succes eventueel gecontinueerd of opgeschaald kunnen worden. In beginsel onderschrijven wij de keuze voor een experimentele opzet om meer kennis over de effectiviteit van verschillende maatregelen te verkrijgen alvorens tot volledige uitrol over te gaan.

2.2.1 Algemeen geldende kanttekeningen bij de experimenten

De experimenten missen een uitgewerkt methodologisch plan. In de beschrijving van de experimenten wordt aangegeven dat de precieze invulling van de experimenten pas later wordt vastgesteld, door middel van co-creatie met het onderwijsveld en de wetenschap. Daarmee missen op dit moment bijvoorbeeld ook de kaders van beoordeling van de effectiviteit van de interventies. Ook is er nog geen invulling gegeven aan hoe de wetenschappelijke bijdrage van de experimenten gewaarborgd zal zijn, zoals hoe omgegaan zal worden met de onderzoeksrisico's. Hiervoor is het van belang dat de wetenschap nauw betrokken blijft bij de co-creatie van de experimenten.

¹⁸⁷ Op de legitimiteit van het tweede deelproject wordt in paragraaf 2.2.3 nog specifiek ingegaan.

Selectie-effecten en het commitment van scholen zijn twee onderzoeksrisico's die bij alle experimenten lijken op te treden. Van selectie-effecten is sprake als de vrije keuze van ouders ertoe kan leiden dat zij besluiten niet deel te nemen aan een experiment, waardoor de achtergrondkenmerken van de kinderen die wel deelnemen kunnen afwijken van de kinderen die niet deelnemen. De verschillen in leerprestaties tussen beide groepen worden dan niet alleen veroorzaakt door het experiment, maar ook door het verschil in achtergrondkenmerken. Verschillende experimenten hebben een meerjarig karakter. Gedurende deze periode moeten de deelnemers uit de controlegroep (zonder interventie) afzien van deelname aan andere experimenten. Anders zouden verschillen tussen behandel- en controlegroep ook veroorzaakt kunnen zijn door de andere interventie bij de controlegroep. Het is niet duidelijk wat de motivatie voor controlegroep-scholen zou zijn om gedurende de hele periode gegevens te delen voor het onderzoek, en niet aan andere onderzoeken mee te doen.

Voor alle deelprojecten geldt dat er na de experimentele fase mogelijk problemen met de uitrol over alle scholen zijn. Als er betrouwbare causale effecten gevonden worden van de interventies op de leerprestaties, zijn er verschillende opties voor continuering. Eén optie is kennisdeling, een andere optie is opschaling. Bij opschaling wordt de meest effectieve interventie op meerdere scholen toegepast. Bij kennisdeling kan gedacht worden aan een website of informatiebijeenkomsten om de resultaten van de experimenten te delen met andere scholen. Kennisdeling heeft lagere kosten dan opschaling, maar het is onzeker of kennisdeling zal leiden tot het toepassen van de geleerde lessen in het veld. Opschaling van effectieve deelprojecten zal sneller bijdragen aan het verbeteren van de Nederlandse leerprestaties, maar tegelijkertijd is ook het continuïteitsrisico groter. Gezien de kosten vergt dit extra middelen, waarin vooralsnog niet is voorzien. Daarnaast zal landelijk opschalen mogelijk niet voor alle scholen tot dezelfde leerwinsten leiden, bijvoorbeeld omdat de leerlingenpopulatie tussen scholen verschilt.

Bij een volledige uitrol in het onderwijs zullen sommige maatregelen elkaar kunnen versterken. Dit geldt vooral voor de maatregelen die eenzelfde doel beogen, zoals het tegengaan van kansongelijkheid. Zo zou de implementatie van kindvoorzieningen kunnen bijdragen aan hogere leerprestaties van kinderen met een hoger risico op achterstanden. Indien kindvoorzieningen worden gecombineerd met een latere selectie, dan krijgen de laatbloeiers uit deze groepen ook de kans om zich langer te ontwikkelen.

2.2.2 Deelproject I: Kwaliteitsverschillen scholen dichten

Dit deelproject bestaat uit interventies om kwaliteitsverschillen tussen scholen te dichten.

Kwaliteitsverschillen tussen scholen kunnen worden veroorzaakt door meerdere factoren (bijvoorbeeld lerarentekorten of verschillende leerlingenpopulaties). Om deze kwaliteitsverschillen te dichten, worden drie tot vijf interventies voorgesteld voor het po, vo en voor samenwerkingsverbanden. De interventies vinden plaats op het gebied van leraar-leerlinginteractie, lesmethoden, en professionalisering en vormgeving van passend onderwijs. Ook de kwaliteit van leidinggevenden zal aangepakt worden.

Het voorstel mist op dit moment nog een precieze opzet van de verschillende experimenten en van de beoogde methodologie van het onderzoek. Zonder dat die invulling er is, kan echter niets gezegd worden over de bijdrage aan het leveren van maatwerk voor verschillende scholen en het eventuele effect op kansengelijkheid.

Ook gaat het voorstel niet in op de jaarlijkse fluctuaties in de kwaliteit van scholen. Uit de CPB (2019) blijkt dat van de 10% scholen met het laagste schooleffect in een jaar, slechts 28% een jaar later weer behoort tot de 10% scholen met het laagste schooleffect. Een meerjarig beeld van de onderwijsprestaties geeft dus een betrouwbaarder beeld van de kwaliteit van scholen. Ook blijkt uit dit onderzoek dat het niet eenvoudig is om kwaliteitsverschillen tussen scholen toe te schrijven aan schoolkenmerken.

2.2.3 Deelproject II: Kindvoorzieningen

Het deelproject 'kindvoorzieningen' sluit aan bij financiële restricties die mogelijk spelen bij ouders met een lage sociaaleconomische status. Met name kinderen van ouders met lage sociaaleconomische status krijgen thuis minder begeleiding in hun cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling. Ook maakt deze groep kinderen relatief minder gebruik van de buitenschoolse opvang. Uit onderzoek van het SEO (2020) blijkt dat een additionele groep van ongeveer 10% van de laagopgeleide ouders gebruik zou maken van kinderopvang als een kinderopvangtoeslag voor alle (ook niet-werkende) ouders ingesteld zou worden. De ongelijke begeleiding thuis en ongelijke deelname aan naschoolse programma's kan leiden tot kansenongelijkheid, waarbij kinderen van ouders met lage sociaaleconomische status achterblijven in hun leerprestaties.

Het deelproject 'kindvoorzieningen' mist op dit moment nog een volledige opzet van de verschillende experimenten en van de beoogde methodologie van het onderzoek. Duidelijk zijn de kaders: gratis buitenschoolse opvang voor de doelgroep, de voorwaarde dat de educatieve invulling moet bijdragen aan het ondersteunen van cognitieve en/of sociaal-emotionele ontwikkeling van deze kinderen en dat drie verschillende educatieve pakketten zullen worden onderzocht. De keuze hiervan moet nog plaatsvinden. De specifieke invulling en de onderzoeksopzet hiervan zullen nog uitgewerkt worden in co-creatie met wetenschappers en onderwijsprofessionals.

Naast de eerdergenoemde continuïteitsrisico's en methodologische aspecten (zie paragraaf 2.2.1), speelt bij dit experiment een mogelijk probleem bij de doelmatigheid. Dit probleem doet zich voor bij de vertaalslag van doelgroepkinderen naar welke scholen in aanmerking komen voor de interventies. De hoofdreden hiervoor is dat omwille van privacy de onderwijsachterstandsscore per postcodegebied waarin de school gevestigd is (CBS indicator)¹⁸⁸ gebruikt wordt, maar dat daarmee niet bekend is welke leerlingen een onderwijsachterstand hebben. Alle kinderen op een deelnemende school komen daarmee in aanmerking voor de gratis kinderopvang, ook kinderen die geen onderwijsachterstand hebben en kinderen die al gebruikmaken van de buitenschoolse opvang. Daarmee is dit deelproject mogelijk niet doelmatig.

Het deelproject 'kindvoorzieningen' kan leiden tot concurrentie met betaalde kinderopvang in hetzelfde postcodegebied. Dit omdat er een samenwerkingsverband wordt gecreëerd tussen buitenschoolse opvang en de voor de interventie geselecteerde scholen. Hierdoor worden andere opvangorganisaties in de omgeving mogelijk benadeeld.

Een positief aspect in de uitvoering is de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen. Jaarlijks worden de kwaliteit van de voorziening en implementatiegetrouwheid van de ontwikkelde interventie, het gebruik van het aanbod door de doelgroepkinderen, de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling en de arbeidsparticipatie van de ouders gemeten. Op basis van de metingen kan eventueel worden bijgestuurd.

2.2.4 Deelproject III: Alternatief vroegselectie

Het deelproject 'alternatief vroegselectie' draagt bij aan de kennisbasis over welke maatregelen 'onjuiste' adviezen voor het type voortgezet onderwijs tegen kunnen gaan. Kinderen worden nu op een leeftijd van 12 jaar ingedeeld naar schoolniveau op basis van adviezen van de school en de eindtoets. Hierdoor worden met name zogeheten 'laatbloeiers' benadeeld (kinderen die zich minder snel ontwikkelen, maar later juist een grote inhaalslag doormaken). Onderzoek laat zien dat vooral jongens, kinderen van lager opgeleide

¹⁸⁸ Achterstandsscore is gemeten volgens een CBS indicator ([link](#))

ouders, of van ouders met een lage sociaaleconomische status voordeel ondervinden van het uitstellen van het selectiemoment.¹⁸⁹ Vroegselectie pakt daarentegen veelal positief uit voor bovenmodale leerlingen.

Binnen het deelproject worden drie alternatieven onderzocht: coaching, dakpanbrugklassen en brede onderbouw¹⁹⁰ (subprojecten III.1, III.2 en III.3). Uit onderzoek blijkt dat coaching succesvol kan zijn om leerwinsten te behalen.¹⁹¹ Het is echter niet duidelijk hoe die leerwinsten zich zullen vertalen tot het behalen van een hoger schoolniveau in het voortgezet onderwijs, zonder dat coaching gecombineerd wordt met een later selectiemoment of een latere mogelijkheid tot stapelen of opstromen.¹⁹² Coaching is dus op zichzelf staand geen alternatief voor vroegselectie. Om het effect van dakpanbrugklassen te onderzoeken is geen extra interventie nodig. Het gaat hier om de bekostiging van onderzoek naar de effecten van al bestaande dakpanbrugklassen.¹⁹³ Er zijn ook al scholen met een brede onderbouw, maar deze onderbouw is wisselend ingevuld en daarmee zijn de effecten op leerprestaties moeilijk te duiden. Met een experiment kan de invulling in beginsel beter gecontroleerd worden, zodat de resultaten ook beter te interpreteren zijn.

Naast de eerder genoemde onderzoeksrisico's (selectie-effecten en ongewijzigd beleid van controlegroep) en risico's bij de opschaling zien wij nog drie specifieke risico's bij het thema 'alternatief vroegselectie':

- **De inbedding in en de lessen die getrokken worden uit eerder onderzoek zijn mager.** Er zijn bijvoorbeeld geen referenties naar eerder onderzoek naar de effectiviteit van het invoeren van de middenschool. Er wordt dus niet ingegaan op waarom eerdere pogingen tot het invoeren van een middenschool niet geslaagd zijn en of daar lessen voor het huidige project uit getrokken kunnen worden. Ook wordt niet ingegaan op eerder onderzoek naar de al bestaande dakpanbrugklassen¹⁹⁴, waardoor niet de noodzaak van een grootschalig dataonderzoek naar dakpanbrugklassen wordt aangetoond.
- **Er is sprake van een afruil tussen leerlingen.** De leerlingen die nu voordeel hebben van vroegselectie (de vroegbloeiers, die bovengemiddeld presteren) gaan naar verwachting minder presteren indien zij later in het voor hen geschikte onderwijstype geplaatst worden. Daarentegen profiteren de laatbloeiers juist van latere selectie. Deze afruil speelt vooral bij de brede onderbouw en de dakpanbrugklassen.
- **De populariteit van categorale brugklassen over de laatste 10 jaar is gestegen ten opzichte van de alternatieven.**¹⁹⁵ Scholen met een brede onderbouw en dakpanbrugklassen nemen af in populariteit, dit kan het bereik van de interventies van dit deelproject verkleinen bij landelijke uitrol. Het is denkbaar dat niet alle scholen de interventie willen toepassen, aangezien er blijkbaar vraag is naar categorale brugklassen.

2.2.5 Deelproject IV: Aanpak tekorten

Het voorstel 'aanpak tekorten' grijpt aan bij het gebrek aan maatwerk op scholen. Hier speelt dus de heterogeniteit tussen scholen, waarbij er de zorg is dat het lerarentekort eenzijdig neerslaat bij leerlingen uit arme gezinnen, met laagopgeleide ouders en/of een migratie-achtergrond, voor wie goede leraren het meeste verschil kunnen maken (IvhO, 2020).

¹⁸⁹ Zie CPB (2011), Sulzmaier 2020, Roller & Steinberg 2020, Canaan, 2020. Bij de literatuur moet wel worden opgemerkt dat zelden sprake is van enkel een verandering in het selectiemoment. Dikwijls gaat wijziging hierin gepaard met andere aanpassingen in het onderwijsstelsel, zoals een ander curriculum, of andere klassengrootte. Dit betekent dat de effecten het gevolg zijn van een pakket van maatregelen in plaats van enkel een verschoven selectiemoment, zelfs in de situaties van een natuurlijk experiment.

¹⁹⁰ Dakpanbrugklassen zijn brugklassen waarin twee of meer typen voortgezet onderwijs zijn gecombineerd. Bijvoorbeeld een havo/vwo brugklas. Met een brede onderbouw wordt, analoog aan het primair onderwijs, een uniform traject voor alle leerlingen in de eerste drie jaar van het voortgezet onderwijs bedoeld.

¹⁹¹ Zie CPB (2018).

¹⁹² Stapelen is het behalen van een diploma op hoger niveau, nadat een eerder diploma behaald is. Bijvoorbeeld eerst een havo-diploma halen en daarna nog een vwo-diploma. Opstromen is een onderwijsniveau omhoog gaan, zonder dat een eerder diploma is behaald.

¹⁹³ Hiervoor moet vooral een database worden opgezet.

¹⁹⁴ Zie bijvoorbeeld ([link](#)).

¹⁹⁵ Zie Inspectie van het Onderwijs (2016).

Binnen dit deelproject worden drie interventies onderzocht (subprojecten IV.1, IV.2 en IV.3): een toelage op het salaris voor leraren en schoolleiders, intensieve begeleiding en coaching van starters (leraren en schoolleiders) en ondersteuning van alle schoolleiders en leraren. In dit deelproject gaat het niet om de leerwinsten van de kinderen, maar om het effect op het behoud van docenten en schoolleiders, het ziekteverzuim en het werkplezier van leraren en schoolleiders. In het voorstel wordt niet in detail getreden over de schoolleiders. Doelgroep van deze interventies zijn reguliere po-scholen met een hoge achterstandsscore, scholen voor het (voortgezet) speciaal onderwijs en scholen voor speciaal basisonderwijs. Ook bij dit project zal de precieze invulling van de interventies plaatvinden via co-creatie.

De drie genoemde interventies sluiten aan bij eerder onderzoek. Opties die eerder genoemd zijn, zijn een hoger salaris, kleinere klassen, en verbetering van professionele ontwikkeling/loopbaanperspectief.¹⁹⁶ Onderzoek naar financiële prikkels, en coaching binnen dit deelproject sluiten daar goed bij aan. Verder is het meeste Nederlandse onderzoek naar de effectiviteit van maatregelen om de tekorten te dichten gedaan in het voortgezet onderwijs, terwijl dit deelproject gericht is op het primair onderwijs.

Behalve de eerder gemaakte opmerkingen over de onderzoeksrisico's en continuïteitsrisico's passen bij deze interventies nog enkele kanttekeningen:

- **Er is rekening gehouden met recent ingezet beleid, maar de resultaten daarvan worden niet afgewacht.** Zo is er op dit moment al een maatregel waarbij alle leraren in Amsterdam een salaristoelage krijgen binnen een breder onderzoek naar de mogelijkheden om de lerarentekorten binnen de grote steden (G5) te verminderen.¹⁹⁷ In andere grote steden wordt onder andere ingezet op meer ondersteuning in de klas (Rotterdam, Den Haag) of ondersteuning en professionalisering van startende docenten (Utrecht, Almere). De inzet van de maatregelen bij de G5 zal worden meegenomen bij het opzetten van de voorgestelde experimenten, maar de resultaten van het onderzoek niet.
- **Bij het opschalen van dit deelproject is het waarschijnlijk dat het lerarentekort grotendeels niet opgelost, maar verplaatst wordt.** Er is immers een beperkt aantal docenten in Nederland, en het aanbod van leraren en schoolleiding wordt niet direct vergroot door dit voorstel. Dit geldt met name voor subproject IV.1. Bij coachingsactiviteiten is er een kans dat het aantal gewerkte uren op achterstandsscholen toeneemt, doordat leraren die bijvoorbeeld eerst de werkdruk niet aankonden, zich door coaching gesterkt voelen.
- **Een grote meerderheid van de startende docenten in het po wordt op dit moment al begeleid.** Het gaat hier om 87% van de docenten¹⁹⁸. Hierdoor zou de toegevoegde waarde van extra coaches kunnen tegenvallen.

3 Effectiviteit

3.1 Effectiviteit leerwinsten

Uit onderzoek blijkt dat leerprestaties van leerlingen positief zijn gerelateerd aan het latere **verdienvermogen**. Door langer of op een hoger niveau onderwijs te volgen, stijgt hun arbeidsproductiviteit en de kans dat zij later een baan krijgen. Tabel 'Overzicht geschatte leerwinsten uitgedrukt in SD-effecten per

¹⁹⁶ Zie bijvoorbeeld CPB (2016) voor een samenvatting van eerder onderzoek.

¹⁹⁷ Zie verder ([link](#)).

¹⁹⁸ OCW in cijfers ([link](#)).

leerling na uitrol' aan het einde van paragraaf 3.1 geeft weer wat de geschatte leerwinsten zijn per leerling voor de verschillende experimenten.

De eerdergenoemde continuïteits- en opschalingsrisico's kunnen zich uiten in verschillende niveaus van effectiviteit. De effectiviteit van een enkel experiment is anders dan van kennisdeling of van landelijke uitrol. De effectiviteit van kennisdeling wordt beperkt ingeschat, aangezien scholen in de huidige structuur beperkt zijn in hun mogelijkheden te innoveren of de kwaliteit te verbeteren.

In het voorstel wordt verwezen naar CPB (2011) voor het berekenen van bbp-effecten, maar wij prefereren de verbeterde methodiek van Kansrijk onderwijsbeleid 2020 (KOB, 2020) (zie uitleg in volgend tekstkader). In deze methodiek wordt de leerwinst gekoppeld aan een loonstijging vanaf leeftijd 23 tot en met 70 jaar waarbij 1 SD (standaarddeviatie) leerwinst leidt tot ruim 5600 euro extra loon. De contante waarde van deze loonverandering op het moment dat leerlingen te maken hebben met het experiment of nieuw beleid is vervolgens een indicatie van de opbrengsten.¹⁹⁹

3.1.1 Deelproject I: Kwaliteitsverschillen dichten

Zonder een concrete invulling van de interventies in dit deelproject is het effect op de leerwinsten niet te duiden. Er wordt in het voorstel gerekend met een winst op toetsscores van ongeveer 0,125-0,25 SD, zonder dat duidelijk is welke interventies daaraan ten grondslag liggen (zie paragraaf 2.2.2). Zonder nadere invulling van het experiment lijkt het prematuur om er een SD-effect aan te koppelen.

3.1.2 Deelproject II: Kindvoorzieningen

Voor dit deelproject wordt gerekend met een positief effect op de academische prestaties tussen de 0 en 0,1 SD bij een landelijke uitrol. Dit lijkt echter gebaseerd op onderzoek dat niet direct toepasbaar is. De 0 tot 0,1 SD wordt een voorzichtige inschatting van de effecten genoemd. Een meta-studie over kindvoorziening van Durlak e.a. (2011) komt tot 0,27 SD. De effectiviteit van het Amerikaans Head Start programma wordt geschat in een range van 0,10 tot 0,24 SD, afhankelijk van de onderzochte taal- en geletterdheidsuitkomsten.²⁰⁰ Deze studies zijn echter niet direct van toepassing, omdat ze betrekking hebben op een andere leeftijdsgroep of zich op andere vormen van kinderopvang richten dan de buitenschoolse opvang.²⁰¹ Onderzoeken met jongere leeftijdsgroepen zijn niet direct vergelijkbaar. Zo geven Heckman & Kautz (2013) aan dat de meest succesvolle programma's om leerachterstanden op te lossen tijdens de basisschooltijd minder succesvol zijn dan de meest succesvolle programma's tijdens de vroege kindertijd (0-3 jaar).

¹⁹⁹ Omwille van vergelijkbaarheid in de tijd en tussen interventies die op verschillende leeftijden in de onderwijsbaan plaatsvinden, rekenen we de contante waarde nog om naar een vergelijkbare annuïtaire inkomensstroom (euro's) vanaf de interventieleeftijd die we vervolgens relateren aan de macro loonsom.

²⁰⁰ Zie Kansrijk onderwijsbeleid 2016, blz. 54.

²⁰¹ Het Head Start program gaat over kinderen in de leeftijd tot drie jaar met een dagprogramma. Het huidige voorstel gaat over kinderen van schoolgaande leeftijd met een naschools programma. De studie van Durlak et al (2011) gaat expliciet over kindvoorzieningen die voor hele klassen verplicht worden aangeboden. Experimenten met opvang van kleine groepjes kinderen nadat de school gesloten was, waaraan deelname niet verplicht was voor de hele klas, werden bewust niet onderzocht vanwege het risico op selectie-effecten. Het voorgestelde experiment is juist expliciet op vrijwillige basis, en valt dus buiten de scope van wat Durlak e.a. (2011) onderzocht hebben.

Economische Effecten in Kansrijk Onderwijsbeleid 2011, 2016 en 2020

De wijze waarop het CPB de economische effecten van onderwijsbeleid in kaart brengt, is over de tijd enkele malen veranderd. Het CPB probeert daarbij steeds de nieuwste inzichten uit de wetenschappelijke literatuur te volgen. Tevens speelt de onderlinge vergelijkbaarheid van maatregelen op eenzelfde moment en door de tijd een rol. Door deze verandering zijn de economische effecten tussen de verschillende edities van Kansrijk onderwijsbeleid (KOB) niet direct met elkaar vergelijkbaar. De geschatte effecten op de onderwijskwaliteit in de vorm van leerwinsten, uitgedrukt in standaarddeviaties van toetsscores, blijven echter wel vergelijkbaar.

In KOB 2011 wordt een algemene vuistregel gebruikt die een toename van de onderwijskwaliteit of van het aantal onderwijsjaren koppelt aan een structurele verhoging van het bbp. Hierbij geldt dat één standaarddeviatie hogere toetsscore of één jaar extra onderwijs voor de hele beroepsbevolking leidt tot een 10% hoger structureel bbp. Het maximale effect zal pas optreden als de maatregel op de hele beroepsbevolking van toepassing is geweest, in praktijk zou dit 52 tot 66 jaar na de introductie zijn. Deze vuistregel is gebaseerd op quasi-experimenteel onderzoek uit landen waar de onderwijsplicht met één jaar werd verlengd (CPB, 2011). Omdat de resulterende economische effecten nogal onzeker zijn, is in latere edities geprobeerd om een nauwkeurigere systematiek gebaseerd op Nederlandse data te ontwikkelen.

In KOB 2016 werden hogere toetsscores vertaald naar een hoger looninkomen over het werkzame leven (benaderd met de leeftijd 23 – 70 jaar) waarvan een contante waarde werd bepaald. De contante waarde is daarbij teruggerekend naar de leeftijd van de leerlingen voor wie de onderwijsmaatregel geldt. Rekening houdend met het aantal leerlingen in de doelgroep van de maatregel kan de totale (contante waarde van de) extra loonsom worden bepaald. Deze zijn bij KOB 2016 uitgedrukt als fractie van het bbp.

In de KOB-update van 2020 is deze systematiek nog verder verbeterd. Bij nader inzien bleek de methode van 2016 erg gevoelig voor veranderingen in de discontovoet. Ook leidde de berekeningswijze tot het misverstand dat sprake was van jaarlijkse veranderingen in bbp, terwijl het feitelijk een verandering in de loonsom over meerdere jaren betrof. Beide problemen zijn opgelost door de contante waarde van het extra looninkomen over het werkzame leven om te zetten in een vergelijkbare annuïtaire inkomensstroom geldend vanaf het moment van de onderwijsmaatregel. Na wederom rekening te hebben gehouden met de doelgroep wordt deze annuïteit dan uitgedrukt als fractie van de macro-economische bruto loonsom. Zowel de teller als de noemer hebben nu betrekking op jaarcijfers.

In alle drie publicaties van de KOB-reeks zijn alleen private baten in de vorm van hogere lonen meegenomen. Externe effecten zoals productiviteitsgroei door kennispillowers, gezonder leven, minder criminaliteit etc., zijn niet gekwantificeerd.

Economische Effecten in Kansrijk Onderwijsbeleid 2011, 2016 en 2020 (vervolg)

Waarom maakt het tijdstip van beoordeling zo'n groot verschil? Omdat in KOB-2016 en -2020 de economische effecten als een netto contante waarde worden weergegeven, is de discontovoet een belangrijke parameter die de hoogte van de baten beïnvloedt. Deze geeft aan hoe we de toekomstige baten vandaag waarderen. De hoogte van de gebruikte discontovoet wordt in opdracht van de Rijksoverheid door de Commissie Discontovoet vastgesteld. In de afgelopen jaren is de discontovoet steeds verder gedaald. Dit heeft als gevolg dat het moment waarop een maatregel beoordeeld wordt, de uitkomsten van de beoordeling significant kan beïnvloeden. Zo zou toepassing van de actuele discontovoet (2,25%) in plaats van de discontovoet in KOB 2016 (5%) ertoe leiden dat de netto contante waarde van veel maatregelen in het primair onderwijs een factor 2,3 keer hoger is. De effecten uit KOB-2020 zijn minder gevoelig voor een verandering in de discontovoet, onder andere om deze reden gaat onze voorkeur ernaar uit om de 2020-effecten te gebruiken.

Mits de interventie zorgvuldig ingevuld wordt, kunnen naschoolse activiteiten positieve leereffecten genereren. Het idee van de interventie is dat de activiteiten gericht zijn op de cognitieve en sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen en aansluiten bij de lessen die de kinderen op school volgen. Ook talentontwikkeling en motivatie worden gestimuleerd. Uit de literatuur weten we dat maatregelen met bijvoorbeeld extra lessen gericht op het inhalen van achterstand in rekenen en taal leerwinsten opleveren. Dit geldt met name als ze gericht zijn op leerlingen met grote leerachterstanden in combinatie met een sociaaleconomische achterstand. In dat geval liggen de leereffecten in het onderwijs tussen de 0,11 en 0,19 SD (KOB, 2020). Deze resultaten zijn gevonden bij programma's die extra lessen combineren met het aanleren van een positieve levenshouding en het ombuigen van negatief gedrag (KOB, 2016). Kanttekening hierbij is dat deze effectiviteit alleen bereikt wordt bij de kinderen met de grootste leerachterstanden, te weten één tot twee niveaus onder de rest van de klas. Kinderen zonder zo'n grote leerachterstand profiteren minder van de extra lessen, en ook lessen die niet gericht zijn op de specifieke leerachterstand van een kind zijn minder effectief. Ook een maatregel als een verlengde schooldag met spelenderwijs leren (volgens de Nederlandse Marzano-aanpak²⁰² voor kinderen met onderwijsachterstand) is niet effectief in het genereren van SD-effecten (KOB, 2020). Het lijkt dus in grote mate af te hangen van de invulling van de kindvoorzieningen of positieve SD-effecten zullen volgen.

Voor het experiment omvat de doelgroep in principe 75.000 kinderen waarbij de indieners verwachten dat 10% ook daadwerkelijk zal gaan deelnemen aan buitenschoolse opvang als deze gratis aangeboden wordt.²⁰³ Voor het experiment worden scholen benaderd totdat in potentie 75.000 kinderen bereikt kunnen worden. Dan worden er 7500 gratis kinderopvangplaatsen beschikbaar gesteld. Per school zal dan geloot worden welke kinderen een plek krijgen. Alle leerlingen van de school mogen meeloten voor een plek. Er wordt geen rekening gehouden met niet-doelgroepkinderen die toch gebruik zullen willen maken van de

²⁰² Zie ([link](#)) voor meer informatie over de Marzano-aanpak.

²⁰³ Bij een landelijke uitrol verwachten de indieners dat 26.000 kinderen uit een doelgroep van 226.000 kinderen gebruik gaan maken van (gratis) buitenschoolse opvang.

gratis opvang. Deze kinderen kunnen mogelijk wel een plek krijgen op de opvang, maar voor hen zouden de SD-effecten waarschijnlijk lager liggen dan voor doelgroepkinderen.

Hoewel het zonder nadere invulling van de drie educatieve pakketten nog niet mogelijk lijkt om de omvang van het SD-effect in te schatten, is het mogelijk dat dit voorstel positief zal bijdragen aan het verdienvermogen. Dit is gebaseerd op de mogelijkheid om leereffecten te genereren voor de kinderen die eraan zullen meedoen en op het bereik van de interventies. Als de interventies in de co-creatie-fase zorgvuldig ingevuld worden, dan is het waarschijnlijk dat er positieve leereffecten zullen zijn. Ook lijkt het waarschijnlijk dat een deel van de doelgroepkinderen gebruik gaat maken van de gratis naschoolse opvang tijdens het experiment en bij landelijke uitrol.

3.1.3 Deelproject III: Alternatief voor vroegselectie

De voorgestelde interventies zouden zich volgens de propositie vertalen in tussen de 0,1 en 0,25 SD hogere toetsscores voor de doelgroep. Deze doelgroep bestaat uit ongeveer 10% van de Nederlandse kinderen die een te laag schooladvies krijgt. Deze leerlingen scoren hoger op de eindtoets dan hun schooladvies. De mogelijke verbeteringen zijn gebaseerd op Duits onderzoek van Piopiunik (2014). In dit onderzoek liet een soort dakpanbrugklas een verbetering van 0,13 SD zien. Echter, dit onderzoek ging over een (net iets) andere leeftijdsgroep en kinderen die meteen tot het hoogste niveau toegelaten werden, deden niet mee aan het experiment. Hierdoor is het mogelijk dat de 0,13 SD een overschatting is voor het voorgestelde experiment, waaraan leerlingen van alle niveaus mee zullen doen. Aan ander onderzoek naar brede scholen, of naar coaching wordt niet door de indieners gerefereerd voor de onderbouwing van het te behalen effect, noch om aan te tonen dat alle drie de alternatieven onderzocht dienen te worden.

Over de richting van het totale effect van latere selectie door middel van subprojecten III.2 en III.3 op het bbp bestaat nog geen uitsluitsel, maar die is waarschijnlijk positief. Ook als het experiment methodologisch zorgvuldig kan worden uitgevoerd en er causale verbanden vastgesteld kunnen worden, is het niet duidelijk wat het effect van de interventies zal zijn op het bbp. Zoals in paragraaf 2.2 beschreven, zijn er leerlingen voor wie latere selectie positief uitpakt en ook leerlingen voor wie vroegselectie juist goed werkt. In CPB (2011) bleken bijvoorbeeld bovenmodale leerlingen, die niet tot de beste 10% van de leerlingen behoorden, het beter te doen bij vroegselectie. Per saldo zal waarschijnlijk sprake zijn van een zeer kleine stijging van of geen effect op de gemiddelde leerprestaties.²⁰⁴ Het effect op het bbp zal een combinatie zijn van 'winsten' bij de kinderen die profiteren van latere selectie en 'verliezen' bij kinderen die profiteren van vroegselectie.

Subproject III.1: coaching van brugklassers zal waarschijnlijk een positief effect hebben op de leerwinsten, maar de omvang is niet te duiden.²⁰⁵ Ook vroegbloeiers zullen van coaching van kunnen profiteren. Er zullen dus niet de tegengestelde effecten voor verschillende groepen optreden, zoals bij de andere twee interventies.

3.1.4 Deelproject IV: Aanpak tekorten

Er wordt in het voorstel gesteld dat er waarschijnlijk 0,12 SD verbetering in de toetsscores zal plaatsvinden door de interventies. Deze score is gebaseerd op een meta-overzicht van Goldhaber (2016). In dit onderzoek wordt aangegeven dat lessen gegeven door een bovengemiddelde leraar 0,12 SD opleveren op het gebied van taal, en 0,14 SD op het gebied van rekenen, ten opzichte van lessen gegeven door een gemiddelde leraar. Het is niet duidelijk over welke leeftijd de studies gaan waarop Goldhabers conclusies

²⁰⁴ Zie: Mathewes (2020), Borghans, Diris, Smits en de Vries (2020, van Elk, van der Steeg en Webbink (2011), CPB (2011), Malamud en Pop-Eleches (2011), Kerr, Pekkarinen en Uusitalo (2013), Roller en Steinberg (2020), Canaan (2020).

²⁰⁵ Zie CPB (2018)

gebaseerd zijn. De indieners geven ook aan dat het verschil in toetsresultaten in het geval van lerarentekorten, waardoor de leerlingen minder ondersteuning krijgen dan gewenst, nog groter zal zijn dan de 0,12 SD.

De leerwinst van 0,12 SD lijkt aan de hoge kant voor salarismaatregelen in de context van lerarentekorten (subproject IV.1). In CPB (2016) is beschreven dat de leeropbrengst per leerling onbekend is bij een algehele salarisverhoging van 10% in het onderwijs. In het experiment wordt een toelage van (bruto) 3000 euro per jaar verstrekt. Voor de gemiddelde docent in het primair onderwijs is dit een stijging van circa 7%. Als met de salaristoelage het lerarentekort op de beoogde scholen kan worden teruggedrongen, resulteert dit feitelijk in kleinere klassen. Kleinere klassen leiden tot leerwinsten. Maar tegelijkertijd zal, bij een ongewijzigd aanbod van leerkrachten, dit gedeeltelijk worden gecompenseerd door lerarentekorten op andere scholen met een bijbehorend negatief effect op de leerprestaties aldaar. Als dit negatieve effect kleiner is dan de leerwinsten die te behalen zijn op een achterstandsschool met een lerarentekort, dan kunnen per saldo licht positieve effecten op de leerwinst verwacht worden. Als de salarisverhoging resulteert in een hoger aanbod van docenten en daarmee op macroniveau het lerarentekort terugdringt, draagt dit ook bij aan de licht positieve effecten op de leerwinst.

Een 0,12 SD-effect qua leerwinsten past echter bij maatregelen rond coaching van zowel startende als meer ervaren docenten (subprojecten IV.2 en IV.3).²⁰⁶ Bij coaching van alle beginnende docenten in het primair onderwijs zou een SD-effect van circa 0,10 een realistische schatting zijn (KOB 2020). De effectiviteit van een maatregel waarbij alle docenten gedurende een jaar om de week een externe coach in de klas krijgen die hun les observeert en concrete feedback geeft op hun leerlinginteractie, staat ingeschat op 0,21 SD. Worden die lesobservaties door een collega gedaan, dan is de effectiviteit 0,08 SD. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de maatregelen uit KOB niet specifiek over scholen met lerarentekorten gaan, dus dat de SD-effecten mogelijk hoger kunnen uitvallen.

Tabel: Overzicht geschatte leerwinsten uitgedrukt in SD-effecten per leerling na uitrol

	Geschatte leerwinst (voorstel)	Geschatte leerwinst (CPB)
I. Kwaliteitsverschillen	0,125 – 0,250	Onbekend
II. Kindvoorzieningen	0 – 0,1	Positief
III. Alternatieven vroegselectie	0,1 – 0,25	
III.1 Coaching van brugklassers		Positief
III.2 Dakpanbrugklas		Geen effect tot licht positief
III.3 Brede onderbouw		Geen effect tot licht positief
IV. Aanpak tekorten		
IV.1 Salaristoelage	0,12	Licht positief
IV.2 Intensieve begeleiding startende docenten en schoolleiders	0,12	0,10
IV.3 Ondersteuning van alle docenten en schoolleiders	0,12	0,10

Er wordt niet ingegaan op hoeveel docenten en schoolleiders gevoelig zullen zijn voor het verbeterde salaris of de verbeterde arbeidsvoorwaarden. Het is natuurlijk van belang dat de maatregelen ook docenten zullen aantrekken, voordat gekeken kan worden wat deze docenten zullen bijdragen aan de leerwinsten. Dit is ook een kanttekening bij de genoemde SD-effecten van coaching uit KOB. Het is niet bekend of het aanbieden van coaching leidt tot een verkleining van het lerarentekort/minder verloop. Zoals eerder opgemerkt is het denkbaar dat coaching het aantal gewerkte uren door de huidige docenten zou kunnen vergroten. Echter,

²⁰⁶ Er is geen empirie over de effecten op leerprestaties van coaching van schoolleiders. In CPB (2016) is wel een klein positief effect (0,02 SD) vermeld voor de vervanging van startende schoolleiders door ervaren schoolleiders op zwak presterende scholen. Op grond hiervan vallen geen grote leerwinsten van de coaching van schoolleiders te verwachten.

doordat een grote meerderheid van de startende docenten al gecoacht wordt, zou de effectiviteit van subproject IV.2 tegen kunnen vallen.

3.2 Effectiviteit maatschappelijke baten

In zijn algemeenheid heeft funderend onderwijs niet alleen een effect op het bbp, maar brengt het ook andere maatschappelijke baten met zich mee. De belangrijkste baten van deze deelprojecten treden op bij het verkleinen van kansenongelijkheid, minder criminaliteit, minder voortijdig schoolverlaters, meer sociale cohesie, en positieve gezondheidseffecten. Daarnaast behoren de onderzoeksresultaten van de experimenten tot de publieke kennis over welke innovaties effectief bijdragen aan de kwaliteit van het onderwijs en/of maatwerk in het onderwijs.

De hoogte van de maatschappelijke baten hangt af van de mate waarin de projecten bijdragen aan het verminderen van knelpunten in het Nederlandse onderwijs. Ook als een project de gemiddelde leerwinsten maar in beperkte mate beïnvloedt, kunnen er nog steeds maatschappelijke baten optreden, zoals bijvoorbeeld sociale cohesie. Het valt te verwachten dat de deelprojecten 'kindvoorzieningen', 'alternatieven voor vroegselectie' en de 'aanpak van tekorten' de grootste maatschappelijke baten met zich zullen meebrengen. Dit vooropgesteld dat de invulling van de experimenten zorgvuldig wordt gedaan, en de continuïteit en/of opschaling geen probleem vormen.

In het bijzonder zullen de experimenten/uitrol van de projecten kindvoorzieningen, alternatief vroegselectie en aanpak tekorten waarschijnlijk positief bijdragen aan het verminderen van kansenongelijkheid. Kansenongelijkheid aanpakken is expliciet een aanleiding voor de beleidsexperimenten. Bij kindvoorzieningen en aanpak tekorten komt de bijdrage aan kansengelijkheid door de doelgroep die gekozen is. Latere selectie kan kansengelijkheid bevorderen onder de volgende voorwaarden: deze wordt breed ingevoerd zonder een 'vluchtheuvel' voor kinderen uit de middenklasse en hogere klasse en het wordt gedragen door de professionals in het veld (leraren, schoolleiders, schoolbesturen).

4 Efficiëntie

De meeste beleidsexperimenten uit de propositie zouden kunnen leiden tot een verbetering van de leerprestaties van kinderen, maar de grootte daarvan is onzeker. De kosten van de experimenten zijn in het voorstel doorgaans goed onderbouwd.²⁰⁷ De baten van experimenten zijn inherent onzeker. In het voorstel worden resultaten uit andere studies aangehaald voor een inschatting van de baten. Een probleem is echter dat veelal aan resultaten wordt gerefereerd die ontleend zijn aan experimenten die niet direct vergelijkbaar zijn, waardoor de SD-effecten niet direct over te nemen zijn. De vergelijkbaarheid wordt ook bemoeilijkt, doordat de precieze vormgeving van de beleidsexperimenten uit de propositie nog niet is vastgesteld.

De (sub)experimenten II en III.1: 'kindvoorzieningen' en 'coaching van brugklassers' zijn potentieel kansrijk. Ook de voorgestelde analyse van de bestaande data over dakpanbrugklassen (subproject III.2) zou een waardevolle bijdrage aan de kennisbasis kunnen opleveren. Voor de twee experimenten kan een

²⁰⁷ Er lijkt echter in het voorstel geen rekening te zijn gehouden met kosten die gemaakt worden voor de controlegroepen van de experimenten. Ook bestaat bij de brede onderbouw wel de aarzeling of de kosten van 2022 tot 2028 op jaarbasis hetzelfde zijn, terwijl de kinderen geleidelijk uitstromen na augustus 2026.

adequaat onderzoeksdesign worden uitgewerkt waarmee betrouwbaar vastgesteld kan worden of de experimenten effectief zijn. Daarnaast zouden de kindvoorzieningen en coaching, bij een gebleken effectiviteit, relatief eenvoudig kunnen worden opgeschaald over de hele doelgroep. Tenslotte is op basis van eerder vergelijkbaar onderzoek bij andere doelgroepen de verwachting gerechtvaardigd dat deze interventies leerwinsten opleveren. Voor de analyse van het effect van dakpanbrugklassen hoeft geen experiment meer te worden opgezet. Het gaat bij dit project om het verzamelen en analyseren van bestaande data. Met beperkte kosten kan dit alternatief voor vroegselectie nader worden onderzocht.

Er zijn echter wel enkele kanttekeningen bij de kindvoorzieningen en coaching van brugklassers.

Mogelijk zijn de baten bij de kindvoorzieningen lager dan wanneer de interventie op jongere leeftijd zou plaatsvinden²⁰⁸. Ook zullen er zowel bij het experiment als bij opschaling niet-doelgroepkinderen zijn die ook gebruik zullen maken van de gratis voorzieningen. Voor hen zullen de leerwinsten waarschijnlijk lager uitvallen dan voor de doelgroep.

Coaching van brugklassers is op zichzelf geen alternatief voor vroegselectie. Coaching zal daarvoor gepaard moeten gaan met goede mogelijkheden om binnen het onderwijs op te stromen. Daarbij moet de invulling van de coaching nog nader worden bepaald. Er wordt nu slechts aangegeven dat 125 scholen zullen deelnemen aan het experiment met gemiddeld vijf fulltime coaches. Maar de intensiteit van de coaching, de rol van de coach en het aantal bereikte brugklassers zijn nog niet duidelijk, en daarmee ook niet of vijf coaches per school een redelijk aantal is.

Het saldo van kosten en baten bij volledige uitrol van de kindvoorzieningen en coaching van brugklassers is onbekend.

De experimenten met kindvoorzieningen en coaching van brugklassers zullen respectievelijk 411,8 en 327,0 mln euro kosten. Bij opschaling naar de totale doelgroep van 226.000 kinderen, wordt geschat dat de kindvoorzieningen minimaal gemiddeld 4.520 euro per kind per jaar zullen kosten. De verwachting is echter dat niet alle 226.000 kinderen gebruik zullen maken van de voorzieningen. De kosten van coaching worden geschat op 668 mln euro per jaar als alle scholen in Nederland er gebruik van zouden maken.²⁰⁹ De kosten van opschaling van de kindvoorzieningen en de coaches zijn relatief hoog. De baten, zowel de leerwinsten als de maatschappelijke baten, zijn niet volledig te kwantificeren.

Ook de uitvoering van de experimenten rondom deelproject IV: ‘aanpak tekorten’ kan in adequate onderzoekdesigns worden uitgevoerd, maar deze experimenten interfereren deels met bestaand beleid om lerarentekorten aan te pakken, waardoor voorlopig uitstel een verstandige optie lijkt. Indien tussentijdse evaluaties van dit beleid laten zien dat dit beleid onvoldoende toereikend is in het oplossen van de tekorten, dan kan ervoor gekozen worden om deze of andere experimenten (alsnog) uit te voeren.²¹⁰ Ook blijft de kanttekening dat bij landelijke uitrol het tekort aan leraren en schoolleiding mogelijk niet aangepakt, maar verplaatst zal worden. Dit geldt waarschijnlijk in sterkere mate voor het eerste sub-project (salaristoelag) en in mindere mate voor de laatste twee sub-projecten.

Bij de twee resterende experimenten: brede onderbouw (deelproject III.3) en kwaliteitsverschillen dichtend (deelproject I) kunnen twee belangrijke opmerkingen worden geplaatst. Bij het laatste deelproject ontbreekt de uitwerking, en kan er dus niets over de efficiëntie gezegd worden. Voor de brede onderbouw lijkt het lastig een goed experimenteel design te ontwikkelen dat voorkomt dat de resultaten door selectie-effecten niet te interpreteren zijn.

²⁰⁸ Heckman & Kautz (2013).

²⁰⁹ Het lijkt echter niet zinvol om scholen met beperkte/geen opstroommogelijkheden coaches aan te laten stellen als alternatief op vroegselectie.

²¹⁰ In dat geval moet rekening gehouden worden met het feit dat op dit moment maar dertien procent van de startende basisschooldocenten nog niet gecoacht wordt ([link](#)).

Bronnen

Borghans, L., R. Diris, W. Smits, en J. de Vries, 2020, Should we sort it out later? The effect of tracking age on long-run outcomes, *Economics of Education Review*, vol. 75, 101973.

Canaan, S., 2020; The long-run effects of reducing early school tracking; *Journal of Public Economics*, vol. 187, 104206.

CPB, 2011a, Invloed vroege selectie op bovenkant vaardigheidsverdeling, Den Haag, Centraal Planbureau, [link](#).

CPB, 2011b, Onderwijsbeleid in Nederland: De kwantificering van effecten, Den Haag, CPB Achtergronddocument, [link](#).

CPB, 2016, *Kansrijk onderwijsbeleid*, Den Haag, Centraal Planbureau, [link](#).

CPB, 2018, Effectieve interventies leerachterstanden in het primair onderwijs, Den Haag: Centraal Planbureau, [link](#).

CPB, 2019, Verschillen in leerprestaties tussen scholen, Den Haag, Centraal Planbureau, [link](#).

Durlak, J., R. Weissberg, A. Dymnicki, R. Taylor en K. Schellinger, 2011, The impact of enhancing students' social and emotional learning: A meta - analysis of school - based universal interventions, *Child development*, vol. 82(1): 405-432.

Elk, R. van, M. van der Steeg en D. Webbink, 2011, Does the timing of tracking affect higher education completion?, *Economics of Education Review*, vol. 30(5): 1009-1021.

Goldhaber, 2016, pm.

Heckman, J. en T. Kautz, 2013, Fostering and measuring skills: Interventions that improve character and cognition NBER.

Inspectie van het Onderwijs, 2016, Onderwijsinspectie, kansenongelijkheid groeit, [link](#).

Inspectie van het Onderwijs, 2020, Staat van het Onderwijs 2020, Utrecht, Inspectie van het Onderwijs, [link](#).

McKinsey & Company, 2020, Een versterkt fundament voor iedereen, [link](#).

Malamud, O., en C. Pop-Eleches, 2011, School tracking and access to higher education among disadvantaged groups, *Journal of Public Economics*, 95(11-12), 1538-1549.

Pekkala Kerr, S., T. Pekkarinen, en R. Uusitalo, 2013, School tracking and development of cognitive skills, *Journal of Labor Economics*, vol. 31(3): 577-602.

Piopiunik, M., 2014, The effects of early tracking on student performance: Evidence from a school reform in Bavaria, *Economics of Education Review*, vol. 42: 12-33.

Roller, M., en D. Steinberg, 2020, The distributional effects of early school stratification-non-parametric evidence from Germany., *European Economic Review*, vol. 125, 103422.

SEO, 2020, Naar een stabiel stelsel van kinderopvang, Amsterdam, SEO economisch onderzoek, [link](#).

Sulzmaier, D., 2020, The causal effect of early tracking in German schools on the intergenerational transmission of education, BGPE, Bavarian Graduate Program in Economics.