



Sociaal en Cultureel Planbureau

Op zoek naar
bewijs II

Evaluatieontwerpen
onderwijs- en
cultuurmaatregelen

Op zoek naar bewijs II

Op zoek naar bewijs II

Evaluatieontwerpen onderwijs- en cultuurmaatregelen

Monique Turkenburg
Lex Herweijer
Andries van den Broek
Iris Andriessen

Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, augustus 2014

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het SCP verricht deze taken in het bijzonder bij problemen die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het SCP te voeren beleid. Over de hoofdzaken hiervan heeft hij/zij overleg met de minister van Algemene Zaken; van Veiligheid en Justitie; van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap; van Financiën; van Infrastructuur en Milieu; van Economische Zaken; en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2014
SCP-publicatie 2014-26
Zet- en binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Omslagontwerp: bureau StijlZorg, Utrecht

ISBN 978 90 377 0720 5
NUR 740

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet 1912 dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.repro-recht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

Sociaal en Cultureel Planbureau
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag
(070) 340 70 00
www.scp.nl
info@scp.nl

De auteurs van SCP-publicaties zijn per e-mail te benaderen via de website. Daar kunt u zich ook kosteloos abonneren op elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	7
DEEL I Op zoek naar bewijs	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding voor de evaluatieverkenning	11
1.2 Opzet voor een evaluatie	11
1.3 Effectevaluatie	12
1.4 De verklarende evaluatie	16
1.5 Onderwijs- en cultuurbeleid	18
2 Samenvatting	20
2.1 Mogelijkheden voor evaluatie	20
3 Conclusies	22
DEEL II De maatregelen	25
1 Werking van de toekenning van het predicaat Excellente School	27
1.1 Achtergrond en aanleiding	27
1.2 Inhoud	27
1.3 Doel	29
1.4 Veronderstellingen over gedragsreacties en effecten	29
1.5 Evaluatie	31
2 Regionaal investeringsfonds middelbaar beroepsonderwijs	35
2.1 Achtergrond en aanleiding	35
2.2 Inhoud	36
2.3 Doel	36
2.4 Veronderstellingen over gedragsreacties en effecten	37
2.5 Evaluatie	38
3 Versnelde trajecten hoger beroepsonderwijs voor studenten met een vwo-diploma	43
3.1 Achtergrond en aanleiding	43
3.2 Inhoud	43
3.3 Doel	43
3.4 Veronderstellingen over gedragsreacties en effecten	44
3.5 Evaluatie	45

4	Leerplankader voor een doorgaande leerlijn cultuureducatie in het primair onderwijs	50
4.1	Achtergrond en aanleiding	50
4.2	Inhoud	51
4.3	Doel	52
4.4	Veronderstellingen over gedragsreacties en effecten	53
4.5	Evaluatie	54
5	Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs	57
5.1	Achtergrond en aanleiding	57
5.2	Inhoud	58
5.3	Doel	59
5.4	Veronderstellingen over gedragsreacties en effecten	60
5.5	Evaluatie	62
6	Subsidie om samenwerking tussen musea te stimuleren	65
6.1	Achtergrond en aanleiding	65
6.2	Inhoud	66
6.3	Doel	66
6.4	Veronderstellingen over gedragsreacties en effecten	67
6.5	Evaluatie	68
	Literatuur	72
	Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau	74

Voorwoord

In toenemende mate streven beleidsmakers naar *evidencebased* beleid, dat is gebaseerd op wetenschappelijk gefundeerde inzichten over de effectiviteit van de maatregelen. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (scP) wil met evaluatieonderzoek en met ontwerpen voor zulk evaluatieonderzoek niet alleen bijdragen aan de onderbouwing van wat effectief beleid is, maar ook aan het inzicht dat niet altijd alle beleidseffecten vooraf te voorspellen zijn.

In dit rapport wordt van zes beleidsmaatregelen op het gebied van onderwijs en cultuur nagegaan op welke wijze de maatregelen geëvalueerd zouden kunnen worden om effecten daarvan in de praktijk zo goed mogelijk te kunnen vaststellen. Per maatregel worden eerst de mogelijkheden afgetast voor een 'harde' effectmeting die onomstotelijk bewijs levert dat de maatregel effectief is. Als zo'n harde effectmeting niet mogelijk is, kan door middel van monitoring worden gekeken of de met het beleid beoogde doelen zich in de gewenste richting ontwikkelen. Hoewel dan niet vaststaat dat de maatregel effectief is, levert ook monitoring een essentiële bijdrage aan de kwaliteit van beleid.

Maatschappelijke dynamiek en menselijk gedrag hebben veel invloed op de uiteindelijke effectiviteit van overheidsbeleid. Het scP benadrukt daarom het belang van aanvullend onderzoek naar de verklaring van het optreden (of uitblijven) van effecten. Zo'n verklarende evaluatie richt zich bijvoorbeeld op de wijze waarop betrokkenen het beleid uitvoeren. Per maatregel wordt geschetst hoe zo'n verklarende evaluatie zou kunnen worden opgezet.

De evaluatieontwerpen zijn opgesteld op verzoek van de directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. In 2012 heeft het scP van vijftien onderwijsbeleidsmaatregelen een ontwerp geschetst in *Op zoek naar bewijs*. De voorliggende rapportage is een vervolg daarop.

Prof. dr. Kim Putters
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

DEEL I

Op zoek naar bewijs

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor de evaluatieverkenning

Op verzoek van de directie Kennis van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (ocw) heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (scp) van een zestal beleidsmaatregelen op het gebied van onderwijs en cultuur de mogelijkheden voor een effectevaluatie onderzocht. De opdracht vloeit voort uit het programma Zicht op effectiviteit van de directie Kennis. Doel van het programma is de versterking van de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid. Het scp heeft al eerder in het kader van dit programma de evaluatiemogelijkheden van vijftien andere beleidsmaatregelen onderzocht en daarover gepubliceerd in *Op zoek naar bewijs* (Herweijer en Turkenburg 2012). De voorliggende rapportage bouwt hierop voort.

De rapportage bevat evaluatieontwerpen voor maatregelen die betrekking hebben op het primair en voortgezet onderwijs, het mbo en op culturele instellingen. In de ontwerpen geven we een overzicht van de achtergrond, de inhoud, de doelstelling en de veronderstellingen die aan de maatregel ten grondslag liggen. Daarna schetsen we hoe de evaluatie van de maatregel vorm kan krijgen, waarbij we onderscheid maken tussen een *effectevaluatie* en een *verklarende evaluatie*. Deze evaluatieontwerpen kunnen in een latere fase dienen als uitgangspunt voor de feitelijke evaluatie van de verschillende maatregelen. Onze opdracht was begrensd: doel was om per maatregel slechts een onderbouwde aanzet (ontwerp) voor een evaluatieonderzoek, en niet een volledig uitgewerkt onderzoeksvoorstel, te geven. Als de maatregelen daadwerkelijk worden geëvalueerd, zullen de voorliggende ontwerpen nog moeten worden uitgewerkt tot een volledige onderzoeksopzet.

1.2 Opzet voor een evaluatie

De evaluatie van een beleidsmaatregel omvat steeds twee onderdelen: een effectevaluatie en een verklarende evaluatie. In een effectevaluatie staat de vraag centraal of een maatregel het beoogde effect sorteert. In een verklarende evaluatie gaat het om het achterhalen van de mechanismen waaruit het optreden van effecten kan worden verklaard. De gedachte is dat het de bruikbaarheid en geloofwaardigheid van evaluatieresultaten ten goede komt, als een evaluatie niet alleen laat zien dat een maatregel effect heeft, maar ook aantoont hoe het effect tot stand komt.

Maatregelen kunnen naast bedoelde effecten ook neveneffecten teweegbrengen. Het is belangrijk om bij het ontwerpen van de evaluaties oog te hebben voor het optreden van eventuele neveneffecten, zeker als deze negatief zijn.

Een evaluatie kan deel uitmaken van de ontwikkeling en invoering van nieuw beleid. Daarbij moet de aanpak van de evaluatie bij voorkeur worden afgestemd op het ontwikkelingsstadium waarin een interventie zich bevindt (Van Yperen en Bijl 2009). Op een volledig nieuw terrein is eerst een periode van verkennend onderzoek, ontwikkelwerk

en praktijkervaring nodig om een beeld te krijgen van wat werkt, en waarom en hoe. Als die fase achter de rug is, kunnen desgewenst experimenten met controlegroepen worden gestart om bewijs te krijgen van de effecten van een maatregel (Onderwijsraad 2006; HM Treasury 2011). Het is in de praktijk echter niet uitzonderlijk dat maatregelen worden ingevoerd in een hele sector, zonder voorafgaande pilots of experimenten.

Aanpak

In de maanden april en mei van 2014 hebben we gesprekken gevoerd met medewerkers van de betreffende beleidsdirecties die betrokken zijn bij de beleidsmaatregelen. Bij elk gesprek was ook een medewerker van de directie Kennis aanwezig. Het doel van deze gesprekken was om de beleidsmaatregel, de context waarin de maatregel plaatsvindt, de laatste stand van zaken in de beleidsontwikkeling en de fase waarin het beleid zich bevindt zo goed mogelijk in kaart te brengen. In het gesprek is tevens gevraagd naar de relevantste beleidsdocumentatie. Aan het eind van elk gesprek werd door de onderzoekers en de beleidsmedewerkers alvast globaal afgetast wat voor de onderhavige maatregel de evaluatiemogelijkheden zijn.

Elk evaluatieontwerp geeft een beschrijving van de veronderstellingen achter een maatregel, van de beoogde effecten en van eventuele neveneffecten die kunnen optreden. De aangedragen beleidsdocumenten en de informatie uit het gesprek dienden om de beleidstheorie te achterhalen. De beschrijving van de maatregel en de beleidstheorie zijn na uitwerking ter controle op juistheid en volledigheid eerst nog voorgelegd aan de directies.

Het is goed om hier te vermelden dat de verkenning van mogelijke (neven-)effecten is gebaseerd op informatie uit de gesprekken die zijn gevoerd met de medewerkers van de beleidsdirecties en op de kennis van het terrein bij de onderzoekers. Een uitgebreide inventarisatie van literatuur over de effecten en mogelijke neveneffecten van maatregelen past niet in deze opdracht, gegeven de tijd die beschikbaar was voor het opstellen van de ontwerpen.

1.3 Effectevaluatie

In de evaluatieontwerpen maken we onderscheid tussen de effectevaluatie en de verklarende evaluatie. Bij een effectevaluatie gaat het om de vraag of de effecten die van een maatregel worden verwacht, zich in de praktijk ook voordoen. Om bewijs te krijgen dat een maatregel het beoogde effect heeft, moeten de resultaten van de maatregel bij een 'experimentele' groep die het beleid ondergaat, worden vergeleken met een controlegroep die niet aan de maatregel wordt blootgesteld. Het centrale probleem hierbij is de geloofwaardigheid van de controlegroep: geeft de controlegroep een goed beeld van hoe de experimentele groep ervoor zou hebben gestaan als de interventie niet zou hebben plaatsgevonden (Webbink 2011)? Om die vraag goed te kunnen beantwoorden is het belangrijk dat de controlegroep en de experimentele groep vergelijkbaar zijn. Niet-willekeurige (zelf)selectie bij verdeling van actoren (scholen, musea, leraren, leerlingen) over de experimentele groep en de controlegroep, kan de vergelijkbaarheid van de experimentele en controlegroep aantasten. Als een kenmerk dat van invloed is op de

verdeling van actoren over de experimentele en de controlegroep ook invloed heeft op het resultaat dat met een interventie wordt beoogd, bestaat het risico dat ten onrechte een effect aan de interventie wordt toegeschreven.

Random gecontroleerde experimenten

Er zijn verscheidene mogelijkheden om het probleem van vertekening door selectie-effecten bij de vergelijking tussen een experimentele groep en controlegroep tegen te gaan. De ‘gouden standaard’ is het *random gecontroleerde experiment*, waarbij actoren (scholen, musea, leraren, leerlingen) zuiver toevallig aan een experimentele of aan een controlegroep worden toegewezen (Bosker 2009). Random gecontroleerde experimenten zijn om uiteenlopende redenen tot op heden een zeldzaamheid in het Nederlandse onderwijsbeleid. Het onthouden van een behandeling aan een controlegroep wordt soms als onethisch bestempeld, en daarnaast vergen experimenten tijd, geld en bereidwilligheid van het onderwijsveld en het culturele veld. Het belangrijkste argument dat pleit voor random experimenten daarentegen is dat het beter is om een maatregel generiek in te voeren pas nádat deze bewezen effectief is.

Quasi-experimentele opzet

Als een random gecontroleerd experiment geen optie is, moeten de mogelijkheden van een quasi-experimentele opzet worden verkend. Ook een quasi-experimentele opzet gaat uit van vergelijking tussen een experimentele groep en een controlegroep, maar anders dan bij het random gecontroleerde experiment wordt de samenstelling van beide groepen niet gestuurd door de onderzoekers. Er valt onderscheid te maken tussen een quasi-experimentele opzet met een gelijkwaardige experimentele en een controlegroep, en quasi-experimentele opzetten met niet-gelijkwaardige experimentele groepen en controlegroepen (HM Treasury 2011).

Quasi-experimentele opzet met gelijkwaardige experimentele groep en controlegroep

Soms kan gebruik worden gemaakt van variaties in de praktijk, waardoor bij toeval een goed vergelijkbare experimentele groep en een controlegroep ontstaan. Een voorbeeld zijn lotingen die bepalen of actoren wel of niet in aanmerking komen voor een maatregel. De groep die is ingeloot fungeert als experimentele groep, de groep die is uitgeloot vormt de controlegroep.

Een andere mogelijkheid is dat gebruik wordt gemaakt van een gefaseerde invoering van een maatregel. De groep die de interventie in een latere fase ondergaat, fungeert daarbij als controlegroep voor de groep die als eerste aan de beurt is. Daarbij is het wel belangrijk dat de fasering min of meer toevallig tot stand komt, en niet is gebaseerd op bijvoorbeeld de ernst van de problemen waarop de interventie zich richt, of op het enthousiasme van de betrokkenen.

Weer een andere mogelijkheid is dat gebruik wordt gemaakt van beslissingsregels die bij een indicatiestelling worden gehanteerd, waardoor sommige actoren net wel, en andere net niet in aanmerking komen voor een maatregel of voorziening. De actoren die zich direct aan weerszijden van deze scheidslijn bevinden, lijken sterk op elkaar en kunnen

dus fungeren als experimentele groep (komt net wel in aanmerking voor de maatregel) en controlegroep (komt net niet in aanmerking voor de maatregel). Een beperking is dat de vergelijking tussen de experimentele groep en de controlegroep hierbij alleen betrekking heeft op actoren dicht bij deze scheidslijn. De resultaten van de vergelijking kunnen niet zonder meer worden vertaald naar actoren die verder van de scheidslijn afliggen (HM Treasury 2011).

Quasi-experimentele opzet met niet-gelijkwaardige experimentele groep en controlegroep

Als het niet aannemelijk is dat de experimentele groep en de controlegroep die in de praktijk zijn ontstaan, gelijkwaardig zijn, moet bij de vergelijking tussen beide groepen rekening worden gehouden met mogelijke vertekening door selectie-effecten. Dat kan op verschillende manieren.

Een eerste optie is de zogenoemde *difference in difference*-benadering. Deze gaat uit van een vergelijking van *trends* bij de experimentele en bij de controlegroep, waarbij een verschil in trend tussen beide groepen een aanwijzing is voor het effect van de maatregel. Onderkend wordt dat het *niveau* van een uitkomstmaat in een niet-gelijkwaardige experimentele groep en een controlegroep niet vergelijkbaar is. Factoren die samenhangen met de verdeling van actoren over de experimentele groep en de controlegroep kunnen namelijk ook van invloed zijn op het niveau van de uitkomstmaat. Verondersteld wordt echter dat de *trend* in de uitkomstmaat in de experimentele groep en de controlegroep wel vergelijkbaar zou zijn, als de experimentele groep niet aan de maatregel zou zijn blootgesteld. Een waargenomen verschil in trend tussen de experimentele groep en de controlegroep na invoering van de maatregel, wijst dan op een effect van de maatregel. De aanname van een gelijke trend in de experimentele groep en de controlegroep (de zogenoemde *common trends*-assumptie) is essentieel. De geldigheid van deze aanname kan niet worden aangetoond, maar hooguit plausibel worden gemaakt. Dat kan bijvoorbeeld door de trend in beide groepen in de periode voorafgaand aan de interventie te vergelijken (HM Treasury 2011).

Een alternatieve aanpak is dat bij de vergelijking tussen de experimentele groep en de controlegroep wordt gecorrigeerd voor relevante verschillen tussen beide groepen. Dat kan door middel van *regressiemodellen*, waarin zoveel mogelijk kenmerken die de vergelijking tussen de beide groepen kunnen vertekenen, zijn opgenomen. Het kan ook door *matching*. Bij *matching* worden aan de hand van relevante kenmerken subgroepen uit de experimentele groep en de controlegroep geselecteerd die wel goed vergelijkbaar zijn (HM Treasury 2011).

Zowel bij statistische correctie als bij *matching* is het echter nooit zeker dat voldoende met relevante factoren rekening is gehouden. Omdat niet valt uit te sluiten dat niet-geobserveerde kenmerken van invloed zijn op gevonden verschillen tussen de interventie- en de controlegroep, is het bewijs bij deze aanpak minder 'hard'.

In de praktijk kunnen verschillende methoden worden gecombineerd. Een trendvergelijking kan worden toegespitst op subgroepen uit de experimentele groep en de controlegroep die vergelijkbaar zijn op relevante kenmerken. En omgekeerd wint een

vergelijking tussen gematchte groepen aan kracht, als de vergelijking zich richt op trends.

Integraal ingevoerd beleid; verschillen in beleidsintensiteit

Bij maatregelen die integraal worden ingevoerd, is een vergelijking tussen een experimentele groep en een - al dan niet equivalente - controlegroep in principe niet mogelijk. In de praktijk kan de intensiteit van integraal doorgevoerde maatregelen echter variëren. Als dat het geval is, kan de effectevaluatie aansluiten bij deze variatie in intensiteit. Actoren die weinig worden geraakt door een maatregel fungeren hierbij als ‘controlegroep’, actoren die sterk worden geraakt vormen de ‘experimentele’ groep.

De uitgangssituatie van beide groepen zal niet vergelijkbaar zijn, zoals bij een random gecontroleerd experiment of een quasi-experimentele opzet met een vergelijkbare experimentele groep en een controlegroep. Op basis van een trendvergelijking (difference in difference-benadering) kan niettemin worden afgeleid of het beleid effect heeft. De aanname van gelijke trend in beide groepen als het beleid niet zou zijn ingevoerd, is hierbij weer essentieel.

Ook de controlegroep staat in enige mate bloot aan het beleid. Een verschil in trend tussen de experimentele groep wijst daarom niet op het effect van het beleid als zodanig, maar op het effect van verschil in intensiteit van beleid. Zijn de veranderingen in uitkomsten groter bij de groep die sterk door het beleid wordt geraakt dan bij de groep die er weinig door wordt geraakt?

Integraal ingevoerd beleid: populatievergelijking

Als bij een integraal ingevoerde maatregel geen groepen zijn te vinden die van elkaar verschillen in de mate waarin ze aan het beleid zijn blootgesteld, is er de mogelijkheid van een populatiebrede vergelijking vóór en na de invoering van de maatregel. Op basis van een trend uit het verleden die wordt doorgetrokken naar de toekomst, kan een voorspelling worden gedaan, die vervolgens fungeert als ‘counterfactual’ voor de waargenomen toestand na invoering van de maatregel. Een afwijking ten opzichte van de voorspelde trend zou dan wijzen op een effect van de maatregel. Het probleem van een dergelijke trendvergelijking zonder controlegroep is dat allerlei omstandigheden die van invloed zijn op de uitkomst die met een maatregel wordt beoogd, in een volgend jaar eveneens kunnen veranderen. Als er veranderingen optreden in de uitkomsten, kunnen deze daarom niet zonder meer worden toegeschreven aan de maatregel. Hooguit kan het effect van de maatregel plausibel worden gemaakt door de invloed van veranderende omstandigheden er zoveel mogelijk uit te filteren.

Als er gelijktijdig verschillende maatregelen integraal worden ingevoerd, is evaluatie van het effect van de afzonderlijke maatregelen niet mogelijk. Maar ook als effectevaluatie van integraal ingevoerd maatregelen niet mogelijk is, blijft het belangrijk om de mate van doelrealisatie te ‘monitoren’.

Gradaties van bewijsvoering

Het bewijs van het effect van maatregelen is niet bij alle opzetten even ‘hard’.

Het random gecontroleerde experiment en de quasi-experimentele opzetten met

gelijkwaardige experimentele en controlegroepen bieden de beste garanties voor een robuuste effectmeting.

Bij quasi-experimentele opzetten met een niet-gelijkwaardige experimentele groep en een controlegroep is het bewijs minder hard; en op basis van het monitoren van de totale populatie op opeenvolgende momenten zijn geen harde conclusies over effecten van maatregelen te trekken.

1.4 De verklarende evaluatie

In de vorige paragraaf is stilgestaan bij de mogelijkheden om het effect van een beleidsmaatregel vast te kunnen stellen en zijn de verschillende evaluatiemogelijkheden min of meer in volgorde van meer naar minder ‘hard’ bewijs gepresenteerd. Bij dit type evaluaties gaat het dus om een oplossing voor het attributieprobleem: het kunnen toeschrijven van effecten aan een interventie/maatregel. Afhankelijk van de gekozen opzet kan een causale relatie worden gelegd tussen de interventie en de uitkomsten. Dergelijk evaluatieonderzoek zegt op zich echter nog niet *waarom* de effecten wel of niet, of niet volledig optraden, of waarom er ongewenste neveneffecten zijn. Om daarop zicht te krijgen is aanvullende informatie nodig. In deze paragraaf gaan we in op een evaluatie die naast een effectmeting plaatsvindt: de verklarende evaluatie.

Het begrip verklarende evaluatie is niet een heel gangbare term, veel bekender is procesevaluatie. De procesevaluatie richt zich op de implementatie van de beleidsmaatregel. Vragen die centraal staan in een procesevaluatie zijn: Hoe en in welke context zijn de maatregelen uitgevoerd? Is uitgevoerd wat werd beoogd of is men er zelf invulling aan gaan geven? Welke aanpak heeft men gekozen en waarom? Wat werkte goed volgens de betrokkenen en waarom was dat zo? Wat werkte minder goed en hoe kwam dat? Wat zijn de ervaringen van de doelgroep met de maatregelen, wat was waardevol en wat veroorzaakte juist problemen? Was er daarbij verschil tussen de diverse groepen? Welke onbedoelde neveneffecten zijn opgetreden, werd de maatregel geïntervenieerd door ander beleid? Een procesevaluatie levert dus bijzonder nuttige informatie op over hoe de maatregel in de praktijk functioneert, hoe de kwaliteit van het beleid kan worden verbeterd en biedt tevens informatie voor het ontwerpen voor toekomstig beleid (HM Treasury 2011).

De procesevaluatie is meer inventariserend en beschrijvend van aard. Wij kiezen in deze rapportage voor de term verklarende evaluatie om te benadrukken dat de procesevaluatie verder reikt en is gericht op het vinden van *de mechanismen* die kunnen verklaren waarom een beleidsmaatregel wel of niet het beoogde effect teweegbrengt (Pater, Sligte en Van Eck 2012).

Het vertrekpunt voor de verklarende evaluatie vormt *de beleidstheorie*: het geheel aan veronderstellingen over de relatie tussen de ingezette middelen van het beleid, de doelen van het beleid, maar ook over het gedrag van degenen op wie het beleid gericht is. Wat zijn de concrete doelen van het beleid? Hoe wordt het beleid geacht te werken, wat waren de assumpties van de beleidsmakers? Na reconstructie van de beleidstheorie wordt deze getoetst, dat kan tijdens elke beleidsfase. Verklarende evaluatie kan dus worden gezien

als een vorm van hypothesetoetsend onderzoek en kan *ex ante*, *ex durante* of *ex post* worden toegepast. In de beleidsevaluatie moet een afweging worden gemaakt op welk moment de verklarende evaluatie moet starten. Is dat bijvoorbeeld kort na het van kracht worden van de maatregel, zodat eerste bevindingen over de implementatie nog eventueel tot een bijstelling van het beleid kunnen leiden? Of juist in een later stadium, zodat ook de doorwerking van de maatregel kan worden onderzocht?

Het blijkt in de praktijk nog niet eenvoudig om de werkzame mechanismen van een interventie te achterhalen. De verschillende maatregelen zijn immers niet altijd even helder afgeperkt, of eenduidig. Bovendien worden de maatregelen uitgevoerd in een *complexe, (gelaagde) omgeving* met verschillende partijen (bijvoorbeeld sectorraden, schoolbesturen, directies van scholen, leerkrachten, culturele instellingen en gemeenten). Hierdoor kunnen verschillen ontstaan tussen het politieke besluit en de door uitvoerende instanties geleverde beleidsprestaties, de zogenoemde beleidsafwijkingen (Torenvlied 1996). Een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle invoering van nieuwe maatregelen is dat het handelen van partijen die bij de invoering zijn betrokken, onderling voldoende is afgestemd, de zogenoemde *policy alignment* of *goal alignment* (Hofman, Vandenberghen en Dijkstra 2008; Waslander 2007). Een mogelijke verklaring voor het uitblijven van het beoogde effect kan zijn inconsistentie in doelen op de verschillende uitvoerende niveaus of gebrek aan overeenstemming tussen actoren. Het uitvoeren van een beleidsmaatregel omdat een externe partij dat verlangt, leidt niet zonder meer tot een succesvolle implementatie. Interne motivatie en een zekere mate van 'eigenaarschap' bij de betrokken actoren om zich voor het beleidsdoel in te zetten, zijn cruciale voorwaarden.

In de verklarende analyse is het daarom van belang om de relevante actoren (betrokken partijen en 'lagen') te onderscheiden, en per actor de juiste vragen te formuleren om de mechanismen te achterhalen die het effect teweegbrengen of doen uitblijven. Zijn de invoering en de reacties van betrokkenen in overeenstemming met de beleidstheorie? Wat zijn de motieven van de verschillende actoren om zich wel of niet (volledig) voor het beleidsdoel in te zetten? Zijn er voldoende tijd, capaciteit en middelen voor de implementatie en uitvoering van de maatregel?

De verklarende evaluatie is dus een evaluatie gericht op het begrijpen hoe de implementatie van het beleid plaatsvindt, hoe het beleid uitgevoerd wordt en om zicht te krijgen op factoren en mechanismen die de effectiviteit van het beleid bevorderen of hinderen. Belangrijk is het daarbij om zicht te krijgen op de verschillende *contexten* waarin de maatregel wordt in- en uitgevoerd. Het werkzame of causale mechanisme van een beleidsmaatregel kan immers afhangen van de context waarin deze plaatsvindt, en dus per context verschillen.

De context is soms ook bepalend voor de specifieke invulling van een breed geformuleerde beleidsdoelstelling. Binnen zulke bredere doelstellingen krijgen instellingen vaak de mogelijkheid om alleen die maatregelen te kiezen die passen bij hun specifieke situatie. Daarmee neemt de contextgebondenheid van een maatregel toe en laat het beleid zich niet langer als een eenduidige maatregel evalueren.

De verklarende evaluatie heeft niet een vooraf vaststaand format. De invulling van de verklarende evaluatie hangt af van de te onderzoeken maatregel, de actoren die daarbij betrokken zijn, het tijdpad dat ermee gemoeid is, de mate van contextgebondenheid en bovenal de vragen waarop de verklarende evaluatie een antwoord moet bieden. Ook de keuze voor verschillende onderzoeksactiviteiten en methoden hangt af van de vragen waarop de verklarende evaluatie antwoord moet geven.

In zijn algemeenheid kunnen we stellen dat *triangulatie* als onderzoeksstrategie de betrouwbaarheid van waarnemingen vergroot. Triangulatie wordt vaak toegepast in kwalitatief onderzoek. Triangulatie wil zeggen dat er verschillende ‘metingen’ worden verricht vanuit verschillende invalshoeken. Triangulatie kan betrekking hebben op het systematisch vergelijken van verschillende cases, op het gebruik van verschillende databronnen of -verzamelingen, op verschillende theorieën ter verklaring of verschillende analysetechnieken. Triangulatie kan dus verschillende vormen aannemen die elkaar overigens ook niet uitsluiten. Door een bepaald verschijnsel vanuit meerdere hoeken te belichten, neemt de geldigheid van uitspraken over het onderzochte toe.

Triangulatie heeft hier als doel om een zo compleet mogelijk, diepgaand inzicht te krijgen in het beleid in de praktijk.

Als er in het verklarende onderzoek gekozen wordt voor een aanpak met casestudies, is het bijvoorbeeld zaak dat deze ‘variatiedekkend’ zijn. De resultaten van een survey onder betrokkenen naar hun ervaring met het nieuwe beleid, wint bijvoorbeeld aan kracht door in *face to face*-interviews aanvullende informatie te vragen. Een beleidsmaatregel die sterk van invloed is op het groepsproces op een school, zou in een verklarende evaluatie kunnen worden onderzocht door middel van participerende observaties in heel uiteenlopende cases, eventueel aangevuld met informatie uit werkplannen en verslagen. We hopen hiermee duidelijk te hebben gemaakt dat er niet één (juiste) manier is om een verklarende evaluatie uit te voeren. We zullen per maatregel aangeven wat de relevante onderzoeksvragen voor de verklarende evaluatie zijn en hoe deze in het verklarend onderzoek (het beste) kunnen worden beantwoord.

1.5 Onderwijs- en cultuurbeleid

In deze rapportage schetsen we voor zes beleidsmaatregelen die voortvloeien uit het regeerakkoord, uit verschillende actieplannen en uit al lopend beleid, een evaluatieontwerp. De zes maatregelen zijn door het ministerie van o c w geselecteerd. Sommige maatregelen of interventies zijn beperkt tot een specifieke sector: bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs. Andere maatregelen zijn sectordoorsnijdend, zoals de toekenning van het predicaat excellent, waarvoor in principe scholen uit zowel het basisonderwijs als het voortgezet onderwijs in aanmerking komen en scholen uit het speciaal (basis-) onderwijs. Een paar maatregelen hebben uitsluitend betrekking op het onderwijs, andere op zowel onderwijs als cultuur, en een maatregel heeft uitsluitend betrekking op cultuur.

Per ontwerp worden de maatregelen in deel II uitgebreid toegelicht. Hier volstaan we met het kort noemen van de zes maatregelen.

- 1 *Werking van toekenning van het predicaat excellent*
Scholen die goed presteren, kunnen in aanmerking komen voor het predicaat Excellente School. De maatregel is bedoeld om scholen te prikkelen om hun onderwijskwaliteit te verbeteren.
- 2 *Investeringsfonds publiek-private samenwerking voor opleidingen en aanbod mbo*
Samenwerkingsverbanden van mbo-scholen of -opleidingen en bedrijven kunnen in aanmerking komen voor subsidie. De maatregel beoogt innovatief onderwijs, en een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt te realiseren.
- 3 *Versnelde hbo-trajecten voor vwo'ers*
Voor vwo'ers komt er in het hbo een verkorte route van drie jaar. De maatregel is bedoeld om het hbo voor de meer beroepsgerichte vwo'ers aantrekkelijker en uitdagender te maken.
- 4 *Leerplankader doorlopende leerlijn cultuureducatie in het primair onderwijs*
Voor scholen in het primair onderwijs is er een leerplankader beschikbaar om gericht vorm te geven aan de kerndoelen op het gebied van kunstzinnige vorming. De maatregel beoogt meer structuur en samenhang in dit onderwijs te creëren.
- 5 *Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs*
Scholen in het voortgezet onderwijs kunnen hun leerlingen aanmelden voor een Cultuurkaart, waarop een tegoed staat dat klassikaal of individueel aan culturele activiteiten kan worden besteed. De maatregel is bedoeld om de culturele participatie van jongeren te vergroten.
- 6 *Subsidie om samenwerking tussen musea te stimuleren*
Musea die op enigerlei wijze met elkaar willen samenwerken, kunnen in aanmerking komen voor subsidie. De maatregel is primair bedoeld om samenwerking te stimuleren en mogelijk ook een aantal culturele doelen te realiseren.

2 Samenvatting

2.1 Mogelijkheden voor evaluatie

In deze rapportage hebben we verschillende varianten van effectevaluatie besproken, waarbij de wijze waarop een experimentele groep en een controlegroep wordt samengesteld, onderscheidend is. De verschillende varianten zijn:

- een gecontroleerd random experiment;
- quasi-experimentele opzetten met *vergelijkbare* experimentele en controlegroepen, waarbij gebruik wordt gemaakt van toevallige variaties in de praktijk, faseverschillen in de invoering, of van een vergelijking van grensgevallen;
- quasi-experimentele opzetten met *niet-vergelijkbare* experimentele groepen en controlegroepen, waarbij door trendvergelijking, statistische correctie, of matching rekening wordt gehouden met verschillen tussen de experimentele groep en de controlegroep. Hieronder valt ook de variant waarbij gebruik wordt gemaakt van variaties in beleidsintensiteit;
- het vergelijken van de complete populatie zonder een controlegroep. Omdat een controlegroep ontbreekt, is er niet langer sprake van een effectevaluatie, maar slechts van monitoring.

In de meeste gevallen is een effectmeting in een quasi-experimentele opzet mogelijk, waarbij gebruik wordt gemaakt van een verschil ofwel in beleidsintensiteit ofwel in fasen. Bij een maatregel is een gecontroleerd random experiment mogelijk (het leerplankader cultuureducatie). Bij twee maatregelen achten wij een (quasi-)experimenteel design niet mogelijk: de Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs en de maatregel om samenwerking tussen musea te stimuleren. In deze gevallen is het slechts mogelijk om de geëxpliciteerde doelstellingen van het beleid te monitoren. Dit is weliswaar geen effectevaluatie, maar wel bijzonder zinvol om te doen.

Voor alle zes maatregelen hebben we bovendien een aanzet voor verklarende evaluatie gegeven.

De zes maatregelen beogen uiteenlopende doelen en hebben daarmee ook betrekking op diverse effecten en uitkomsten; deze laten zich niet eenvoudig schematisch samenvatten. Onderstaand schema biedt uitsluitend een overzicht van de evaluatiemogelijkheden per maatregel zoals die in het volgend deel van de rapportage zullen worden besproken.

Overzicht van de evaluatiemogelijkheden

	inzicht maar geen effect	minst harde effectmeting	meest robuuste/harde effectmeting
	<----->		
	quasi-experimenteel matchen van niet-equivalente groepen	quasi-experimenteel verschil in beleidsintensiteit	quasi-experimenteel equivalente groepen
	monitor verklarende evaluatie (cohort-vergelijking)	quasi-experimenteel verschil in beleidsintensiteit	quasi-experimenteel equivalente groepen
1	•	•	
2	•	•	
3	•	•	
4	•		
5	• *		
6	• *		

* De term verklarende evaluatie is hier niet helemaal op zijn plaats, aangezien er geen effectmeting mogelijk is.

3 Conclusies

We willen deel I van deze rapportage afsluiten met een paar opmerkingen over de evalueerbaarheid van de zes maatregelen.

Beleidsdoel niet altijd eenduidig of direct zichtbaar

Het valt op dat het doel dat met de maatregel wordt beoogd, niet altijd even concreet is geformuleerd of helder is afgebakend. Anderen hebben daar eveneens op gewezen (Yperen 2014; Van den Hoogen et al. 2012).¹ Het is een centraal probleem bij evidence-based beleid en onderzoek. Daardoor is het lastig om later te kunnen constateren of er sprake is van doelbereiking. Er is meestal sprake van meerdere doelen, wat de evaluatie compliceert. Uit een evaluatie kan blijken dat slechts één doel of een deel van de beoogde doelen is bereikt. Een enkele keer komt het voor dat er sprake is van een bewegend einddoel (denk aan een doorlopend proces), waarbij progressie wel duidt op doelgerichtheid maar waarbij het einddoel niet wordt bereikt.

Een andere complicerende factor is als er wel een einddoel is benoemd, maar de mate van doelbereiking pas na jaren zichtbaar kan zijn. In die tijd kunnen zich allerlei andere ontwikkelingen hebben voorgedaan die van invloed zijn op de uitkomst.

Het ‘wat’ en het ‘hoe’

Een aantal van de beleidsmaatregelen is ontworpen tijdens het vorige kabinet door andere bewindslieden. Deze ‘oorspronkelijke’ maatregelen zijn met de kabinetswijziging vaak aangepast en laten in de huidige vorm bijvoorbeeld veel meer ruimte voor instellingen om zelf inhoud aan de maatregel te geven of om eigen prioriteiten te stellen. Dit leidt tot grotere variatie in de uitvoering, wat de evalueerbaarheid van ‘de’ maatregel bemoeilijkt.

De maatregel staat vaak niet op zichzelf

De verwevenheid van een beleidsmaatregel met andere beleidsinterventies is soms groot. Dit maakt het lastig om een specifieke interventie separaat te onderzoeken. Zoals we hierboven beschreven, maakt dit het bijvoorbeeld moeilijk om veranderingen die uit een cohortvergelijking naar voren komen, eenduidig toe te schrijven aan een specifieke maatregel. De gevonden veranderingen kunnen immers ook het gevolg zijn van andere interventies die hebben plaatsgevonden.

Doelrealisatie in een multilevel- en multi-actorcontext

De beleidsimplementatie heeft steeds minder een eenzijdig topdown karakter, waarbij uitsluitend de landelijke overheid bepaalt wat instellingen moeten uitvoeren. Er wordt op meerdere (bestuurlijke) lagen en door meerdere partijen gestuurd (policentrische

1 Bij een analyse van het cultuurbeleid stelt Turksema (in: Van den Hoogen et al. 2012) dat vaak niet alleen helder geformuleerde beleidsdoelen ontbreken, maar ook meetbare streefwaarden.

sturing). Een voorbeeld daarvan zijn de op sectorniveau afgesloten akkoorden over de te realiseren beleidsambities op het gebied van onderwijs. Het op elkaar afstemmen van de verschillende activiteiten door actoren die actief zijn op verschillende niveaus (het al eerder genoemde policy of goal alignment), is een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde voor succes. Dat is nog niet eenvoudig, omdat er bij de verschillende actoren weliswaar vaak sprake is van gedeelde belangen, maar soms ook van tegenstrijdige belangen. Het is dus relevant bij het ontwerpen van een evaluatie rekening te houden met zo'n meermalen- en meeractorencontext.

De meest robuuste effectevaluatie is niet altijd mogelijk

Voor een robuuste effectevaluatie is het van belang dat een experimentele groep die de interventie ondergaat, kan worden vergeleken met een goede controlegroep die niet aan de maatregel wordt blootgesteld. De gouden standaard is hierbij het random gecontroleerde experiment, maar ook quasi-experimentele designs bieden mogelijkheden voor een robuuste effectevaluatie. Een probleem voor de effectevaluatie is de afwezigheid van controlegroepen. Hoewel veel maatregelen integraal worden ingevoerd, zijn er vaak toch mogelijkheden om een experimentele groep en een controlegroep te onderscheiden. De effectmeting is wel minder hard als deze beide groepen niet gelijkwaardig zijn. Bij vergelijking worden er bepaalde aannames gedaan. Daardoor zijn de te trekken conclusies over het effect van de maatregel minder robuust. Aan de voorwaarden voor de meest harde effectmeting kan in de praktijk vaak niet worden voldaan, maar ook dan zijn er andere mogelijkheden zoals we zullen laten zien.

Behoeft van beleidsmakers

Een harde effectmeting beantwoordt niet altijd aan de behoefte van de beleidsmedewerkers die belast zijn met de onderhavige maatregel; doorgaans heeft men meer behoefte aan een procesevaluatie. Men wil zicht krijgen op hoe de maatregel 'landt' in het onderwijsveld en in het cultuurterrein. Prangende vragen zijn dan of het beleid leidt tot meer bewustwording bij degenen die de maatregel in de praktijk moeten brengen: gaat men in de praktijk aantoonbaar andere dingen doen, verandert de handelwijze van betrokken actoren?

Directies hebben daarnaast behoefte aan het monitoren van ontwikkelingen. Ultiem doel van de hier beschreven maatregelen is het verbeteren van de onderwijskwaliteit of het tot stand komen van duurzame samenwerking. Beleidsmakers vinden een positieve ontwikkelingsrichting vaak relevanter dan doelen die ver weg liggen in de tijd.

Een realistische beleidsevaluatiebenadering

Wij stelden ook in onze vorige rapportage van 2012 dat het een goede zaak is als beleidsmakers hun beleid kritisch onderzoeken op de effecten daarvan, en dat het logisch is dat onomstotelijk bewijs daarbij de voorkeur geniet. Dat streven moet zeker niet worden losgelaten, maar daarbij mogen andere bijzonder nuttige vormen van evaluatieonderzoek niet uit het oog worden verloren. Met name op complexe terreinen als onderwijs en cultuur loont vaak een realistischere, meer stapsgewijze benadering. De keuze van het type onderzoek naar een beleidsmaatregel hangt immers ook af van de aard van de

interventie en de mate waarin de werking daarvan is onderbouwd (Van Yperen 2014). Pas als er voldoende inzicht is verkregen in de factoren en condities die de maatregel tot een succes maken, wordt de vraag relevant hoe een succesvolle aanpak kan worden opgeschaald tot meer of alle scholen/instellingen en kan men nadenken over grootschaligere effectmetingen.

In deel II van deze rapportage zullen we waar mogelijk een ontwerp schetsen voor onderzoek waarmee de vraag naar ‘wat werkt?’ kan worden beantwoord. In andere gevallen ligt het accent op het monitoren van ontwikkelingen en het in verschillende contexten systematisch verzamelen van gegevens over wat de beleidsinterventie op het terrein van onderwijs of cultuur teweegbrengt. Beide dragen – op weliswaar verschillende wijze – uiteindelijk bij aan verbetering van het beleidsproces.

Ten slotte

Van de zes maatregelen die we hier hebben onderzocht, is in vier gevallen in principe een effectmeting mogelijk. Het is echter aan de beleidsmakers om te besluiten of zo’n onderzoek ook altijd gewenst en verantwoord is. In die beslissing zullen kostenoverwegingen en verwachte baten – onder andere in termen van de grootte van verwachte effecten – een rol moeten spelen.

DEEL II

De maatregelen

1 Werking van de toekenning van het predicaat Excellente School

1.1 Achtergrond en aanleiding

De prestaties van Nederlandse leerlingen laten in internationale metingen zoals PISA (2013), TIMSS en PIRLS een licht dalende trend laten zien. Bovendien blijkt uit diezelfde internationale vergelijkingen al jaren dat Nederland het goed doet aan ‘de onderkant’ (met relatief weinig slecht presterende leerlingen), maar veel minder goed aan ‘de bovenkant’: in vergelijking met andere landen heeft Nederland maar weinig bovengemiddeld presterende leerlingen. Het beleid heeft zich jarenlang voornamelijk gericht op het wegwerken van onderwijsachterstanden, maar de laatste jaren is er ook meer aandacht voor ‘de bovenkant’ van het onderwijs. Die aandacht beperkt zich niet tot de individuele prestaties van leerlingen en studenten, maar richt zich ook op de school als geheel. Alle scholen moeten ernaar streven om zich steeds te blijven verbeteren, ook scholen die volgens het oordeel van de Inspectie van het Onderwijs voldoen aan de basiskwaliteit. Dit gebeurt al wel aan de onderkant: scholen die door de Inspectie als zwak of zeer zwak worden beoordeeld maken vaak een enorme verbeterslag. De 90% scholen waarvan de basiskwaliteit op orde is, wordt momenteel echter te weinig uitgedaagd om zich te verbeteren.

Om een dergelijke cultuuromslag te realiseren (verschuiving van de nadruk naar de ‘bovenkant’) is de maatregel Predicaat Excellente School ingevoerd. De mogelijkheid om als school het predicaat Excellente School te behalen moet een prikkel zijn voor scholen om meer uit zichzelf en uit hun leerlingen te willen halen. De maatregel vloeit voort uit het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II. De onderwijsparagraaf kreeg de titel mee Van goed naar excellent onderwijs – en de actieplannen: Basis voor Presteren (po) en Beter Presteren (vo). In de toekomst zal ook het oordeel van de Inspectie voor het Onderwijs zich gaan uitstrekken tot de categorieën goed en excellent (nu nog alleen voldoende, zwak, zeer zwak) en zal het idee achter de maatregel dus vorm moeten krijgen in dit beoordelingskader.

1.2 Inhoud

Het betreft een driejarige maatregel die loopt van 2012 tot 2014. In elk van die drie jaren is er een procedure die leidt tot het toekennen van het predicaat Excellente School aan scholen die uitstekende resultaten weten te behalen (op een breed terrein) met hun schoolpopulatie. Het gaat hierbij dus niet alleen om excellente resultaten in cognitieve prestaties, ook op andere gebieden zoals burgerschapsvorming of zelfredzaamheid. Excellentiegebieden kunnen zijn: aandacht voor zorgleerlingen, aandacht voor goed presterende leerlingen en de vormende taak van de school. Daarbij wordt expliciet rekening gehouden met de schoolpopulatie. Excellente scholen zijn dus scholen die via een specifieke inrichting van het onderwijsproces met hun schoolpopulatie uitstekende

resultaten behalen (op een breed terrein) en kunnen aangeven hoe die resultaten tot stand komen (TK 2012/2013c).

Het is van belang op te merken dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de breedte van het begrip excellentie. In de aanloop tot de maatregel lag de focus met name op prestaties in de kernvakken als taal en rekenen, en was het de bedoeling om juist de goed presterende leerlingen te stimuleren. In de uitwerking van de maatregel heeft excellentie een bredere invulling gekregen. Dit heeft nu betrekking op meer terreinen dan alleen cognitieve vaardigheden en prestaties, en wordt daarnaast sectorbreed ingezet. De maatregel is in andere woorden niet alleen ingevoerd in het algemeen vormend onderwijs, maar ook in het beroeps- en praktijkonderwijs.

In de periode 2012-2014 kunnen scholen in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en sinds 2013 ook in het speciaal (basis)onderwijs en het praktijkonderwijs het predicaat Excellente School verdienen. Scholen kunnen zichzelf aanmelden als kandidaat-Excellente School. Daarnaast worden een aantal scholen op basis van onderwijsopbrengsten op een voorselectielijst geplaatst en door de jury uitgenodigd om mee te dingen. Scholen die eerder het predicaat ontvingen, worden geattendeerd op de start van de aanmeldingsprocedure. De aanmeldingsprocedure heeft de vorm van een zelfevaluatie. Men wil de scholen bewegen tot zelfselectie door al in de aanmeldingsformulieren duidelijk te maken aan welke minimumeisen de kandidaten moeten voldoen. De aangemelde scholen² houden vervolgens een presentatie voor de jury. Scholen die al in 2012 het predicaat behaalden en in 2013 weer meedongen, hoefden niet opnieuw een presentatie te houden. Wel moesten zij duidelijk maken dat zij hun niveau hebben gehandhaafd en dat zij zich daarbij op onderdelen hebben verbeterd. Na de presentaties bepaalt de jury welke scholen zij zal bezoeken en welke scholen afvallen (in 2012 werden nog alle scholen bezocht en was er geen sprake van een tussentijdse evaluatie).

De beoordeling is in handen van een achtkoppige jury uit het onderwijsveld, aangevuld met negentien externe deskundigen. Om excellentie te identificeren zijn vijf criteria geformuleerd, uitgewerkt in veertien indicatoren. De jury baseert zijn oordeel op het geheel aan verzamelde gegevens: de aanmeldformulieren, aangevuld met opbrengstgegevens, die grotendeels afkomstig zijn van de Inspectie van het Onderwijs, de presentaties van de scholen en de informatie afkomstig uit de schoolbezoeken. De jury draagt scholen voor, waarna de bewindspersoon uiteindelijk bepaalt welke scholen het predicaat daadwerkelijk ontvangen. Deze scholen mogen voor de duur van een jaar de titel Excellente School voeren en kunnen daarvoor een speciaal gevelbordje aan hun school bevestigen. Aan het predicaat zijn geen financiële middelen verbonden.

2 Een aantal scholen trekt zich in deze fase terug.

1.3 Doel

Met de toekenning van het predicaat Excellente School beoogt de minister om scholen die het heel goed doen, publiekelijk te erkennen en te laten weten dat hun werk gewaardeerd wordt. Men wil hiermee de cultuuromslag stimuleren in het onderwijs om meer aandacht te hebben voor de 'bovenkant' van de prestatieladder. Daarnaast wil men een positieve impuls geven aan het imago van het Nederlandse onderwijs en de discussie die erover gaande is: men wil ook laten zien wat er goed gaat. Het uiteindelijke doel is evenwel verbetering van de kwaliteit van het onderwijs (meer excellente scholen).

1.4 Veronderstellingen over gedragsreacties en effecten

De eerste veronderstelling is dat het voor scholen prettig is om erkenning te krijgen voor hun inspanningen. Scholen zouden zich graag laten identificeren als excellente school en meedingen naar het predicaat als blijk van waardering voor hun werk: het predicaat wordt als een beloning gezien voor de prestaties van het schoolteam. In een gesprek tussen de Inspectie voor het Onderwijs en vijf excellente scholen wordt dit ook expliciet door de scholen genoemd als reden om mee te doen: zij zien het predicaat onder meer als beloning voor de inzet van het team. Bij de ervaren consequenties wordt dan ook gewezen op de trotse schoolleiding, leraren, ouders, besturen en leerlingen. Er is positieve aandacht voor de school in de media, wat bijdraagt aan de trots en aan het imago van de school. Scholen geven ook aan dat het aantal aanmeldingen van leerlingen erdoor is gestegen.

Een tweede veronderstelling is dat het predicaat het imago van de school ten goede komt en dat andere (vergelijkbare) scholen hierdoor uitgedaagd worden om ook te investeren om datzelfde te bereiken. Hierachter gaan twee principes schuil: concurrentie en leren van elkaar. Volgens het eerste principe concurreren scholen met elkaar om leerlingen. Dat een school bekendstaat als (erkende) excellente school zou een school aantrekkelijker kunnen maken. Andere scholen willen ook aantrekkelijk blijven voor leerlingen en kunnen dat doen door ook excellent te worden.³ Hier doet het tweede principe zijn intrede: andere scholen kunnen van excellente scholen leren wat deze tot excellente school maakt. Excellente scholen krijgen zo een ambassadeursfunctie, waarbij zij als voorbeeld fungeren voor andere scholen. Zij openen hun deuren voor andere scholen en delen met deze hun aanpak en ervaringen. Die ambassadeursrol wordt ondersteund met het traject Scholen leren van elkaar, dat eind 2012 in gang is gezet. Ten opzichte van 2012 is in 2013 meer nadruk komen te liggen op die ondersteunende rol.

Effecten op andere scholen zijn naar verwachting heel divers: er zullen ambitieuze scholen zijn die graag van de excellente scholen willen leren, maar er zullen ook scholen zijn die zich om verschillende redenen niet willen vergelijken met de excellente scholen of die zich niet met het predicaat bezighouden. Uitstralingseffecten kunnen zich direct

3 Noailly et al. (2012) toonden aan dat er een klein effect is van concurrentie tussen scholen op de kwaliteit van onderwijs: op scholen die meer concurrerende scholen in hun omgeving hebben, worden hogere Cito-scores gehaald.

voordoen: bij een selectie van de scholen die gemotiveerd zijn om ook excellent te worden (of in elk geval willen streven naar verbetering van de kwaliteit van hun onderwijs) en hiervoor inspiratie opdoen bij de excellente scholen. Maar er is ook een indirect uitstralingseffect mogelijk: het bestaan van het predicaat zou in den brede kunnen leiden tot een meer gedefinieerde visie op wat excellent of goed onderwijs is en met welke tools men dit kan bereiken. Ook scholen zonder ambities om het predicaat excellent te verwerven kunnen met die informatie hun voordeel doen.

Docenten van excellente scholen zouden zich beloond en gewaardeerd moeten voelen voor hun werk. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat excellentie een aanzuigende werking heeft op docenten, als docenten graag bij een excellente school in dienst zijn. Ook leerlingen zouden zich trots kunnen voelen op hun school of het als een opsteker ervaren dat zij les krijgen op een excellente school.

Onbedoelde effecten en beleidsafwijkingen

Mogelijk doen zich ook onbedoelde, negatieve effecten voor. Een van die effecten zou kunnen zijn dat scholen die het predicaat niet krijgen (maar zich wel aangemeld hebben) juist ontmoedigd raken, in plaats van uitgedaagd worden, en afhaken. Zij streven dan niet meer naar verbetering, maar stellen zich tevreden met de basiskwaliteit.

Men veronderstelt dat de toekenning van het predicaat het imago van de school ten goede komt. Kwijtraken van het predicaat kan echter ook grote imagoschade opleveren. Scholen kunnen daardoor huiverig zijn om deel te nemen aan de procedure of zich gedwongen voelen om elke keer opnieuw mee te doen (bij niet meedoen raakt de school het predicaat sowieso kwijt).

De veronderstelde concurrentiegedachte kan ook leiden tot jaloezie en frictie tussen scholen. Dit bevordert het leren van elkaar niet.

Er kunnen ook veranderingen optreden bij de instroom: een aantal scholen dat het predicaat verkreeg, maakt melding van een hoger aantal aanmeldingen. Het predicaat heeft dus wellicht een aanzuigende werking. Dit kan problematisch zijn voor het doorzetten van het verbeteringsproces van de school, als zich verhoudingsgewijs veel leerlingen aanmelden die elders om verschillende redenen vastliepen. De veranderde leerlingenpopulatie kan voor de excellente scholen een nieuwe, maar wellicht ook te grote uitdaging vormen, waarvoor andere investeringen nodig zijn (en het moeilijker is om het excellente niveau te handhaven). Ook bestaat de mogelijkheid dat het predicaat een tweedeling in scholen en schoolpopulaties bevordert. Een pervers effect zou zijn, als scholen aan de poort gaan selecteren op leerlingen met gunstige kenmerken in een poging te waarborgen dat zij het predicaat behouden. Tegelijkertijd kan segregatie ook bevorderd worden via schoolkeuzeprocessen van leerlingen en hun ouders. Het is mogelijk dat ambitieuze ouders vaker voor een excellente school kiezen. Volgens het SCP-rapport *Samen Scholen* (Herweijer en Vogels 2013) zijn dit verhoudingsgewijs vaker hoogopgeleide ouders. In het uiterste geval trekken excellente scholen zo een leerlingenpopulatie met meer gunstige kenmerken, terwijl de niet-excellente scholen verhoudingsgewijs meer bezocht worden door leerlingen met minder gunstige kenmerken. In de beoordeling houdt de jury weliswaar rekening met de opbrengsten in relatie tot de schoolpopulatie, maar via keuzeprocessen zou segregatie kunnen toenemen.

Ook kan verandering optreden in de samenstelling van de docententeams. Het is voor te stellen dat het aantrekkelijk is om op een excellente school te werken. Excellente scholen zouden daardoor een aanzuigende werking kunnen hebben op goede docenten. Ze kunnen hierdoor wellicht nog meer verbeteren, terwijl dit elders in het uiterste geval tot achteruitgang leidt.

1.5 Evaluatie

Het uiteindelijk beoogde effect van de maatregel is een permanente verbetering van de kwaliteit van het onderwijs doordat scholen continu uitgedaagd worden hun opbrengsten en onderwijsprocessen kritisch te beschouwen en te verbeteren. Dit zou moeten verlopen via de band van erkenning (verkrijgen van het predicaat) en via een uitstralingseffect, waarbij de veronderstelling is dat andere scholen in de omgeving van een excellente school worden uitgedaagd om de lat ook hoog te leggen en zo ook het predicaat te bemachtigen (concurrentiegedachte).

De centrale vraag voor de effectevaluatie is dan ook:

Is er als gevolg van het instellen van het predicaat Excellente School sprake van een verbetering van de kwaliteit van het onderwijs in Nederland?

Wat precies wordt verstaan onder verbetering van de kwaliteit van het onderwijs is niet duidelijk. Eerder constateerden we al dat er een verschuiving heeft plaatsgevonden in de definitie van excellent. Deze werd aanvankelijk nog smal gedefinieerd (prestaties op kernvakken), maar werd in de uitwerking van de maatregel steeds breder ingevuld. Scholen wordt verder gevraagd om zelf excellentiegebieden aan te geven; deze kunnen dus tussen scholen verschillen. Dit maakt vergelijkingen lastig, aangezien een aantal scholen de nadruk zal leggen op bijvoorbeeld aandacht voor zorgleerlingen, terwijl het bij andere scholen juist (of ook) draait om aandacht voor goed presterende leerlingen. Voor een effectevaluatie is het nodig dat alle scholen eenduidig te beoordelen zijn. Daarom stellen we voor te kiezen voor de uitkomstmaat die in beginsel bij deze maatregel centraal stond: onderwijskwaliteit gemeten als prestaties op de kernvakken. Bijkomende reden is dat goede onderwijsopbrengsten ook een voorwaarde vormen om in aanmerking te komen voor het predicaat: scholen die in de afgelopen drie jaar de kwalificatie zwak of zeer zwak toegekend kregen door de Inspectie voor het Onderwijs worden immers van deelname uitgesloten.

Effectevaluatie

De gouden standaard van effecten meten is het random gecontroleerde experiment, waarbij actoren (scholen, leerkrachten, leerlingen) volgens het toeval aan een experimentele groep en een controlegroep worden toegewezen (Bosker 2009). De onderhavige maatregel kent echter geen random toedeling: het gaat om een maatregel die generiek is ingevoerd en waarbij scholen zich zelf kunnen aanmelden. Ook een quasi-experimentele opzet is niet mogelijk, omdat de maatregel voor iedereen gelijktijdig is ingevoerd. Er is dus geen sprake van bijvoorbeeld een fasering in de invoering. Er is wel sprake van een beslisregel: er zijn scholen die wel en scholen die net niet het predicaat toegekend

krijgen. De scholen die net wel en de scholen die net niet het predicaat toegekend krijgen, zouden kunnen worden vergeleken. Hierbij wordt dan verondersteld dat de toekenning van het predicaat een extra motivatie vormt om het onderwijs nog verder te verbeteren. Wanneer dit juist is, dan zou op termijn een sterkere kwaliteitsverbetering zichtbaar moeten zijn bij scholen die het predicaat net wel hebben verkregen dan bij scholen die het predicaat net niet ontvingen. De vraag is echter of deze veronderstelling juist is. De maatregel is zo opgezet dat scholen die eerder het predicaat ontvingen alleen in aanmerking komen voor verlenging van het predicaat, als zij niet alleen het eerdere niveau hebben gehandhaafd, maar ook kunnen aantonen dat zij zich op onderdelen verbeterd hebben. Zo bekeken zou er inderdaad sprake zijn van blijvende kwaliteitsverbetering bij scholen die het predicaat hebben behaald (en opnieuw meedingen). Het is echter ook voorstelbaar dat scholen die het predicaat net niet bemachtigd hebben, het jaar daarop extra erop gebrand zijn het predicaat wel te behalen en dus heel sterk inzetten op kwaliteitsverbetering. Zo bezien is het niet de *toekenning* van het predicaat dat een effect sorteert, maar het bestaan van de maatregel zelf (het 'wedstrijd'-element). Afgezien van dit probleem zijn de aantallen scholen die in het onderzoek betrokken kunnen worden, zo klein dat betrouwbare uitspraken waarschijnlijk niet mogelijk zijn. Ook is het nog een open vraag of de juryrapporten van de afgewezen scholen door onderzoekers kunnen worden gebruikt voor onderzoek.

Een experimenteel design gebaseerd op erkenning en trots als prikkel voor deelname is, zoals we betoogden, vanwege het generieke karakter van de maatregel niet mogelijk. Een effectmeting is wel mogelijk, als we een ander mechanisme centraal stellen en ervan uitgaan dat niet alle scholen in dezelfde mate door de maatregel worden geraakt. Door de media-aandacht voor scholen die als excellent zijn herkend, zal er een debat ontstaan over wat excellentie is en hoe dat te bereiken is. Alle scholen kunnen dus in zekere mate door de maatregel geraakt worden, in de zin dat zij kennis tot zich (kunnen) nemen. Er is echter ook een groep scholen die harder geraakt zal worden door de maatregel, via de concurrentiegedachte die achter de maatregel schuilgaat. Scholen concurreren immers alleen in hun directe omgeving met elkaar (leerlingen gaan doorgaans in de directe omgeving naar school). Het veronderstelde mechanisme, de gevoelde concurrentie, beperkt zich dus tot (a) het voedingsgebied van een school, en (b) tot scholen die zich richten op dezelfde populatie leerlingen (een vmbo-school zal weinig concurrentie ondervinden van een categoriaal gymnasium dat is aangemerkt als excellente school). We verwachten dan ook dat het grootste effect van de maatregel zich zal voordoen bij vergelijkbare scholen in het voedingsgebied van een excellente school, en niet of minder bij scholen die geen excellente school in hun voedingsgebied hebben. Zo beredeneerd kunnen we twee groepen scholen samenstellen: een experimentele groep van scholen die een of meerdere excellente (vergelijkbare) scholen in hun voedingsgebied hebben en een controlegroep van scholen die geen excellente (vergelijkbare) scholen in hun voedingsgebied hebben.

Als de maatregel werkt, verwachten we een verbetering in de kwaliteit van het onderwijs bij de experimentele groep over de jaren, maar niet of minder in de controlegroep. We veronderstellen hierbij dat er zonder de maatregel sprake zou zijn van een gelijke

trend in de controlegroep en in de experimentele groep; in dit geval dus het gelijk blijven van de kwaliteit van onderwijs (er werd immers verondersteld dat er geen prikkels zijn voor scholen die voldoende scores voor de Inspectie voor het Onderwijs om zich verder te verbeteren). Met het invoeren van de maatregel is die prikkel er wel: door de mogelijkheid om publiekelijk erkend te worden en via de concurrentie met andere scholen worden scholen uitgedaagd om zich blijvend te verbeteren.

In de analyses moet men rekening houden met andere zaken die een effect hebben op de kwaliteit van onderwijs, zoals eigen regionale predicaten of kwaliteitscertificaten. Wanneer er sprake is van andere kenmerken die tot een verbetering van de kwaliteit van onderwijs leiden maar die niet in de analyses (kunnen) worden opgenomen, dan is het niet mogelijk om zonder voorbehoud de kwaliteitsverbetering toe te schrijven aan de werking van het predicaat Excellente School.

Verklarende evaluatie

De verklarende evaluatie heeft tot doel de mechanismen te achterhalen die verantwoordelijk zijn voor het optreden – of het uitblijven – van effecten. We richten ons ten eerste op het beoogde effect onder scholen die het predicaat toegekend krijgen. De bedoeling van de maatregel is om deze scholen te waarderen om hun inzet en prestaties. Via een schriftelijke enquête onder schoolleiders, docenten en leerlingen van de excellente scholen kan gemeten worden of zij het predicaat inderdaad als beloning ervaren.

Het tweede beoogde effect betreft de verbetering van de kwaliteit van onderwijs van scholen. De veronderstelling was dat dit bereikt wordt via (a) concurrentie tussen vergelijkbare scholen om leerlingen in hun voedingsgebied, en (b) doordat excellente scholen hun kennis delen met andere scholen. Een verklarende evaluatie zou zich ook op deze twee mechanismen moeten richten. Het is goed hier op te merken dat er een bepaalde spanning bestaat tussen deze twee mechanismen. Scholen worden enerzijds dus gezien als elkaars concurrenten die slag leveren om leerlingen in een bepaald voedingsgebied en tegelijkertijd wordt er verondersteld dat zij bereid zijn om een collegiale houding jegens elkaar aan te nemen en hun kennis over hoe excellentie te bereiken (en dus aantrekkelijk te zijn voor leerlingen) met andere, concurrerende, scholen te delen. Een verklarende evaluatie kan er ook licht op werpen of deze spanning ook door scholen zo gevoeld wordt.

Om te achterhalen of scholen inderdaad meedoen vanuit concurrentieoverwegingen stellen we voor een inventariserend onderzoek te houden onder:

- scholen die zich hebben aangemeld;
- scholen die ervan blijk hebben gegeven de ambitie te bezitten in de toekomst ook excellente school te willen worden;
- scholen die deze ambitie niet hebben.

Het onderzoek moet zich dan richten op de vraag waarom scholen gemotiveerd zijn om excellente school te willen worden. Wat hebben de excellente scholen van het predicaat gemerkt en wat verwachten ambitie-scholen te merken van het predicaat? Waarom willen sommige scholen niet meedoen aan de maatregel en hebben zij desondanks toch iets gemerkt van het predicaat? Aan scholen die zich hebben aangemeld, kunnen ook

nog vragen gesteld worden over de procedure: hoe hebben zij dat ervaren, wat was waardevol en waar ondervonden zij eventuele problemen?

Het tweede mechanisme draait om kennisdeling. De bijbehorende vraag voor de verklarende evaluatie is dan ook of excellente scholen bereid en genegen zijn hun kennis te delen met andere scholen, en of andere (niet excellente, maar wel ambitieuze scholen) hier gebruik van maken. Om die vraag te beantwoorden kunnen verschillende vormen van kennisdeling door excellente scholen gemonitord worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om bezoeken van andere scholen aan excellente scholen, informatievragen door andere scholen en deelname in netwerken. De mate waarin door excellente scholen kennis gedeeld wordt, kan vergeleken worden met de mate waarin door andere scholen kennis gedeeld wordt. We stellen voor om als vergelijkingsgroep scholen te nemen die zich wel kandidaat hebben gesteld voor het predicaat, maar dit niet hebben verkregen.⁴ De vergelijking met scholen die zich hebben aangemeld maar het predicaat niet hebben ontvangen dient om vast te stellen of excellente scholen actiever zijn op het gebied van kennisdeling dan andere goede scholen. Wel is het de vraag of er betrouwbare gegevens voorhanden zijn. Het is denkbaar dat scholen niet systematisch hebben vastgelegd welke vragen zij hebben gekregen en behandeld hebben.

Kennisdeling kan ook plaatsvinden door een zogenoemd 'uitstralingseffect': niet-excellente scholen krijgen door de maatregel meer kennis over wat excellent onderwijs is en hoe dat bereikt kan worden. We maken hier onderscheid tussen een direct uitstralingseffect (bij scholen die actief hebben gezocht naar informatie over (de aanpak en ervaringen van) excellente scholen, bijvoorbeeld via het traject 'scholen leren van elkaar') en scholen die zijn blootgesteld aan een indirect uitstralingseffect (zij zijn mogelijk beïnvloed door algemene informatie over excellente scholen en hun aanpak). De verwachting is dan dat de kwaliteit van het onderwijs bij de scholen onder het directe uitstralingseffect een grotere stap heeft gemaakt dan bij scholen onder het indirecte uitstralingseffect. In de verklarende evaluatie zou moeten worden onderzocht in hoeverre er volgens de scholen sprake is (geweest) van een uitstralingseffect en wat dit bij scholen teweegbracht. Wel moeten worden bedacht dat scholen die zelf actief informatie hebben gezocht, hoogstwaarschijnlijk ambitieuzer zijn of in elk geval meer gemotiveerd zijn om ook het predicaat te bemachtigen of de onderwijskwaliteit te verbeteren dan scholen die niet zelf actief op zoek zijn gegaan naar informatie.

4 Het gaat om 142 aanmeldingen in 2012, waarvan 52 een predicaat hebben gekregen. In 2013 melden zich 141 scholen aan en kregen 76 een predicaat. Van deze 76 excellente scholen zijn er 39 die ook in 2012 al het predicaat ontvingen; het gaat dus om 37 nieuwe aanmeldingen in 2013.

2 Regionaal investeringsfonds middelbaar beroepsonderwijs

2.1 Achtergrond en aanleiding

Voor een goede aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt is het belangrijk dat studenten al tijdens hun opleiding kennismaken van moderne apparatuur en technieken, en dat de docenten bekend zijn met de actuele ontwikkelingen in het werkveld. Omdat veranderingen snel kunnen gaan, lukt het mbo-instellingen echter niet altijd de ontwikkelingen in het bedrijfsleven bij te houden. Het gevolg is dat opleidingen geen up-to-date-faciliteiten in huis hebben om hun leerlingen goed voor te bereiden op de actuele beroepspraktijk. Deels is dat een kwestie van een gebrek aan financiële middelen, maar deels is het voor opleidingen die voorbereiden op beroepen met een hoog innovatief karakter hoe dan ook lastig om de ontwikkelingen in het bedrijfsleven bij te houden. Opleidingen die zich richten op de economische topsectoren, zijn daarvan een voorbeeld.

Om een betere aansluiting tussen opleidingen en de praktijk te realiseren moet de samenwerking tussen mbo-opleidingen en het bedrijfsleven⁵ worden versterkt (TK 2013/2014a). Hiertoe roept het kabinet het Regionaal investeringsfonds middelbaar beroepsonderwijs in het leven, met als uitgangspunt cofinanciering door het bedrijfsleven. Door publiek-private samenwerking te bevorderen moet het fonds zorgen voor een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De instelling van het Regionaal investeringsfonds sluit aan bij bestaande voorbeelden van samenwerking tussen het onderwijs en bedrijfsleven, zoals de Centra voor innovatief vakmanschap. Deze centra richten zich op een bepaalde economische topsector en daarbinnen vaak op een bepaald vakgebied. De centra verzorgen opleidingen op mbo-niveau 4 in met name het technische domein, waarbij ondernemers, wetenschappers en docenten samenwerken om kwalitatief hoogstaand onderwijs te verzorgen. Deze centra hebben aantrekkingskracht op studenten en de verwachting is dat deze centra bijdragen aan het op gang brengen en versnellen van innovaties (TK 2013/2014a).

Het kabinet heeft eerder maatregelen aangekondigd om de macro-doelmatigheid van het aanbod van opleidingen in het mbo te verbeteren. Het doel daarvan is om de versnippering en inefficiëntie van het aanbod van opleidingen te verminderen (TK 2013/2014b). Met het oog op de doelen van het Regionaal investeringsfonds mbo kan het aantrekkelijk zijn om het aanbod van opleidingen in een regio te herschikken/concentreren. Gelijktijdig met het investeringsfonds mbo komt er daarom een financiële voorziening om overheveling/concentratie van opleidingen te faciliteren met als doel: een doelmatiger opleidingsaanbod.

5 Met bedrijfsleven/bedrijven worden tevens bedoeld: publieke arbeidsorganisaties, zoals zorg- en welzijnsinstellingen.

2.2 Inhoud

Samenwerkingsverbanden van onderwijs, bedrijven en eventueel regionale overheden kunnen bij het fonds subsidie aanvragen voor een duurzame publiek-private samenwerking. Het fonds gaat uit van gemengd publiek-private financiering: voor een derde van de kosten van de samenwerking kan een beroep worden gedaan op het fonds, de bedrijven en eventueel regionale overheden nemen samen twee derde van de kosten voor hun rekening. De minimum bijdrage vanuit het fonds is 200.000 euro, het maximum is 2 miljoen euro. De totale begroting bedraagt dus per aanvraag minimaal 600.000 euro en maximaal 6 miljoen euro. De middelen worden toegekend voor een periode van vier jaar. Voorwaarde voor toekenning is dat de samenwerking duurzaam is: na afloop van de subsidieperiode wordt de samenwerking voortgezet zonder financiële bijdrage uit het fonds. De aanvragen worden beoordeeld door een externe beoordelingscommissie.

Het totale budget voor het fonds is 100 miljoen euro, waarvan er in de jaren 2014, 2015, 2016 en 2017 steeds ongeveer 25 miljoen beschikbaar komt (in de laatste tranche krijgen men dus financiering tot en met 2021). Inclusief de beoogde bijdragen van het bedrijfsleven en regionale overheden bedraagt de totale 'bestedingsimpuls' zo'n 300 miljoen euro. Alleen bekostigde mbo-opleidingen komen in aanmerking. Er is geen beperking naar sector/opleidingsdomein of naar niveau van de opleiding; dat is een verbreding ten opzichte van de centra voor innovatief vakmanschap.

Het kan aantrekkelijk zijn om het regionale opleidingsaanbod te herschikken, waarbij een opleiding van een instelling die niet meedoet aan de regionale samenwerking tussen onderwijs en bedrijfsleven, wordt overgeheveld naar de opleiding die daar wel van profiteert. Om dit mogelijk te maken is voorzien in een bijdrage aan de kosten van een herschikking van het regionale opleidingsaanbod (de kosten van afbouw of van overdracht van opleidingen naar een andere instelling). Deze subsidie komt naast de subsidie voor de publiek-private samenwerking. Per aanvraag is maximaal 200.000 euro beschikbaar voor het dekken van de kosten van opheffen /overhevelen van opleidingen. Dit komt overeen met een derde van de kosten van de overdracht, de overige twee derde van de kosten moeten worden gedragen door de betrokken roc's.

2.3 Doel

We kunnen onderscheid maken tussen een *intermediair doel* en een *uiteindelijk doel* van het investeringsfonds. Het intermediaire doel van het fonds is het bevorderen van de samenwerking tussen mbo-instellingen, bedrijven en eventueel regionale overheden. Deze samenwerking is een middel voor het realiseren van het uiteindelijke doel: het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in het mbo. Die betere afstemming heeft zowel een kwantitatieve als een kwalitatieve component. De afgestudeerden van de opleidingen betrokken bij de samenwerking vinden makkelijker/ in groteren getale hun weg naar de arbeidsmarkt (kwantitatieve aansluiting) en zijn beter

inzetbaar en komen beter tegemoet aan vraag naar personeel dankzij meer up-to-date kennis en vaardigheden (kwalitatieve aansluiting).

Het doel van de met het investeringsfonds samenhangende maatregel die opheffing c.q. overheveling van opleidingen faciliteert, is herschikking en profilering van het regionale aanbod van opleidingen in het mbo. Deze maatregel draagt daarmee bij aan een andere beleidslijn: bevordering van de macro-doelmatigheid van het aanbod van opleidingen in het mbo. Ook dit draagt vervolgens weer bij aan een betere aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt.

2.4 Veronderstellingen over gedragsreacties en effecten

De veronderstelling is dat het beschikbaar stellen van middelen via het fonds bedrijven ertoe zal aanzetten te investeren in samenwerking met opleidingen in het mbo. Als zij bereid zijn eventueel samen met regionale overheden (gemeente, provincie, waterschap) middelen ter beschikking te stellen, legt het rijk een bedrag bij via het investeringsfonds. De bijdrage van bedrijven kan overigens ook in natura worden geleverd, bijvoorbeeld in de vorm van machines of uren van werknemers die als gastdocent bijdragen. De verwachting is dat bedrijven hiertoe bereid zijn, omdat zij de vruchten plukken van de samenwerking in de vorm van beter, meer passend opgeleide afgestudeerden. Los van hun directe eigenbelang zouden bedrijven ook een bijdrage kunnen overwegen in het kader van hun inzet voor het algemeen belang en/of hun imago. De bijdrage van bedrijven kan overigens ook door brancheorganisaties worden geleverd: in dat geval is er minder risico dat de investerende partner uit het bedrijfsleven niet zelf profiteert van de investering.

Lokale en regionale overheden zullen gemotiveerd zijn om te investeren vanwege de bijdrage die de samenwerking kan leveren aan de lokale/regionale economische ontwikkeling en arbeidsmarkt. Onderwijsinstellingen zullen samenwerking zoeken, omdat zij zo hun opleidingen beter kunnen afstemmen op de beroepspraktijk, hun studenten meer perspectief kunnen bieden en mogelijk meer studenten kunnen trekken.

Analoog aan de doelstellingen kunnen we onderscheid maken tussen een *intermediair effect* – meer regionale samenwerking – en een *uiteindelijk effect* – betere aansluiting tussen het mbo en het bedrijfsleven dat de afgestudeerden afneemt. Betere afstemming tussen onderwijs en bedrijven zou op zijn beurt weer kunnen leiden tot meer economische bloei in de regio.

De vraag is of de middelen op de juiste plek terechtkomen en bijdragen aan de beoogde doelen van de maatregel. Een onbedoeld effect van de maatregel kan zijn dat scholing die nu in bedrijven gebeurt en wordt bekostigd door de bedrijven zelf, straks wordt gefinancierd met subsidie uit het investeringsfonds. Dit wordt tegengegaan door de voorwaarde dat het moet gaan om een opleiding die past in de kwalificatiestructuur van het mbo en wordt bekostigd vanuit o.c.w.: het mag niet gaan om investeringen voor verkapte bedrijfsopleidingen.

Als met middelen uit het fonds samenwerking wordt gesubsidieerd die zonder subsidie ook tot stand zou zijn gekomen, zou dat eveneens een onbedoeld effect zijn. Het fonds

zou dan alleen maar een verschuiving van financieringsstromen veroorzaken, en geen toename van de hoeveelheid middelen die beschikbaar komt voor samenwerking. Vanuit het perspectief van de bedrijven en regio's die investeren in samenwerking is een mogelijk onbedoeld effect dat vooral andere bedrijven of regio's profiteren van een betere kwaliteit van afgestudeerden.

2.5 Evaluatie

We onderscheiden een effectevaluatie en een verklarende evaluatie.

Effectevaluatie

Bij de effectevaluatie staat de vraag centraal of de maatregel het beoogde effect sorteert. Daarbij maken we onderscheid tussen het intermediaire effect (meer samenwerking tussen mbo-opleidingen en bedrijven) en het uiteindelijke effect (betere afstemming tussen opleidingen en bedrijven/ onderwijs en arbeidsmarkt in de regio).

We laten de financiële faciliteiten voor opheffing c.q. overheveling van opleidingen buiten beschouwing. Het betreft een aparte maatregel die niet de kern vormt van het regionaal investeringsfonds mbo.

De centrale vragen voor de effectevaluatie zijn:

- Ontstaat er als gevolg van het fonds meer samenwerking tussen mbo-instellingen, bedrijven en eventueel regionale overheden?
- Verbeterd de aansluiting tussen opleidingen en het bedrijfsleven dankzij de regionale samenwerking die door het fonds op gang wordt gebracht?

Ad a) Een eerste centrale vraag is of het fonds samenwerking op gang brengt die zonder het fonds niet of in geringere omvang en intensiteit van de grond zou zijn gekomen. Heeft het fonds in dit opzicht een toegevoegde waarde doordat de bijdrage bedrijven en eventueel regionale overheden over de streep trekt om te investeren?

Ad b) Een betere aansluiting tussen opleidingen en het (regionale) bedrijfsleven betekent dat de kwalificaties van de afgestudeerden beter passen bij de behoefte van de bedrijven. Hieraan zit een kwalitatieve en een kwantitatieve component: de individuele afgestudeerde past beter bij de vraag van het bedrijfsleven en de afgestudeerden van de opleidingen die meedoen aan een samenwerkingsproject vinden makkelijker en in groteren getale hun weg naar passende functies. Bezien vanuit de bedrijven betekent het dat zij een groter deel van hun vacatures kunnen invullen met kandidaten met een passende opleiding.

Vragen a en b zijn aparte vragen: een positief antwoord op vraag a betekent niet per definitie dat het antwoord op vraag b bevestigend is. Mogelijk leidt samenwerking alleen bij een bepaalde invulling en onder bepaalde voorwaarden tot een betere aansluiting tussen de opleidingen en bedrijven. Ook het is het denkbaar dat samenwerking een positief effect heeft op aansluiting, maar dat het investeringsfonds niet leidt tot een intensivering van samenwerking.

Het antwoord op de eerste vraag (a leidt het fonds tot meer samenwerking?) is af te lezen aan maatstaven voor de mate van samenwerking. Daarbij kunnen we kijken naar de hoeveelheid geld, materialen en menskracht die wordt geïnvesteerd door de bedrijven en eventueel regionale overheden die bij de samenwerking zijn betrokken. Verschillende uitkomsten zijn mogelijk.

Een eerste mogelijkheid is dat het fonds bedrijven en regionale overheden ertoe aanzet om zelf te investeren of meer dan voorheen te investeren in samenwerking met opleidingen. Het bedrag dat via het fonds beschikbaar komt, trekt bedrijven en regionale overheden over de streep zodat zij bereid zijn om meer te investeren dan zij zonder het fonds zouden doen.

Een tweede mogelijkheid is dat de bijdrage uit het fonds geen invloed heeft op de investeringen van bedrijven en regionale overheden. Bedrijven en regionale overheden die willen investeren in samenwerking met opleidingen, doen dat ook als geen bijdrage uit het fonds beschikbaar komt. Als opleidingen en bedrijven die reeds samenwerken met succes een beroep doen op het fonds, neemt het totale budget dat beschikbaar is voor samenwerking wel toe (de bijdrage die bedrijven hoe dan ook leveren, wordt aangevuld met die uit het fonds).

Een derde mogelijkheid is dat de investeringen van bedrijven en regionale overheden verminderen als gevolg van de bijdrage vanuit het fonds. Omdat er geld uit het fonds beschikbaar komt, schroeven private partijen hun investeringen terug. Zolang de bijdrage uit het fonds de terugloop van investeringen van bedrijven en regionale overheden overtreft, is het totaalbedrag dat beschikbaar komt om te investeren nog altijd hoger dankzij de bijdrage uit het fonds. De subsidie is dan echter weinig effectief, omdat de bijdrage van private partners erdoor vermindert.

Het effect op de aansluiting tussen opleidingen en bedrijfsleven (vraag b) is op te maken uit de intrede op de arbeidsmarkt: vinden afgestudeerden van de opleidingen die samenwerken met het bedrijfsleven sneller/vaker een passende baan? Daarbij is van het belang om onderscheid te maken tussen het vinden van een baan bij een bedrijf dat of een bedrijfstak die betrokken is bij de samenwerking, en andere bedrijven/bedrijfstakken. Met het oog op de regionale component van het beleid is het daarnaast nodig om te differentiëren naar de regio waarin de afgestudeerden een baan vinden.

Om uitspraken te kunnen doen over de effecten van het investeringsfonds hebben we een controlegroep nodig die niet van de subsidie gebruikmaakt, maar die verder wel zo goed mogelijk vergelijkbaar is met de groep die wel van de maatregel profiteert. De 'gouden standaard' van het verdelen van actoren over een experimentele en controlegroep is random toedeling, maar dat is – zoals bij veel beleidsmaatregelen – bij het Regionaal investeringsfonds mbo niet haalbaar. Als een random verdeling niet haalbaar is, zijn er verschillende opties om toch een geloofwaardige controlegroep samen te stellen (HM Treasury 2011). Twee daarvan bieden mogelijk aanknopingspunten voor het regionaal investeringsfonds: het gebruik van wachtlijsten/afwijzingen en het benutten van de gefaseerde invoering.

Een eerste mogelijkheid voor het samenstellen van een controlegroep doet zich voor als niet alle aanvragen voor een bijdrage uit het fonds zouden worden gehonoreerd, bijvoorbeeld omdat het aantal aanvragen groter is dan het budget toelaat. De scholen en bedrijven betrokken bij de niet-gehonoreerde aanvragen, kunnen dan fungeren als controlegroep. De experimentele groep en de controlegroep hebben met elkaar gemeen dat ze gemotiveerd zijn om samen te werken en op zoek zijn naar (uitbreiding van hun) samenwerking. Als er bij de beoordeling van aanvragen een rangschikking wordt gemaakt, zou de vergelijking zich moeten toespitsen op de samenwerkingsverbanden die nog net wel en die net niet in aanmerking zijn gekomen voor subsidie. Deze aanvragen lijken het meest op elkaar. We moeten echter een paar kanttekeningen maken bij deze aanpak. Een complicerende factor is dat uitvallers het jaar daarop opnieuw een aanvraag kunnen indienen. Een andere kanttekening is dat verschillende typen samenwerking voor het fonds in aanmerking komen en dat de vergelijkbaarheid bij net wel en net niet gehonoreerde aanvragen op dat punt dus beperkt is.

Ook de gefaseerde toekenning van de subsidies in vier tranches (100 miljoen euro verspreid over vier instapjaren) biedt in principe een aanknopingspunt voor het samenstellen van een controlegroep. Bij gefaseerde invoering van beleid kunnen latere tranches in principe fungeren als controlegroep voor eerdere tranches. Het gebruikmaken van gefaseerde invoering is als strategie in het algemeen kansrijker, naarmate de effecten van een maatregel sneller optreden. Daarnaast is het belangrijk dat de spelregels van een maatregel niet veranderen bij opeenvolgende tranches en dat zich bij actoren in de latere tranches geen gedragsreacties voordoen die vooruitlopen op de maatregel (HM Treasury 2011). Dat laatste kan een complicatie blijken in het geval van het Regionaal investeringsfonds mbo. Het indienen van een aanvraag voor een latere tranche kan zijn schaduw vooruit werpen: in afwachting van de verwachte toekenning van een subsidie zullen de desbetreffende opleidingen en bedrijven wellicht hun kruis tot dat moment droog willen houden. Dat zou de mate van samenwerking in de fase voorafgaand aan de samenwerking neerwaarts kunnen vertekenen. Het benutten van niet-gehonoreerde aanvragen om een controlegroep samen te stellen heeft daarom de voorkeur bij het vaststellen van het effect van het fonds op de mate van samenwerking. Voorwaarde voor het gebruik van niet-gehonoreerde aanvragen als controlegroep is dat het aantal afgewezen aanvragen voldoende groot is. Belangrijk is ook dat de gehonoreerde en afgewezen aanvragen vergelijkbaar zijn naar economische sector en gerichtheid van opleidingen.

Om indicatoren voor de mate van samenwerking te kunnen samenstellen zullen gegevens moeten worden verzameld bij opleidingen. Omdat er geen garantie is dat de experimentele groep en de controlegroep geheel vergelijkbaar zullen zijn, moet een voor- en een nameting worden verricht. Effecten kunnen dan worden afgeleid uit een verschil in trend (difference in difference-benadering; wijkt de trend in de experimentele groep af van de trend in de controlegroep?).

Het onderzoek naar het effect van samenwerking op de aansluiting tussen opleidingen en bedrijven kan beide opties benutten (niet-gehonoreerde aanvragen, gefaseerde

toekenning).⁶ Het moment van meting van de effectmaatstaven moet zijn afgestemd op de termijn waarop de effecten zich waarschijnlijk zullen voordoen. Omdat een student een aantal jaren een opleiding volgt, zal het effect van investeringen waarschijnlijk pas na enkele jaren zichtbaar worden bij afgestudeerden van de desbetreffende opleidingen. Als verschillende tranches van toekenning van de subsidie worden benut om een experimentele groep en een controlegroep samen te stellen, moet rekening worden gehouden met het feit dat studenten een aantal jaren in een opleiding verblijven. Hierdoor is het contrast in ‘behandeling’ tussen studenten in de experimentele groep en in de controlegroep waarschijnlijk onvoldoende, indien direct opeenvolgende tranches worden benut als respectievelijk experimentele en controlegroep. Op het moment dat studenten uit de tweede tranche op tijdstip $t = 1$ beginnen met hun studie, profiteert hun opleiding weliswaar nog niet van het investeringsfonds, maar een jaar later ($t = 2$) is dat al wel het geval. De studenten die op $t = 1$ in de controlegroep zijn gestart, worden dan alsnog blootgesteld aan de interventie. Bij een keuze voor verder uit elkaar gelegen tranches is het risico geringer dat studenten uit de controlegroep in de loop van hun studie alsnog te maken krijgen met de effecten van samenwerking.⁷

Om de nodige gegevens te verzamelen zou kunnen worden aangeknoopt bij een bestaand monitorsysteem, zoals het schoolverlatersonderzoek van het Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA). Wel zal de steekproef waarschijnlijk moeten worden opgehoogd voor opleidingen in de experimentele en controlegroep, zodat zij met een voldoende aantal afgestudeerden zijn vertegenwoordigd om uitspraken te kunnen doen.⁸

Voor een kwalitatief beeld van aansluiting zouden werkgevers ondervraagd kunnen worden over de match tussen de kwalificaties van afgestudeerden en de eisen die worden gesteld aan de arbeidsplaats waarop zij terecht komen. Als samenwerking het beoogde effect heeft, zullen werkgevers positiever oordelen over de afgestudeerden van de opleidingen betrokken bij samenwerking dan over die van andere opleidingen. Ook het oordeel van de afgestudeerden zelf kan hierbij een rol spelen: ervaren zij dat hun

6 Het bezwaar dat samenwerkingsverbanden uit de latere tranches mogelijke anticiperen op toekomstige toekenning weegt bij deze effectvraag niet zo zwaar. Het is niet waarschijnlijk dat de aansluiting tussen opleidingen en bedrijven zal worden vertekend doordat samenwerkingsverbanden investeringen tijdelijk uitstellen, omdat ze verwachten in de nabije toekomst subsidie te krijgen.

7 Een mogelijke complicatie is dat studenten in de loop van hun opleiding kunnen overstappen van opleidingen in de controlegroep naar opleidingen in de experimentele groep, bijvoorbeeld omdat opleidingen in de experimentele groep aantrekkelijker worden dankzij de investeringen in samenwerking met bedrijven. Deze studenten zouden moeten worden uitgesloten van de vergelijking tussen de experimentele groep en de controlegroep.

8 Het CBS publiceert overzichten van de arbeidsmarktpositie van schoolverlaters van het mbo op basis van (integrale) registerdata, maar de informatie over de positie op de arbeidsmarkt is te beperkt om de vraag naar aansluiting te beantwoorden (er is alleen informatie over aantal afgestudeerden met meer dan twaalf uur betaald werk).

vaardigheden up-to-date zijn, gezien de eisen die het werk aan hen stelt? Deze vraag kan onderdeel zijn van de eerdergenoemde peiling onder schoolverlaters.

We merken op dat opleidingen en bedrijven die zich niet melden bij het fonds buiten beschouwing blijven. Omdat het zich niet melden bij het fonds kan samenhangen met de behoefte aan samenwerking (geen behoefte) of met de reeds bestaande samenwerking (er wordt bijvoorbeeld al intensief samengewerkt), zijn deze opleidingen en bedrijven niet geschikt als controlegroep. Over de mate van samenwerking tussen deze opleidingen en bedrijven kunnen we op basis van deze opzet daarom geen uitspraken doen.

Verklarende evaluatie

Het doel van de verklarende evaluatie is te laten zien waarom beoogde effecten optreden of juist achterwege blijven. Bij de vraag naar het effect van het fonds op het tot stand komen van *samenwerking* kunnen de overwegingen van de betrokken opleidingen, bedrijven en overheden worden verhelderd met kwalitatief onderzoek. Als het fonds een positieve invloed heeft op samenwerking, waarin schuilt dan precies de aantrekkingskracht van het fonds? In het geval dat het fonds geen effect zou hebben op de bereidheid van bedrijven en regionale overheden om (extra) te investeren in samenwerking, waar ligt dat dan aan in hun ogen? Ziet men de bijdrage als een welkome aanvulling, maar niet als een noodzakelijke voorwaarde om zelf geld te investeren in samenwerking? Met het oog op de gewenste duurzaamheid van de samenwerking is het van belang om ook te onderzoeken wat de visie is van betrokkenen op de voortzetting van de samenwerking op de langere termijn, nadat de subsidie uit het fonds wegvalt.

Het is daarnaast zinnig de verklarende evaluatie uit te bereiden tot de opleidingen die zich niet melden voor een bijdrage uit het fonds. Wat is daarvan de reden: is de injectie vanuit het fonds naar hun inschatting te gering, zijn de voorwaarden onaantrekkelijk, kan men geen partners vinden in het bedrijfsleven of werkt men al samen en heeft het fonds in hun optiek onvoldoende toegevoegde waarde?

Een positief effect van het investeringsfonds op de *aansluiting* tussen opleidingen en bedrijven blijkt uit een betere match tussen de kwalificaties van afgestudeerden en de eisen die aan functies worden gesteld. De verklarende evaluatie moet inzichtelijk maken hoe de samenwerking gestalte heeft gekregen en welke elementen van de samenwerking (investerings in materiaal, geleverde menskracht) in de ogen van betrokkenen verantwoordelijk zijn voor de verbeterde aansluiting. Is er een relatie tussen vorm en omvang van de investeringen die zijn gedaan en verbetering van de aansluiting?

Als het fonds geen positief effect zou hebben op de aansluiting, wat is daarvan volgens betrokkenen (opleidingen, bedrijven, afgestudeerden) de oorzaak? Sluiten de veranderingen die in de opleidingen zijn doorgevoerd niet goed aan bij ontwikkelingen op de werkplek?

3 Versnelde trajecten hoger beroepsonderwijs voor studenten met een vwo-diploma

3.1 Achtergrond en aanleiding

De strategische agenda voor het hoger onderwijs en onderzoek Kwaliteit in verscheidenheid, en het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II bevatten voornemens om het hoger onderwijs toekomstbestendig te maken en om meer kwaliteit te realiseren. De wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs (TK 2012/2013a) sluit hierop aan en wil een koerswijziging inzetten in de vorm van een beter, maar ook strenger studieklimaat en een opleidingsaanbod met meer profiel en meer differentiatie. Met dat aanbod moet beter worden ingespeeld op verschillende typen studenten.

Een van de maatregelen is de introductie van versnelde driejarige trajecten in het hbo voor studenten met een vwo-diploma. Het aantal vwo-gediplomeerden dat kiest voor het hbo is de afgelopen decennia verminderd. Begin jaren negentig was het aandeel vwo-gediplomeerden die instroomden in het hbo bijna 20%, in 2000 was het 12%, in 2012 nog geen 10% (CBS StatLine). Uit onderzoek blijkt echter dat een deel van de vwo-gediplomeerden die nu voor het wo kiezen, het beroepsgerichte karakter van het hbo aantrekkelijk vindt.

3.2 Inhoud

De wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs maakt het mogelijk dat hogescholen met ingang van studiejaar 2013/'14 versnelde, driejarige trajecten kunnen aanbieden die exclusief toegankelijk zijn voor studenten met een vwo-achtergrond. De wet introduceert een mogelijkheid, hogescholen zijn niet verplicht om de driejarige trajecten aan te bieden. De driejarige trajecten leiden op tot hetzelfde eindniveau als de vierjarige opleidingen; de studenten verwerken de stof dus in een hoger tempo maar komen wel aan op hetzelfde eindpunt. Aanvankelijk werd dit tot uitdrukking gebracht in de vorm van een hoger aantal per jaar te behalen studiepunten (80 in plaats van 60, uitgaande van een totaal aantal punten van 240 punten voor een hbo bachelor). Uiteindelijk is het aantal teruggebracht naar 60 punten per jaar. Dat betekent niet dat het te halen eindniveau lager is: een punt in de versnelde trajecten is niet meer vergelijkbaar met een punt in de vierjarige opleiding.

Als een instelling zowel een drie- als een vierjarig traject aanbiedt, zijn vwo'ers niet verplicht om te kiezen voor het driejarige traject. De keuze voor een driejarig traject heeft voorlopig nog geen gevolgen voor het recht op studiefinanciering, maar dat recht verandert wel door de introductie van een leenstelsel/studievoorschot.

3.3 Doel

De wet Kwaliteit en verscheidenheid hoger onderwijs heeft tot doel te bevorderen dat het aanbod van opleidingen in het hoger onderwijs beter tegemoetkomt aan uiteenlopende

typen studenten. Bij deze maatregel gaat het om vwo'ers met een beroepsgerichte oriëntatie: het doel is het hbo voor hen aantrekkelijker te maken. Vwo'ers met interesse in een beroepsopleiding op hoog niveau zouden weer vaker moeten kiezen voor het hbo in plaats van voor het wetenschappelijk onderwijs. In de memorie van toelichting bij de wet Kwaliteit in verscheidenheid hoger onderwijs wordt nader gespecificeerd dat het erom gaat ook de betere vwo'ers aan te trekken (TK 2012/2013). Vwo'ers die nu kiezen voor het hbo, haalden in het vwo lagere cijfers, zijn vaker blijven zitten, volgden vaker het profiel Cultuur en maatschappij, en minder vaak een dubbelprofiel. Bij vwo'ers bestaat het beeld dat het hbo minder moeilijk is dan het wetenschappelijk onderwijs (Warps, Thomassen en Brink 2011).

Een nevendoelstelling van de maatregel is het 'ontlasten' van het wetenschappelijk onderwijs: studenten die zich meer aangetrokken voelen tot een beroepsgerichte dan tot een wetenschappelijke opleiding, zijn minder goed op hun plaats in het wetenschappelijk onderwijs. Zij zouden beter kunnen kiezen voor het hbo.

Bezuinigen is niet het doel van de maatregel. Dat blijkt uit het vooralsnog handhaven van het recht op vier jaar studiefinanciering voor studenten die een driejarig hbo-traject volgen. Als studenten het versnelde traject in drie jaar weten af te ronden, levert de maatregel wel een besparing op in de bekostiging (de opleiding ontvangt dan een jaar minder bekostiging dan wanneer de student vier jaar over een hbo-opleiding doet).

3.4 Veronderstellingen over gedragsreacties en effecten

De centrale veronderstelling is dat de beleidsmaatregel het hbo aantrekkelijker maakt voor jongeren met een vwo-diploma. Ter onderbouwing van de maatregel wordt door de beleidsmedewerkers en in de MvT van de wet Kwaliteit en verscheidenheid hoger onderwijs verwezen naar onderzoek dat laat zien dat een deel van de vwo-gediplomeerden die nu voor het wo kiezen, het beroepsgerichte karakter van het hbo aantrekkelijk vindt. Volgens datzelfde onderzoek is het hbo in zijn huidige vorm echter te weinig uitdagend voor vwo'ers. Studenten en aanstaande studenten zien nu een niveauverschil tussen hbo en wetenschappelijk onderwijs, maar dat zou kunnen verminderen door in het hbo excellente en kortere trajecten voor vwo'ers aan te bieden. Het hbo zou daarmee in de ogen van vwo'ers aantrekkelijker worden (Warps, Thomassen en Brink 2011). Volgens dit onderzoek zou ook een betere aansluiting van de hbo-bachelor op een masteropleiding in het wetenschappelijk onderwijs het hbo-aantrekkelijker maken voor vwo'ers. Op dit laatste heeft de maatregel echter geen effect.

Het is denkbaar dat niet alleen de kortere duur en het hogere studietempo, maar ook de exclusiviteit van een driejarig traject bijdragen aan de aantrekkingskracht op vwo'ers. Wellicht vinden vwo'ers het aantrekkelijk om onder elkaar zijn met studenten met een vergelijkbare vooropleiding. Dat de student lagere kosten hoeft te maken voor een driejarig traject dan voor een vierjarig traject, is eveneens een voordeel. Als straks de basisbeurs wordt afgeschaft, zullen de studiekosten voor een student in het hoger onderwijs toenemen. Mogelijk dat het financiële voordeel van een driejarige opleiding

dan zwaarder gaat wegen voor vwo'ers en zal een driejarige opleiding voor meer vwo'ers aantrekkelijk worden.

Voor de zwakkere vwo'ers is het hogere studietempo in driejarige trajecten mogelijk een nadeel ten opzichte van de vierjarige trajecten.

Om hun aandeel in de markt van vwo'ers te behouden of te vergroten zullen hogescholen vermoedelijk gemotiveerd zijn om driejarige trajecten te ontwikkelen. Omdat het aantal vwo'ers in het hbo niet zo groot is, zal er echter lang niet in alle opleidingsrichtingen en op alle hogescholen voldoende 'massa' zijn voor het opzetten van een afzonderlijk driejarig traject. Hogescholen zullen overwegen of er een kansrijke rekruteringsgroep is onder de vwo'ers die nu naar het wetenschappelijk onderwijs gaan. Het zal gemakkelijker zijn om onder vwo'ers extra interesse op te wekken voor een hbo-opleiding, als het aangeboden traject inhoudelijk verwantschap heeft met een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs, en daar een alternatief voor is.

Onbedoelde effecten en beleidsafwijkingen

De driejarige trajecten kunnen ook onbedoelde effecten hebben. De bedoeling is dat de driejarige trajecten opleiden tot hetzelfde eindniveau als de vierjarige trajecten. Als gevolg van het exclusieve karakter van het driejarige traject – uitsluitend toegankelijk voor vwo'ers – kunnen er in de praktijk verschillen in waardering ontstaan tussen de drie- en vierjarige trajecten. Het uitgangspunt van een uniform bachelor-niveau in het hbo zou daardoor onder druk komen te staan.

3.5 Evaluatie

We onderscheiden de effectevaluatie en de verklarende evaluatie.

Effectevaluatie

De centrale vraag in de effectevaluatie is of de invoering van driejarige trajecten de aantrekkingskracht van het hbo op vwo-gediplomeerden vergroot. Een aanvullende vraag is of het hbo met de driejarige trajecten meer dan voorheen de 'betere' vwo'ers weet aan te trekken.

Maatstaf voor het beantwoorden van de centrale vraag is het aantal vwo-gediplomeerden dat kiest voor het hbo. De beoogde toename van de belangstelling voor het hbo zou gestalte moeten krijgen in de driejarige trajecten. In de praktijk kan de belangstelling voor de nieuwe driejarige trajecten gedeeltelijk ten koste gaan van de belangstelling voor de traditionele vierjarige trajecten, maar zolang de totale instroom (drie- plus vierjarige trajecten) op een hoger niveau komt te liggen, is het effect van de invoering van de driejarige trajecten op de instroom positief. Indien de belangstelling voor driejarige trajecten volledig ten koste gaat van die voor de vierjarige hbo-opleidingen, is de maatregel in het licht van de doelstelling om *meer* vwo'ers aan te trekken, niet effectief. Dat neemt niet weg dat de trajecten in dat geval in zichzelf een succes zijn.

Het niveau van vwo'ers die kiezen voor het hbo is de maatstaf voor de aanvullende doelstelling van het aantrekken van de 'betere' vwo'ers. Dit valt te operationaliseren in termen van eindexamencijfers en het gevolgde profiel (waaronder dubbelprofielen).

Het is bij deze maatregel lastig om een controlegroep af te bakenen die niet blootstaat aan het beleid. Als hogescholen driejarige trajecten aanbieden, staat het alle vwo-gediplomeerden vrij om daarvoor te kiezen: er is geen groep van vwo'ers die niet aan de maatregel blootstaat. Ook is er geen indicatie dat de trajecten beperkt toegankelijk zullen zijn, in welk geval de afgewezen aanmeldingen als controlegroep zouden kunnen fungeren.⁹

Het benutten van variaties in de intensiteit van de maatregel is een van de alternatieven, als er geen controlegroep is die niet met een maatregel te maken krijgt (HM Treasury 2011). We denken hierbij aan variaties in het aanbod van driejarige trajecten tussen regio's en/of tussen opleidingsrichtingen. Voordat we beide varianten hieronder nader uitwerken, merken we op dat het in beide varianten essentieel is dat er min of meer gescheiden deelmarkten zijn te onderscheiden (respectievelijk per regio en per opleidingsrichting). Daarnaast moet blijken dat de benodigde variatie in aanbod van driejarige trajecten tussen regio's of opleidingsrichtingen zich in de praktijk voordoet. Beide aannames zijn in onderstaande uitwerking cruciaal. Nader onderzoek naar de plausibiliteit van de aannames voorafgaand aan een eventuele effectmeting is daarom aan te bevelen.

Nabijheid van opleidingen speelt een rol bij de keuze voor een opleiding in het hoger onderwijs, zeker in het hbo waar veel studenten in de eerste fase van hun studie bij hun ouders blijven wonen.¹⁰ De (vestigingen van) afzonderlijke hogescholen rekruteren hun studenten niet in gelijke mate uit het hele land, zeker niet als het veel voorkomende studierichtingen betreft.

Als er regionale variatie zou ontstaan in de mate waarin hogescholen driejarige trajecten voor vwo'ers aanbieden, kan de effectevaluatie daarbij aanknopen. In regio's met weinig of geen aanbod van driejarige trajecten is de intensiteit van de maatregel gering, in regio's met veel aanbod is de intensiteit hoog. Indien het beoogde effect zich voordoet, zal de mate waarin vwo'ers in een bepaalde regio kiezen voor het hbo samenhangen met het aanbod van driejarige opleidingen in die regio. Mogelijk is die variatie tijdelijk, omdat men in de ene regio sneller is met het opstarten van deze trajecten dan in andere. In dat geval biedt het verschil in fasering een aanknopingspunt.

Omdat er mogelijk voorafgaand aan de maatregel al regionale verschillen zijn in de mate waarin vwo'ers kiezen voor het hbo, zou een vergelijking zich moeten richten op veranderingen in de keuze van vwo'ers voor het hbo (difference in difference-benadering

9 Als afgewezen kandidaten zich inschrijven voor een vierjarige variant in het hbo, heeft het aanbod van driejarige trajecten geen effect op de belangstelling van vwo'ers voor het hbo. Indien zij zich na afwijzing aanmelden bij een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs, heeft het wel effect.

10 Volgens een peiling woont 70% van de eerstejaarsstudenten in het voltijd-hbo bij hun ouders, in de hogere jaren is dat 49% (Van den Broek et al 2009).

op basis van een voor- en nameting). Omdat er verschillen zijn tussen richtingen in de mate waarin de hbo-opleidingen studenten uit het wetenschappelijk onderwijs aantrekken, moet rekening worden gehouden met de opleidingsrichting.

Het aansluiten bij verschillen in aanbod van driejarige trajecten tussen opleidingsrichtingen in het hbo is een andere mogelijkheid om verschillen in intensiteit te gebruiken voor de evaluatie. In opleidingsrichtingen met weinig aanbod van driejarige trajecten is de intensiteit gering, in richtingen met veel aanbod is de intensiteit hoog. Als creëren van het aanbod van driejarige opleidingen het beoogde effect heeft, zal het aantal vwo'ers in richtingen met veel aanbod van driejarige trajecten toenemen ten opzichte van dat aantal in richtingen met weinig aanbod van die trajecten.

Een belangrijke veronderstelling bij het benutten van verschillen in aanbod van driejarige trajecten tussen opleidingsrichtingen is dat er tot op zekere hoogte gescheiden markten zijn voor verschillende opleidingsrichtingen. Als dat zo is, zullen vwo-gediplomeerden hoofdzakelijk gevoelig zijn voor de invloed van driejarig hbo-aanbod in de opleidingsrichting waar hun interesse naar uitgaat en niet voor de invloed van driejarig hbo-aanbod in andere richtingen (er moet geen *spill-over* zijn tussen opleidingsrichtingen met veel en weinig aanbod van driejarige trajecten). Als vwo'ers gevoelig zouden zijn voor driejarig aanbod in alle opleidingsrichtingen, is er geen onderscheid in intensiteit op basis van opleidingsrichtingen aan te brengen.

De analyse moet zich richten op het vergelijken van veranderingen in keuzepatronen bij opeenvolgende instroomcohorten, voor- en na de introductie van de driejarige trajecten. Als het aanbod van driejarige trajecten het beoogde effect heeft, zal de totale hbo-deelname in opleidingsrichtingen met veel aanbod toenemen ten opzichte van sectoren met weinig aanbod.

De haalbaarheid van de beide hiervoor geschetste varianten is onzeker. Het is een vereiste dat het aanbod van driejarige hbo-trajecten voldoende zal variëren tussen regio's c.q. opleidingsrichtingen, maar of dat zal gebeuren, moet nog blijken. Daarnaast is een belangrijke veronderstelling dat er tot op zekere hoogte gescheiden markten zijn voor regio's c.q. opleidingsrichtingen, zodat de vwo'ers in een bepaalde regio, of die zijn gericht op een bepaalde opleidingsrichting, weinig blootstaan aan de invloeden vanuit een andere regio of andere opleidingsrichting (geen *spill-over* van effecten tussen regio's of opleidingsrichtingen).

In het geval van regionale differentiatie kan die veronderstelling op zijn juistheid worden getoetst. Als blijkt dat vwo'ers uit regio's met weinig aanbod van driejarige trajecten meer dan voorheen overstappen naar andere regio's met veel aanbod van die trajecten, is de veronderstelling dat regio's gescheiden markten vormen kennelijk niet terecht. Er kunnen dan geen conclusies worden getrokken op basis van een verschil in trends tussen regio's.

De aanname dat opleidingsrichtingen gescheiden markten vormen, valt lastig op zijn juistheid te toetsen: de voorkeur voor en de keuze van een opleidingsrichting zijn moeilijk los van elkaar waar te nemen. Het is daardoor niet duidelijk of een gediplomeerde al dan niet afwijkt van zijn of haar voorkeur voor een bepaalde opleidingsrichting.

Gezien de genoemde onzekerheden kan blijken dat de hiervoor geschetste varianten niet haalbaar zijn. Het onderzoek moet zich dan richten op het monitoren van de studiekeuze van opeenvolgende cohorten vwo-gediplomeerden. Het onderscheid tussen regio's en onderwijssectoren kan daarbij een rol spelen, maar het is dan niet mogelijk om er duidelijke conclusies in termen van effecten aan te verbinden. Het accent verschuift naar het monitoren van de mate van doelrealisatie, waarbij niet valt uit te sluiten dat andere factoren een rol spelen bij veranderingen in studiekeuze tussen opeenvolgende cohorten vwo-gediplomeerden (bijvoorbeeld veranderingen in het regime van studiefinanciering, effecten van economische conjunctuur, verandering in kenmerken van de cohorten gediplomeerden).

De maatstaven voor doelrealisatie zijn de aantallen vwo'ers die kiezen voor een wetenschappelijke opleiding, voor een vierjarige hbo-opleiding en voor een driejarige hbo-opleiding. Een uitkomst in lijn met het doel van het beleid is dat de trend van dalende belangstelling van vwo'ers voor het hbo wordt doorbroken en dat een groei van belangstelling voor het hbo met name tot stand komt in de nieuwe driejarige trajecten. Afhankelijk van de gevonden verschuivingen kan het meer of minder plausibel zijn dat het nieuwe aanbod van driejarige trajecten invloed heeft gehad op de veranderende keuzes van vwo'ers.

Voor de effectevaluatie is informatie nodig over het aanbod van driejarige trajecten in de verschillende regio's en opleidingssectoren. Daarnaast zijn gegevens nodig over de studiekeuze van vwo-gediplomeerden verbijzonderd naar regio en opleidingsrichting, eindexamencijfers en profielen voor een reeks van opeenvolgende cohorten. Gegevens over de doorstroom van gediplomeerden zijn beschikbaar bij DUO en bij het CBS.

Verklarende evaluatie

De verklarende evaluatie kan zich richten op (aanstaande) studenten en op hogescholen. Onderzoek onder vwo'ers en eerstejaarsstudenten kan inzichtelijk maken waarin de aantrekkingskracht van de driejarige trajecten schuilt, dan wel waarom de trajecten niet aanspreken. Dat onderzoek legt een relatie tussen de studiekeuze (voor een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs, voor het vierjarige hbo of voor het driejarige hbo) en de achtergronden van de student (vwo-profielen, eindexamencijfers, opleidingsniveau van de ouders), de oriëntatie van de student (bijvoorbeeld wetenschappelijk gericht versus meer beroeps-/praktijkgericht), het beeld dat de student heeft van de gekozen opleiding en van de alternatieven (moeilijkheidsgraad, perspectieven op de arbeidsmarkt). Wat zijn de achtergronden en keuzemotieven van studenten die opteren voor een hbo-opleiding in plaats van een opleiding in het wetenschappelijk onderwijs en waarin onderscheiden de studenten die in het hbo kiezen voor een driejarig traject zich van de studenten die kiezen voor een vierjarig traject? Heeft het driejarige traject studenten over de streep getrokken om te kiezen voor een opleiding in het hbo in plaats van in het wetenschappelijk onderwijs? En zo ja, wat bepaalt de aantrekkingskracht van het driejarige traject (kortere cursusduur, meer uitdaging, het exclusieve karakter, de verwachte lagere kosten)? Waarom hebben studenten in een vierjarig hbo-traject niet gekozen voor een versneld traject?

De verklarende evaluatie bij (aanstaande studenten) kan een kwantitatieve aanpak volgen, waarbij eventueel is aan te haken bij bestaand monitoronderzoek onder studenten in het hoger onderwijs.¹¹ Een kwalitatieve verkenning van de achtergronden en beweegredenen achter de verschillende studiekeuzes is eveneens mogelijk, bijvoorbeeld in de vorm van focusgroepgesprekken met (aanstaande) vwo-gediplomeerden en eerstejaarsstudenten hbo en wetenschappelijk onderwijs.

Een onderzoek bij hogescholen kan inzichtelijk maken wat hun overwegingen zijn bij het aanbieden van driejarige trajecten. Laten ze zich leiden door overwegingen van concurrentie met andere hogescholen, of ontstaat er juist een zekere taakverdeling en afstemming? Richten ze zich op specifieke opleidingsrichtingen? Is het aanbieden van de versnelde trajecten onderdeel van een bredere visie op profilering?

¹¹ Een voorbeeld is het onderzoek Startmonitor, een onderzoek onder eerstejaars studenten in het hoger onderwijs waarbij het studiekeuzeproces, en de start en integratie van studenten in hun opleiding in kaart gebracht worden.

4 Leerplankader voor een doorgaande leerlijn cultuureducatie in het primair onderwijs

4.1 Achtergrond en aanleiding

In het primair onderwijs zijn scholen wettelijk verplicht om aandacht te besteden aan het leergebied Kunstzinnige oriëntatie. Dit leergebied maakt deel uit van de bredere vorming van leerlingen, en is geoperationaliseerd in drie kerndoelen (kerndoelen 54 t/m 56).¹² De kerndoelen zijn globale streefdoelen voor de inrichting van het cultuuronderwijs; scholen kunnen verder zelf kiezen hoe ze er inhoud aan geven. Die ruimte leidt tot variatie in de wijze waarop het leergebied door scholen wordt ingevuld. Er zijn wettelijk geen beheersingsniveaus voorgeschreven die worden getoetst. De Inspectie van het Onderwijs houdt risicogericht toezicht op de kwaliteit van de cultuureducatie en brengt geregeld themarapportages uit onder andere op het gebied van cultuureducatie. Beide bieden geen overall landelijk beeld over hoe het met de kwaliteit van deze cultuureducatie is gesteld. Wel zijn er aanwijzingen dat de kwaliteit van het onderwijs beter kan. Door veranderingen in het curriculum van de pabo's behoort het kunnen lesgeven op dit gebied niet langer tot de standaarduitrusting van de groepsleerkracht. En in tegenstelling tot het voortgezet onderwijs zijn er in het basisonderwijs nauwelijks nog speciale vakleerkrachten aanwezig. Cultuureducatie moet in toenemende mate concurreren met andere leergebieden, zoals wereldoriëntatie, en andere thema's in het onderwijs (burgerschapsvorming, meer bewegen enz.). Het aanbod heeft bovendien te lijden onder bezuinigingen op lokaal niveau.

De maatregel van een leerplankader voor een doorgaande lijn van cultuureducatie in het primair onderwijs vloeit voort uit het beleidsprogramma Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs, dat begin 2013 van start is gegaan. Met dit beleidsprogramma wil de overheid de kwaliteit van de cultuureducatie in het primair onderwijs beter benoemen, goed in beeld krijgen en zeker stellen. Net als bij andere leergebieden acht de overheid het van belang dat het cultuuronderwijs ingebed is in de onderwijsvisie van scholen. Zo'n coherente visie zou zich moeten vertalen in de kwaliteit van het cultuureducatieve onderwijsaanbod, de deskundigheid van leraren op dit terrein en in een goede samenwerking van scholen met de culturele omgeving. Voor gemeenten en provincies is daarbij een belangrijke rol weggelegd.

De algemene doelstelling van het beleidsprogramma – *het benoemen, in beeld krijgen en zeker stellen van de kwaliteit van het cultuuronderwijs* – is vertaald in vier operationele doelen, met bijbehorende acties:

¹² 54 De leerlingen leren beelden, taal, muziek, spel en beweging te gebruiken, om er gevoelens en ervaringen mee uit te drukken en om er mee te communiceren.

⁵⁵ De leerlingen leren op eigen werk en dat van anderen te reflecteren.

⁵⁶ De leerlingen verwerven enige kennis over en krijgen waardering voor aspecten van cultureel erfgoed.

- 1 Scholen nemen initiatieven om te komen tot het werken met een doorgaande leerlijn voor cultuureducatie.
- 2 Scholen nemen initiatieven om leraren te stimuleren en te faciliteren om hun bekwamheden op het gebied van cultuureducatie systematisch te onderhouden en te verdiepen.
- 3 Culturele instellingen voeren een beleid dat educatie en participatie van de jeugd bevordert en leveren een op de kerndoelen afgestemd aanbod.
- 4 Scholen nemen initiatieven om de beoordeling van het behalen van de kerndoelen binnen het leergebied kunstzinnige oriëntatie te bevorderen.

Bij het benoemen van de doelen zijn meer algemene inzichten over goed onderwijs (zoals het belang van kwalitatief goede leraren) benut. Het leerplankader vormt een ondersteuning van de vier operationele doelen en is bedoeld om scholen handvatten te bieden ter verbetering van het cultuuronderwijs.

Het leerplan dat door het nationaal expertisecentrum leerplanontwikkeling (SLO) is gemaakt, biedt uitsluitend een kader en is niet een instrument dat direct inzetbaar is in de klas; daarvoor dient er eerst een vertaalslag te worden gemaakt tot een concreet les-pakket en methode.

4.2 Inhoud

Het leerplankader is een hulpmiddel voor beter cultuuronderwijs in het primair onderwijs. Een doorgaande leerlijn is zowel een kenmerk als een voorwaarde voor verbetering, zo blijkt uit een brief van de minister. 'De leerlijn geeft aan wat de kenmerken zijn van goede cultuureducatie binnen scholen (en de bijdrage hieraan door culturele instellingen) en geeft inhoudelijk richting. De leerlijn cultuureducatie brengt de kennis, vaardigheden en attitude uitgesplitst naar leeftijd(categorie) in beeld. Ook geeft het de criteria voor de kwaliteit van het onderwijsleerproces aan. De uitwerking maakt ten slotte ook duidelijk wat de relatie van het leergebied kunstzinnige oriëntatie is met verwante leergebieden en vakken, zoals geschiedenis, burgerschap of mediawijsheid. Hierbij staat ons geen dwingend keurslijf voor ogen, maar een gezaghebbende en inspirerende beschrijving van inhoudelijk goede cultuureducatie, die tot een landelijk gedeelde visie kan leiden' (TK 2012/2013b).

Het geheel aan leerlijnen vormt het leerplankader, op de website van SLO als volgt omschreven: 'Het landelijke leerplankader kunstzinnige oriëntatie biedt houvast bij de invulling en borging van het curriculum voor kunstzinnige oriëntatie op scholen. Hierin zijn competenties met betrekking tot het creatieve proces uitgewerkt in leerlijnen voor beeldend, dans, drama en muziek (de kunstzinnige vakdisciplines). De leerlijnen laten de opbouw van deze competenties zien. Het is aan scholen om te bepalen of ze het onderwijsaanbod in aparte vakken of meer in samenhang aanbieden. Het landelijk leerplankader kunstzinnige oriëntatie biedt een richtinggevende beschrijving. Het leerplankader is het uitgangspunt voor nadere concretisering, zoals handreikingen voor leerkrachten, medewerkers van culturele instellingen, pabo's en leerkrachten die lesgeven

aan leerlingen met speciale behoeftes. Deze handreikingen zullen de komende tijd nog worden ontwikkeld' (<http://kunstzinnigeorientatie.slo.nl/>).

De oplevering en introductie van het leerplankader Kunstzinnige oriëntatie vond in 2014 plaats (Factsheet *Cultuureducatie met Kwaliteit*).

Over de middelen die hiervoor beschikbaar zijn, weten we dat scholen in het primair onderwijs via de Regeling prestatiebox primair onderwijs jaarlijks € 10,90 per leerling ontvangen om te besteden aan cultuureducatie. Dit bedrag is bedoeld om de samenhang in het cultuuronderwijs te vergroten. De middelen zijn echter niet geoormerkt. Schoolbesturen kunnen de middelen uit de prestatiebox vrij besteden, wel moeten zij in hun jaarverslag aangeven voor welke doelen ze hun middelen hebben ingezet.

Voor de periode 2013-2016 is een budget van 20 miljoen euro per jaar beschikbaar (inclusief matching door gemeenten en provincies) via een bestuurlijke afspraak met de G35, die erop gericht is om door middel van lokale initiatieven de landelijke beweging ten aanzien van de kwaliteit van cultuureducatie in het primair onderwijs op lokaal niveau te verankeren.

Daarnaast is er flankerend beleid waarbij via het Fonds voor Cultuurparticipatie extra subsidie kan worden verkregen (er is 3,5 miljoen euro per jaar beschikbaar van 2013 tot en met 2016) ter ondersteuning van activiteiten in het kader van het landelijke programma Cultuureducatie met Kwaliteit in het primair onderwijs. (http://www.cultuurparticipatie.nl/subsidies/Cultuureducatie_met_Kwaliteit/Flankerende_projecten_2014/)

4.3 Doel

Het doel van het ontwikkelen en introduceren van een leerplankader voor een doorgaande lijn is dat scholen zullen gaan nadenken over cultuureducatie op hun school en daarin bewustere keuzes zullen maken. Het zijn intermediaire of instrumentele doelen. Uiteraard is het de bedoeling dat scholen het leerplankader zullen gaan gebruiken, zodat de kwaliteit van de cultuureducatie zal verbeteren, het finale doel van de maatregel.

De kerndoelen op het gebied van kunstzinnige vorming zijn vrij algemeen geformuleerd. Net als bij de andere kerndoelen zou het veld baat kunnen hebben bij een inhoudelijke uitwerking, een verdere concretisering van de kerndoelen. o.c.w. wil scholen en instellingen met het leerplankader van slo handvatten bieden voor cultuureducatie en meer grip krijgen op de kwaliteit van dit onderwijs. Het leerplan dient als kapstok en creëert een 'gemeenschappelijke taal', maar moet nog wel vertaald worden naar de praktijk. Het gebruik van het leerplankader is echter niet verplicht. Men wil de beoogde kwaliteitsverbetering niet van bovenaf opleggen, maar het veld slechts ondersteunen.

Naarmate meer scholen gebruik zullen maken van het leerplankader, zal dit mogelijk de norm worden en zullen ook scholen die er geen gebruik van maken zich tot het kader moeten gaan verhouden. Dit kan als een nevensdoel worden aangemerkt. Die impact zal overigens pas na een aantal jaren waarneembaar zijn. Mogelijk ook dat de Inspectie van het Onderwijs het kader gaat hanteren: dat zou de impact van het kader nog versterken.

4.4 Veronderstellingen over gedragsreacties en effecten

Generiek wordt alle scholen in het primair onderwijs het kader aangeboden, maar het gebruik ervan is niet verplicht. Bovendien is het kader nog niet een eenduidig uitwerkte methode of aanpak, er dient een vertaalslag te worden gemaakt voor toepassing ervan in de klas. Die vertaalslag laat in principe ruimte voor verschillende interpretaties. Het gaat hier om een zachte en indirecte wijze van sturing; scholen moeten min of meer worden verleid/overtuigd om het kader te gaan gebruiken. De verwachting is dat de introductie van het kader een discussie in het onderwijsveld teweegbrengt over de doelen en ambities met dit cultuuronderwijs. Zo'n discussie zou door de PO-raad, schoolbestuurders, leerkrachten of ouders, maar bijvoorbeeld ook door gemeenten kunnen worden geïnitieerd. Het op gang brengen van een bewustwordingsproces zou volgens de beleidsmakers al een stap in de goede richting zijn. De bewustwording (intermediaire doel) moet echter leiden tot duidelijke keuzes in de cultuureducatie en een duidelijke lijn in het curriculum (finale doel), zodat leerlingen een coherenter lesaanbod krijgen.

Een eerste algemene veronderstelling is dat het aanbod van een leerplankader ook leidt tot het gebruik ervan. Aangezien het gebruik ervan echter niet verplicht is, zullen dat vooral scholen zijn die hier expliciet behoefte aan hebben. Dat kunnen scholen zijn die de urgentie voelen, erkennen dat op hun school dit onderwijs nog onvoldoende van de grond komt of dat zij als school er nog onvoldoende in slagen om een samenhangend lesaanbod (door de jaren heen en in verbinding met andere leergebieden) te creëren. Het kunnen ook scholen zijn waar de urgentie niet wordt gevoeld (men doet bijvoorbeeld al veel op dit terrein), maar waar men de eigen aanpak wil toetsen aan het kader. Daarentegen is het eveneens voorstelbaar dat scholen die al veel doen en tevreden zijn over hun aanpak, het leerplankader links laten liggen. Ook zijn er scholen die al hebben gekozen voor alternatieve programma's, soms met regionale insteek. Maar uiteraard zullen er ook scholen zijn – en wellicht vormen zij de meerderheid – die de handreiking hoe dan ook prettig vinden en het kader willen gaan gebruiken.

Het gebruik van het leerplankader stelt eisen aan de leerkrachten die ermee moeten werken: het kader kan scholen (directies) helpen de lacunes in kennis en vaardigheden in het team zichtbaar te maken en met gerichte bijscholing aan te pakken. Cultuureducatie maakt niet langer deel uit van de standaarduitrusting van leerkrachten. Mogelijk is er bij hen door gebrek aan ervaring op dit terrein sprake van handelingsverlegenheid. Het kader kan daarmee voorzien in een latente dan wel meer expliciete behoefte. Het is niet goed in te schatten hoe groot het draagvlak onder leerkrachten is, waarschijnlijk loopt dit sterk uiteen. Sommigen zullen het ervaren 'als weer iets dat erbij komt', anderen als de oplossing voor een ervaren probleem. Voor de kwaliteit van het onderwijs is dat laatste een gunstiger uitgangspunt. Mogelijk dat ouders die het cultuuronderwijs op de school van hun kind onder de maat vinden, hun voordeel kunnen doen met het kader. Het biedt actieve ouders in de MR en ouderraad de mogelijkheid om de school een spiegel voor te houden en het debat over goed cultuuronderwijs aan te gaan.

Ten slotte is er de veronderstelling dat culturele instellingen nog meer dan voorheen voor scholen die de leerlijn toepassen, vraaggericht moeten gaan werken.

Onbedoelde effecten en beleidsafwijkingen

Mogelijk doen zich ook onbedoelde, negatieve effecten voor. Een belangrijk risico is dat de maatregel zonder aanvullende eisen – verplicht gebruik van het kader, toetsing, toezicht – zijn doel mist. Doordat er veel nadruk ligt op cognitieve vakken en men daarnaast geacht wordt aan een scala van onderwerpen aandacht te besteden, staat dit onderwijs bij sommige scholen niet erg hoog op agenda en een kader verandert daar wellicht niets aan. Bovendien betekent acceptatie van het kader: investeren in een nieuwe leerlijn, en dat kost tijd en geld en stelt eisen aan de leerkrachten waaraan ze doorgaans niet zonder aanvullende training of scholing kunnen voldoen. Mogelijk dat scholen en leerkrachten het losse, incidentele karakter van het onderwijs nu prefereren boven een vastliggend stramien.

4.5 Evaluatie

De evaluatie is erop gericht om het effect van het leerplankader te achterhalen. Die exercitie bestaat uit twee stappen: een effectevaluatie en een verklarende evaluatie. We zoomen eerst in op de effectevaluatie.

Een effectevaluatie is erop gericht om de causale relatie tussen de interventie en de uitkomsten vast te stellen. De interventie is in dit geval: het ter beschikking stellen van een leerplankader aan het onderwijsveld. De uitkomst is: verbetering van de kwaliteit van cultuureducatie (zijnde meer samenhang in het aanbod over de leerjaren en meer verbinding met andere leergebieden).

We kunnen de uitkomstmaat operationaliseren in aanpassing van het curriculum tot kwalitatief goede cultuureducatie met per leerjaar: dwarsverbanden gelegd met andere aandachtsgebieden; en over de leerjaren heen: voortbouwen op eerder aanbod en zorgen voor samenhang, en aanvullend bijvoorbeeld gerichte professionalisering van leerkrachten. Die gegevens zijn zeer waarschijnlijk niet direct beschikbaar en zullen dus speciaal voor dit doel moeten worden verzameld. Per school moet relevante documentatie worden opgevraagd over het curriculum in zowel het jaar voor de invoering van het leerplankader als in het jaar van invoering, en op wijzigingen geanalyseerd. Daarnaast kan via observaties beter zicht worden gekregen op de samenhang en verbinding in de cultuureducatie in de praktijk. Dit zal verder moeten worden uitgewerkt in de uiteindelijke evaluatie. Daarbij zou tevens moeten worden nagegaan in hoeverre peilingsonderzoeken van de Inspectie van het Onderwijs kunnen worden benut om kwaliteitsverbeteringen vast te kunnen stellen.

Het gaat hier om een generieke maatregel: het leerplankader staat alle scholen ter beschikking. Wel zullen er scholen zijn die overwegen gebruik te gaan maken van het kader en scholen die dat niet doen. Dat maakt in principe een vergelijking tussen beide groepen mogelijk. Het probleem is echter dat de scholen die dit overwegen in uitgangspositie

zullen verschillen van de scholen die dit niet overwegen. Om het probleem van zelfselectie te omzeilen zouden scholen random aan de ene of andere groep moeten worden toebedeeld. Dat is echter niet mogelijk: het staat de scholen immers vrij wel of niet gebruik te maken van het kader.

Om toch te kunnen voldoen aan een experimentele setting zouden we gebruik kunnen maken van een verschil in advisering, waarbij de ene groep scholen het advies krijgt om het leerplankader te gebruiken en een andere groep scholen niet. Deze variant is eerder uitgewerkt door Borghans et al. (2009) en Herweijer en Turkenburg (2012) hebben die gesuggereerd bij het beleid rond School aan zet.

De opzet is als volgt: een random deel van de populatie wordt geadviseerd om gebruik te maken van een voorziening, de rest van de populatie krijgt dat advies niet. In beide groepen zullen er gebruikers en niet-gebruikers zijn. De verwachting is echter dat er in de geadviseerde groep meer gebruikers zullen zijn dan in de groep die geen advies kreeg. Maar door de random advisering is zelfselectie uitgesloten. Vervolgens kan worden nagegaan in welke mate het beoogde doel in beide deelpopulaties is gerealiseerd. De vergelijking richt zich dus niet op gebruikers versus niet-gebruikers, maar op de relatie tussen de mate van gebruik van een voorziening (in groep 1 en groep 2) en de mate waarin het doel wordt gerealiseerd (in groep 1 en groep 2).

Toegespitst op het leerplankader: alle scholen in het primair onderwijs worden geattendeerd op het leerplankader en geadviseerd om er gebruik van te maken. Na enige tijd volgt er een herinnering bij een random gekozen deel van de scholen met een extra wervende uitnodiging om gebruik te maken van het leerplankader. Het rappel zal ertoe leiden dat scholen uit de groep eerder gebruik zullen maken van het aanbod, dan scholen die niet een tweede keer werden aangeschreven. De effectevaluatie richt zich vervolgens op de mate waarin beide groepen er in slagen de kwaliteit van de cultuureducatie te verbeteren. Een belangrijke voorwaarde is wel dat in de opnieuw geïnviteerde groep scholen het gebruik van het instrument substantieel hoger ligt dan in de andere groep. Gezien het random karakter van deze opzet is een voor- en nameting in principe niet nodig; één meting volstaat.

Verklarende evaluatie

De verklarende evaluatie kan belangrijke informatie opleveren over hoe de maatregel in de praktijk wordt gebracht en kan duidelijk maken of de beleidsveronderstellingen kloppen of niet. Een eerste vraag is welke veranderingen er als gevolg van het leerplankader optreden bij scholen; welke andere factoren beïnvloeden de implementatie en uitvoering van het leerplankader in de praktijk, in positieve dan wel negatieve zin. De veranderingen betreffen (o.a.) bewustwording, draagvlak of commitment en professionalisering van leerkrachten.

Hoe is het leerplankader geland op scholen? In welke mate is er sprake van draagvlak voor het doel? Hoe gaan scholen, directies en leerkrachten concreet aan de slag met het kader? Komt er meer samenhang tussen de verschillende domeinen en is de doorgaande lijn concreet vertaald in het curriculum? Wordt dat ook zo ervaren door directie en leerkrachten?

Deze en andere vragen, gebaseerd op bovengenoemde veronderstellingen over de werking van de maatregel moeten een plaats krijgen in de verklarende evaluatie, om zo de mechanismen te achterhalen waardoor de maatregel wel of niet succesvol is.

De opzet van de verklarende evaluatie ligt niet vast. Maar het is zinvol om naast scholen die met het leerplankader werken, ook scholen te onderzoeken die wel weet van het kader hebben maar hun curriculum niet hebben aangepast. Bij een kwalitatieve opzet zou het om een selectie van cases (scholen) gaan, waarbij gestreefd wordt naar variatie in uitgangssituatie en gekozen aanpak. Per uitgangssituatie zou bij voorkeur een paar scholen moeten worden geselecteerd die ondanks een vergelijkbare uitgangssituatie hebben gekozen voor een verschillende aanpak.

De betreffende directies en leerkrachten moeten voordat de wijzigingen in het curriculum plaatsvinden, en voordat de leerkrachten eventueel aanvullende training of scholing op dit punt volgen, worden gevraagd naar hun motieven en verwachtingen. In een later stadium kan worden gevraagd naar de ervaringen en tevredenheid met de gekozen aanpak. Tevens moet worden gevraagd naar eventueel onverwachte en ook ongewenste gevolgen van de implementatie.

Een apart deel van het onderzoek kan zich richten op het vraaggericht werken van culturele instellingen. Wat zijn de ervaringen van zowel scholen als culturele instellingen op dit punt? Heeft het leerplankader tot beter maatwerk geleid?

5 Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs

5.1 Achtergrond en aanleiding

Sinds 1999 is er voor leerlingen in de bovenbouw van havo en vwo een zogenoemde Cultuurkaart beschikbaar, aanvankelijk in de vorm van vouchers. In dat jaar werd het vak culturele en kunstzinnige vorming (CKV) geïntroduceerd in het studiehuis. Leerlingen die het vak kozen, moesten zo'n zes tot acht culturele activiteiten per jaar bezoeken. Om ouders tegemoet te komen in de kosten werden er door de overheid vouchers verstrekt, deze vouchers waren niet kostendekkend. Vier jaar later werd culturele en kunstzinnige vorming in het vmbo geïntroduceerd, ook in de onderbouw van het vmbo. Er was in het begin politiek rumoer over de besteding van de vouchers; die zouden voornamelijk worden besteed aan bioscoopbezoek, bovendien was er sprake van onderbesteding. Later namen de docenten CKV de regie en werd de besteding diverser, verdeeld over de verschillende culturele activiteiten: erfgoed-, bioscoop-, musea- en evenementenbezoek, en podiumkunsten. Tegelijkertijd nam het bestedingspercentage gestaag toe.

In 2007/'08 vond men het idee van vouchers achterhaald, de administratieve lasten voor de scholen waren relatief hoog. De Cultuurkaart werd een smartcard met per kaart een tegoed van 15 euro. De Cultuurkaart kwam nu voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs ter beschikking. Na Europese aanbesteding kreeg de Stichting Cultureel Jongerenpaspoort (CJP) de opdracht voor de ontwikkeling en uitvoering van de Cultuurkaart.

Tot en met schooljaar 2011/'12 werd de CJP Cultuurkaart en de 15 euro die eraan gekoppeld was, volledig gefinancierd door het ministerie van OCW. De bezuinigingen onder Rutte I op de culturele sector leidden er echter toe dat de Cultuurkaart werd afgeschaft. Dankzij een actie lukte het de stichting CJP toch om de kaart in 2012/'13 met private middelen en een subsidie van 600.000 euro van het ministerie van OCW (TK 2011/2012) nog met een jaar voort te zetten, zij het met een geringer tegoed per kaart (5 euro). Scholen die de kaart afnamen, konden dit bedrag zelf aanvullen met 10 euro. Voor iedere aangemelde leerling betaalde de school 2 euro aan productie- en distributiekosten; de kaart was dus niet gratis (www.cjp.nl).

Men hoopte daarna weer politieke steun voor de maatregel te krijgen. Dat lukte onder Rutte II, toen de kaart in afgeslankte vorm een doorstart maakte. Besteedde het rijk voorheen 15,5 miljoen euro aan de kaart, in de nieuwe opzet is dat nog maar 4,9 miljoen. Dat betekent dat er per leerling veel minder geld voor cultuurdeelname ter beschikking wordt gesteld. Scholen worden geacht zelf bij te dragen.

Met de herziening van profielen voor de bovenbouw van het voortgezet onderwijs dreigde in 2012 het vak CKV te worden afgeschaft, maar dat is niet doorgegaan. Wel wordt het vak gemoderniseerd. De verplichting om voor het vak CKV in de bovenbouw van havo en vwo aan zes tot acht culturele activiteiten deel te nemen, wordt afgeschaft.

In dit ontwerp hebben we het verder over de Cultuurkaart in de huidige vorm.

5.2 Inhoud

Het ministerie van o c w stelt jaarlijks een subsidie ter beschikking voor een zogenoemde Cultuurkaart voor leerlingen in het voortgezet onderwijs. De Stichting c j p is (opnieuw) uitvoerder van de Cultuurkaart. Dit betekent dat de stichting van het ministerie van o c w het recht krijgt om 4,9 miljoen per jaar als kaartwaarde op Cultuurkaarten te zetten om het gebruik van deze kaart voor leerlingen in het voortgezet onderwijs, individueel en in klasverband, te stimuleren. De stichting c j p is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de Cultuurkaart en draagt het exploitatierisico.

De Cultuurkaart van het c j p is een kortingspas, net als de algemene c j p-pas. Daarnaast is er een cultureel budget aan de Cultuurkaart gekoppeld. Deelnemende scholen kunnen hun Cultuurkaarttegoed uitgeven bij aangesloten cultuuraanbieders en betalen via een online betaalsysteem.

Het bedrag van 4,9 miljoen is toereikend om elke leerling in het voortgezet onderwijs een kaart met een tegoed van circa 5 euro aan te bieden. Deelname aan de Cultuurkaart is niet verplicht, en aangezien niet alle scholen zich aanmelden, varieert het beschikbare subsidiebedrag per jaar van minimaal 5 euro per leerling (als alle scholen deelnemen) tot een hoger bedrag (als minder scholen deelnemen) met een maximum van 13 euro per leerling. De aanmelding door scholen vindt direct na de zomervakantie plaats, in januari wordt bezien hoe groot de belangstelling is en vindt herverdeling van middelen plaats.

Hoe werkt de kaart precies? Een school kan zich vrijwillig aanmelden, met al zijn leerlingen, en ontvangt per leerling een tegoed van 5 euro voor culturele activiteiten. Vervolgens kan er per klas voor twee opties worden gekozen. Eén optie is dat de school zelf 10 euro per leerling toevoegt aan het tegoed van 5 euro. Hiermee komt het tegoed van 5 euro vrij voor *klassikale* culturele activiteiten en is er per leerling 15 euro per jaar beschikbaar voor klassikaal cultuuronderwijs. De Cultuurkaart zelf is dan gratis. Afhankelijk van het aantal deelnemende scholen kan het bedrag van 5 euro hoger uitvallen.

Een andere optie is dat scholen kiezen voor een Cultuurkaart met een *individueel* tegoed van 5 euro. Dit tegoed kan alleen door de leerling zelf gebruikt worden voor culturele activiteiten. In dat geval is de kaart niet gratis en moeten scholen 2 euro per leerling aan productie- en distributiekosten betalen. Het bedrag van 5 euro zal niet worden opgehoogd als blijkt dat minder scholen deelnemen (www.cjp.nl).

In het voortgezet onderwijs zijn er dus leerlingen zonder Cultuurkaart, leerlingen die een kaart hebben met 5 euro voor individueel gebruik en leerlingen waarbij het tegoed van 15 euro (of meer, afhankelijk van het aantal deelnemers, en als scholen meer dan 10 euro bijdragen) wordt besteed aan klassikale culturele activiteiten. Als de school kiest voor klassikale cultuurparticipatie, dan mogen deze uren meetellen als onderwijstijd. In het schooljaar 2013/'14 hebben 680.000 leerlingen een Cultuurkaart ontvangen. Het percentage leerlingen met een Cultuurkaart komt daarmee op 69%. Voor bijna alle aangemelde leerlingen investeert de school zelf ook een tientje voor het cultuuronderwijs (www.minocw.nl, nieuwsbericht 19-2-2014). In de jaren 2008-'12 lag de deelname echter veel hoger, van zo'n 90% tot bijna 100%. In het tussenjaar daalde de deelname

naar 60% (<http://www.cjp.nl/pers/2012/10/cjp-cultuurkaart-2012-2013-succesvol-van-start/2367>).

5.3 Doel

Het doel van de Cultuurkaart is het bevorderen van de cultuurdeelname van leerlingen in het voortgezet onderwijs. Het is de bedoeling dat zoveel mogelijk leerlingen, verspreid over Nederland, deelnemen aan verschillende culturele activiteiten (verdeeld over alle sectoren: podiumkunsten, beeldende kunst, film, letteren, musea/erfgoed en nieuwe media). Deze deelname ondersteunt de leerdoelen van het onderwijs. Daarom worden scholen gestimuleerd om het tegoed klassikaal te benutten, bijvoorbeeld maar niet uitsluitend in het kader van het vak ckv. Volgens de minister van ocv biedt de kaart scholen de kans structureel te zorgen voor goed cultuuronderwijs: 'Scholen hebben nu langjarige zekerheid over de financiering van de Cultuurkaart. Samen met het vak ckv, dat blijft bestaan, hebben ze hiermee alles in handen om zich te verbinden aan goed cultuuronderwijs. Ik vind het belangrijk dat alle kinderen en jongeren met kunst en cultuur in aanraking komen.'¹³

Het is de bedoeling dat zoveel mogelijk scholen zich aanmelden voor de Cultuurkaart en dat het beschikbare budget wordt besteed. Toen het tegoed van 15 euro per leerling nog volledig door het ministerie werd gefinancierd, liepen de bestedingcijfers tussen de schoolsoorten niet ver uiteen: in het vmbo 86%, in het havo 93% en in het vwo 89%. Ook de verdeling tussen individuele besteding en klassikale besteding verschilde weinig: in het vmbo werd 7% individueel besteed, in het havo 13% en in het vwo 11% (TK 2010/2011a,b). Het nieuwe systeem is gebaseerd op volledige besteding; eventueel niet besteed tegoed wordt herverdeeld of doorgeschoven naar het volgend jaar. De doelgroep van het beleid betreft niet zozeer leerlingen die toch al cultureel actief zijn (bijvoorbeeld omdat zij op een school met een sterk cultuurprofiel zitten), maar juist de leerlingen en scholen die hier minder oog voor hebben. Er is desalniettemin geen sprake van perfect gespreide deelname. Bekend is bijvoorbeeld dat denominatie van invloed is op de deelname: op gereformeerde en reformatorische scholen is de deelname lager dan gemiddeld.

De maatregel is volgens de beleidsmedewerkers die wij spraken, een succes als zoveel mogelijk leerlingen deelnemen (het streven is 70% tot 80%, maar uiteraard liever meer) en het saldo op de kaart wordt besteed; als de deelname landelijk en naar schoolsoort is gespreid; als in de besteding alle culturele sectoren aan bod komen; en aanvullend: als er meer verbinding wordt gelegd tussen de klassikale culturele activiteiten en het curriculum. Selectieve uitval van scholen is volgens de beleidsmedewerkers zeer ongewenst.

¹³ Zie noot 1.

5.4 Veronderstellingen over gedragsreacties en effecten

De school wordt beschouwd als het aangrijpingspunt om cultuurparticipatie bij jongeren te stimuleren; klassikaal dan wel individueel. De algemene veronderstelling is dat er van de kaart een stimulans uitgaat waardoor jongeren met een kaart meer cultureel zullen participeren dan jongeren zonder kaart.

Het is vraag wat hier precies ‘de’ beleidsmaatregel is en in welke fase het beleid verkeert. De maatregel is niet nieuw in de zin dat er voorheen geen Cultuurkaart voor scholieren in het voortgezet onderwijs was en nu wel. Ook in het jaar dat de kaart werd afgeschaft, bleef de kaart (in gewijzigde opzet) bestaan. Wel is de subsidiewijze van de Cultuurkaart in 2013/’14 gewijzigd ten opzichte van het jaar daarvoor (het ‘tussenjaar’), en wijkt deze ook af van de periode daarvoor. De huidige variant beoogt dat scholen zelf het tegoed van 5 euro – dat vaak niet toereikend zal zijn voor een culturele activiteit, laat staan meerdere – zullen aanvullen met (minimaal) 10 euro, wat zo’n 85% van de scholen ook doet. Maar ook dit is feitelijk niet echt nieuw, aangezien in het tussenjaar 2012/’13, toen de kaart met subsidie en private middelen overeind bleef, er van scholen eveneens een investering van 10 euro per kaart/leerling werd gevraagd.

Het is de bedoeling dat zoveel mogelijk scholen meedoen. De (ten opzichte van 2011/’12) ingeperkte subsidie zal evenwel niet tot een groter cultuurbereik onder scholieren in het voortgezet onderwijs leiden. Men kan hooguit hopen dat de cultuurparticipatie niet (verder) zal dalen en dat er geen ongewenste selectiviteit in aanvraag en gebruik optreedt.

De ervaring in het tussenjaar, toen de subsidie afnam, laat zien dat na een jarenlange deelname van tegen de 100% deze in het tussenjaar fors daalde tot 60%.¹⁴ Het lijkt een indicatie, maar er is nader onderzoek nodig om te concluderen of dit het gevolg was van de subsidiewijziging. De veronderstelling is echter dat ondanks de gewijzigde opzet, de Cultuurkaart nog steeds het doel van meer cultuurparticipatie onder jongeren dient. Verondersteld wordt dat het voor scholen aantrekkelijk is en blijft om de Cultuurkaart voor hun leerlingen aan te schaffen, ook als de kaart voor klassikale activiteiten wordt gebruikt. Per leerling ontvangt de school dan immers nog altijd een bijdrage van 5 euro

¹⁴ Je zou kunnen stellen dat de implicaties voor scholen in het tussenjaar de facto dezelfde waren als nu; ook toen werd immers van de school een bijdrage van 10 euro per leerling gevraagd. Het lijkt daarom aannemelijk dat het gevolg van de wijziging in subsidie al in het tussenjaar waarneembaar was. Men kan echter ook redeneren dat het tussenjaar toch echt wezenlijk verschilt van het jaar erna. In het tussenjaar was er immers sprake van private middelen plus een (geringe) bijdrage van het rijk, en een jaar later uitsluitend van een (veel substantiëlere) rijkssubsidie. Hoewel er in beide jaren van de scholen een bijdrage werd verwacht, is het denkbaar dat de onzekerheid over het voortbestaan van de kaart en het geringe commitment van de overheid deelname ontmoedigd heeft. Een andere redenering is dat scholen zich na het tussenjaar bij de situatie van minder subsidie hebben neergelegd en juist weer (meer) gaan deelnemen.

(of iets meer tot maximaal 13 euro). Dat is weliswaar veel minder dan vroeger, maar nog altijd beter dan niets.

Het lijkt waarschijnlijk dat scholen die cultuurparticipatie voor hun leerlingen belangrijk vinden en in het verleden ook al gebruikmaakten van de kaart, ook nu weer bereid zijn om de kaart aan te schaffen. Scholen die in het verleden de kaart al weinig voor klassikale doelen benutten, zullen dat nu naar verwachting evenmin doen. Mogelijk dat men zelfs geheel afziet van deelname.

De scholen die in het tussenjaar niet deelnamen, kunnen twee typen reacties vertonen. Niet-deelname in het tussenjaar wordt achteraf betreurd en daarom neemt men nu wel deel, of niet-deelname leidt ook nu weer tot niet-deelname. Mogelijk vindt men de eigen schoolbijdrage te hoog of in het geheel ongepast.¹⁵ Het commitment van scholen die wel meedoen, zal waarschijnlijk toenemen: men is nu immers co-financier.

De veronderstelling is dat de kaart aantrekkelijk is voor jongeren. Het feit dat slechts een deel van de middelen op de kaarten voor individueel gebruik werd besteed, getuigt echter van een beperkte belangstelling (voor dit gebruik), maar zegt weinig of niets over hun feitelijke cultuurparticipatie. Ze kunnen immers ook zonder activering gebruikmaken van kortingen en ook zonder kaart, of met gebruikmaking van een alternatief product cultureel actief zijn.

De veronderstelling is dat de cultuursector profiteert van de kaart. Scholen moeten bij klassikale besteding immers die 10 euro per leerling bijdragen om daar culturele activiteiten van te kunnen kopen.

Ten slotte nog een veronderstelling over de verbinding van de culturele participatie met het curriculum. De redenering lijkt te zijn: nu scholen zelf investeren, zullen ze kritischer besluiten tot inzet van de saldi en niet langer losstaande activiteiten honoreren.

Onbedoelde effecten en beleidsafwijkingen

Mogelijk doen zich ook onbedoelde, negatieve effecten voor als gevolg van de gewijzigde opzet van de kaart. Een van die effecten zou zijn als scholen die vroeger wel deelnamen aan de Cultuurkaart, daar nu in het geheel van afzien, of, om de kosten beperkt te houden, de klassikale besteding beperken. Een ander ongewenst effect is als deelname selectief/selectiever wordt, waardoor bepaalde categorieën jongeren of bepaalde schoolsoorten niet in aanraking komen met cultuur.

Een onbedoeld effect van een andere orde is als de status en de aantrekkelijkheid van het vak CKV hierdoor dalen. Scholen leggen de bezuiniging mogelijk uit als een signaal dat de overheid minder waarde hecht aan cultuurparticipatie. Dat gevaar wordt versterkt doordat de verplichting tot deelname aan zes tot acht culturele activiteiten straks komt te vervallen.

Een heel ander onbedoeld effect dat kan optreden, is als scholen wel deelnemen, maar de rekening doorschuiven en bijvoorbeeld de ouderbijdrage verhogen.

¹⁵ De vo-raad staat op het standpunt dat als de minister cultuurparticipatie wil stimuleren, het ongepast is om scholen tot de bijdrage van 10 euro te verplichten (www.vo-raad.nl 12 juni 2013).

5.5 Evaluatie

Het finale doel van de kaart is dat de cultuurparticipatie van zoveel mogelijk leerlingen in het voortgezet onderwijs wordt gestimuleerd, in klassikale dan wel individuele vorm. De centrale vraag van de evaluatie luidt:

Wat is het effect van de Cultuurkaart op de cultuurdeelname van leerlingen in het voortgezet onderwijs?

Het is de bedoeling dat de deelname van scholen representatief is naar schoolsoort, denominatie en regio. Verder is het de bedoeling dat het tegoeed gespreid over de verschillende culturele domeinen wordt besteed. De evaluatie moet daarom tevens zicht bieden op:

- selectieve/representatieve deelname van scholen;
- selectieve/representatieve besteding van het tegoeed.

De uitkomstmaten van de centrale evaluatievraag zijn de mate en aard van culturele participatie van jongeren.

Effectevaluatie

De effectevaluatie is gericht op het kunnen vaststellen van het effect van het beleid, in dit verband de mate en aard van cultuurparticipatie van jongeren. Voor een zuivere effectmeting is het zaak om een groep jongeren te onderscheiden die wel en een groep jongeren die niet aan de maatregel is blootgesteld, maar die anderszins vergelijkbaar zijn. Het zal in de praktijk echter lastig zijn om een zuivere controlegroep te onderscheiden. Het betreft hier een generieke maatregel: de kaart is in principe voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs beschikbaar. De deelname van scholen is niet 100%. Maar zeker nu scholen zelf meer moeten bijdragen als ze de kaart voor klassikale doelen willen inzetten, zal de ambitie of motivatie bij de deelnemende scholen hoger liggen dan bij de niet-deelnemende scholen, en overigens ook hoger dan bij de weliswaar deelnemende scholen maar die niet van plan zijn om de kaart verder aan te vullen. Bovendien kwam al ter sprake dat er verschil is in belangstelling voor de kaart naar denominatie van de school, mogelijk ook naar regio of bijvoorbeeld schoolprofiel. Dat maakt het zeer aannemelijk dat de leerlingenpopulatie op de deelnemende scholen een andere is dan op de niet-deelnemende scholen.

Het ideaal van een random samengestelde experimentele groep die aan de maatregel wordt blootgesteld en een vergelijkbare controlegroep, is dus niet haalbaar. De optie om door een verschil in advisering aan scholen voor deelname aan de Cultuurkaart, een experimentele groep en controlegroep samen te stellen, en daarmee te voldoen aan een experimentele setting, lijkt in dit geval weinig kansrijk. We zagen al dat denominatie en dus principiële overwegingen een belangrijke rol spelen bij het besluit om wel of niet deel te nemen; scholen zullen na (zelfs herhaalde) advisering daar niet zomaar anders over gaan denken.

Monitoring lijkt hier de enige optie. Het beleid lijkt ook gebaat bij goed zicht op de ontwikkelingen in de deelname van scholen en leerlingen, het gebruik van de kaart en de cultuurparticipatie van jongeren. Een eerste vraag is die naar de ontwikkeling van het aantal deelnemende scholen nu en in de afgelopen jaren. Een tweede vraag luidt of de deelname van scholen door de jaren heen eenzijdiger/selectiever is geworden (naar regio, denominatie, schoolsoort en eventueel andere belangrijke kenmerken). Een derde vraag richt zich op de aard en omvang van de besteding: is deze gelijk verdeeld over het aantal culturele domeinen en zien we een verandering daarin optreden onder de huidige condities?

Bij de cohortvergelijking moet zo goed mogelijk rekening worden gehouden met relevante factoren en omstandigheden, om een zo zuiver mogelijke vergelijking te kunnen maken voor, tijdens en na het tussenjaar. Belangrijke voorwaarde is dat voldoende gegevens beschikbaar zijn om de vergelijking in jaren te maken. Verschillen bronnen bieden perspectief. Sardes (2009) monitort wat er in het voortgezet onderwijs aan cultuureducatie plaatsvindt en biedt onder andere een overzicht van de cultuuractiviteiten die scholen klassikaal ondernemen. De laatste monitor stamt echter uit 2008/'09. Het CJP heeft het overzicht over welke scholen in welke jaren deelnamen, verzamelt gegevens over de bestedingen van scholen met de Cultuurkaart en evalueert daarnaast de tevredenheid van de gebruikers van de kaart. We hebben hier mogelijk niet alle bronnen in beeld. Een andere invalshoek is die van de culturele instellingen, die eveneens gegevens zullen hebben over de deelname van scholen in het kader van de Cultuurkaart. Als gegevens gedateerd zijn, niet beschikbaar of onvolledig zijn, dan valt te overwegen om aanvullend onderzoek onder scholen te verrichten naar de overwegingen en keuzes (van directies, docenten en leerlingen) inzake deelname aan de Cultuurkaart en besteding van het tegoed. Daarbij zou zeker ook naar keuzes voor, tijdens en na het tussenjaar moeten worden gevraagd. Dat tussenjaar vormt de overgang tussen het oude en nieuwe subsidieregime. Zo'n aanvullend onderzoek past binnen een verklarend onderzoek. Het is evenwel belangrijk om voor ogen te houden dat waargenomen veranderingen niet uitsluitend en zonder meer kunnen worden toegeschreven aan de maatregel; het gaat slechts om een globale indicatie van het effect van het beleid.

Verklarende evaluatie

In de verklarende evaluatie gaat het erom de mechanismen te achterhalen waardoor de maatregel wel, niet, of niet in alle opzichten effect heeft. Het begrip verklarende evaluatie is bij deze maatregel wat vreemd, aangezien we hier hebben afgezien van een effectmeting. Vanwege de uniformiteit gebruiken we de term toch.

Een belangrijke vraag in de verklarende evaluatie is welke veranderingen er als gevolg van de veranderde opzet van de Cultuurkaart in gebruik zijn opgetreden. Het is belangrijk om het relatieve belang van de Cultuurkaart voor de cultuurparticipatie van jongeren te kunnen duiden. Zulke inzichten kunnen op verschillende manieren worden gekregen. Daarbij kunnen (kwantitatief) bestaande monitorgegevens, *ex ante* (2014/'15) en *ex post* peilingen bij scholen in het voortgezet onderwijs, en (kwalitatief) gerichte interviews dienst doen.

Het is relevant om goed zicht te krijgen op de motieven van scholen om wel of niet deel te nemen. Bij de scholen die wel deelnemen, is het relevant om het gebruik van de Cultuurkaart (en de argumenten daarvoor) in kaart te brengen: nemen ze met evenveel leerlingen deel aan de kaart, wordt de kaart nog steeds voor klassikale besteding benut en wordt er nu meer verbinding gelegd tussen de cultuurparticipatie en het onderwijs? Aanvullend zouden scholieren kunnen worden bevraagd naar hun culturele participatie, en het gebruik en de waardering van de kaart.

Interessant zou zijn om de groep scholen die in het tussenjaar afzag van deelname eens nader te beschouwen. Welke scholen namen nooit deel, welke scholen zijn er in het tussenjaar mee opgehouden en welke scholen zijn weer gaan deelnemen? Waarom was dat en: is de cultuurparticipatie van leerlingen op de scholen die vroeger wel maar nu niet meer deelnemen, afgenomen?

Een andere vraag die in de verklarende evaluatie moet worden geadresseerd, is of scholen die deelnemen er ook in slagen om de gewenste verbinding te maken tussen klassikale culturele activiteiten en het curriculum.

De verklarende evaluatie zou ten slotte ook moeten ingaan op de ervaringen van de culturele instellingen: wat is hun ervaring met de gewijzigde opzet van de kaart en tot welke aanpassingen (in aanbod of samenwerking met scholen bijvoorbeeld) heeft dat geleid?

6 Subsidie om samenwerking tussen musea te stimuleren

6.1 Achtergrond en aanleiding

Achtergrond van de maatregel om door subsidie de samenwerking tussen musea te stimuleren is de gedachte dat het musea schort aan samenwerking, waardoor effecten uitblijven die anders wel behaald hadden kunnen worden (Raad voor Cultuur 2007, 2011; Asscher-Vonk 2012). In reactie op een adviesaanvraag van toenmalig staatssecretaris Zijlstra (OCW 2012) adviseerde de Raad voor Cultuur (2013) tot een van bovenaf opgelegde samenwerking. Volgens die Raad heeft 'vrijblijvendheid in samenwerking [...] niet geleid tot voldoende duurzame resultaten' (OCW 2012: 8). De intussen aangetreden minister Bussemaker ging in haar Museumbrief mee in het signaleren van een gebrek aan samenwerking, maar koos het liberalere standpunt dat het aan de museale sector zelf is om meer samenwerking te realiseren: 'Ik geef richting aan de doelen die ik samen met de musea wil bereiken, maar laat hun de ruimte om het hoe van die samenwerking te bepalen, dus ook om zelf de partners daarbij te kiezen. Dus geen vrijblijvendheid wat betreft de te boeken resultaten, maar ook geen directe aanwijzingen of regels van de overheid voor de weg daar naar toe' (OCW 2013: 2).

De bredere beleidscontext is de Wet op het specifiek cultuurbeleid, die stelt dat de minister is belast met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen en zich daarbij laat leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid. Sinds het kabinet-Rutte I zet de overheid daarbij in op een kleinere rol voor de overheid en een grotere voor de samenleving. Volgens het regeerakkoord van Rutte I geeft de overheid cultuur terug aan de samenleving. Dat betekent minder subsidies en een groter beroep op de zelfredzaamheid van de culturele sector. Dit is een geïntensiverde voortzetting van de al oudere wens van de overheid dat die sector meer 'cultureel ondernemerschap' aan de dag legt.

De beleidscontext is echter ook dat er in het museale veld al een beweging richting samenwerking gaande is (Asscher-Vonk 2013). In haar museumbrief noemt minister Bussemaker enkele 'inspirerende voorbeelden' van als succesvol gekenschetste samenwerking (OCW 2013: 2-3), zoals de coöperatie Erfgoed Gelderland, waar meer dan 100 organisaties (musea, kastelen, historische verenigingen) bij zijn aangesloten, het Ateliergebouw in Amsterdam, waarin het Rijksmuseum Amsterdam, de Universiteit van Amsterdam en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed kennis en opleiding onder één dak huisvesten alsook de samenwerking van Slot Loevestein met Natuurmonumenten, Waterschap Biesbosch en het Nationaal Glasmuseum. Volgens de geïnterviewde beleidsmedewerkers gebeurt er weliswaar al veel, maar nog niet genoeg, niet op alle terreinen evenveel en niet altijd met de gewenste duurzaamheid. Dat aspect van duurzaamheid sluit aan bij de 'langdurige of permanente voordelen' uit de Museumbrief (OCW 2013: 4), maar verder is duurzaamheid in die brief geen thema.

6.2 Inhoud

De minister schrijft in haar Museumbrief: 'Ik stel een budget van 2 miljoen euro op jaarbasis beschikbaar om samenwerking tussen de musea te stimuleren op het gebied van educatie, zichtbaarheid van de collectie, publieksbereik, wetenschap en het gebruik van digitale mogelijkheden' (OCW 2013: 2). Het betreft ook samenwerking van musea met partijen van buiten het museale veld: 'Kern van mijn beleid is het stimuleren van meer en bredere samenwerking tussen musea onderling en tussen musea en andere instellingen' (OCW 2013: 2). 'Het gaat met name om projecten op de volgende terreinen: educatie, zichtbaarheid van de collectie, aantrekken van nieuw publiek, wetenschap en het gebruik van digitale mogelijkheden' (OCW 2013: 4).

De uitvoering van de maatregel is in handen van het Mondriaanfonds, dat die regeling op haar website kenbaar maakte onder de noemer Bijdrage Samenwerking Musea. Elk museum dat is opgenomen in het Museumregister van de Museumvereniging, kan samen met één of meerdere andere musea en/of een maatschappelijke partner (zoals onderwijs, andere culturele instellingen, bedrijfsleven en publiek) een aanvraag indienen. Het moet gaan om een project met een minimale begroting van 25.000 euro. De maximale bijdrage is 40% van de projectkosten (er moet dus sprake zijn van cofinanciering). De aanvraag moet toelichten hoe opgedane kennis en ervaring worden geborgd en gedeeld met het museale veld.

Er is gedurende vier jaar per jaar 2 miljoen euro beschikbaar (dus t/m 2016). Dat is extra geld. Het is de bedoeling de maatregel daarna te financieren door er structureel 2,5 miljoen euro per jaar uit het beschikbare rijksbudget voor musea voor te reserveren. Er volgt nog overleg (met de VNG) over de financiering door gemeenten, want voor de regeling komen ook niet-rijksgesubsidieerde musea in aanmerking.

6.3 Doel

Doel van de maatregel is meer samenwerking van musea met andere musea en met niet-museale partijen. Wat meer samenwerking is, is niet gespecificeerd. Onduidelijk is of doelrealisatie betekent dat meer musea zijn gaan samenwerken, dat er meer samenwerkingsverbanden zijn per museum, dat intensievere vormen van samenwerking zijn ontstaan dan wel of elk van deze drie mogelijkheden als doelrealisatie telt. Daarmee is niet helder aan welke uitkomstmaat succes af te meten is.

Het doel van de maatregel is gelaagd en kan breder worden opgevat, omdat de gedachte achter meer samenwerking is langs die weg enkele cultuurpolitieke doelen te realiseren. In deze interpretatie staat het operationele doel meer samenwerking in dienst van die achterliggende doelen. Die zijn wisselend verwoord. Op pagina 2 van de Museumbrief luidt het doel 'om samenwerking tussen de musea te stimuleren op het gebied van educatie, zichtbaarheid van de collectie, publieksbereik, wetenschap en het gebruik van digitale mogelijkheden'. Op pagina 4 is publieksbereik verbijzonderd tot 'aantrekken van nieuw publiek', volgt het aanvullende criterium dat de voordelen liefst 'langdurig of permanent' zijn en worden de doelen anders benoemd: 'museumbezoek stimuleren en/of bezoekersaantallen vergroten; kosten besparen en/of extra inkomsten genereren;

meer kwaliteit leveren voor hetzelfde of minder geld'. Op de website van het uitvoerende Mondriaanfonds is het doel bij te dragen tot 'initiatieven die het gangbare overstijgen; de relatie tussen de burger en cultureel erfgoed versterken; een duurzaam karakter hebben, voorbeeld stellend en navolgbaar zijn door anderen en uiteindelijk leiden tot een sterkere museale sector. Het gaat daarbij om de volgende thema's: educatie, publieksbereik, zichtbaarheid, wetenschap, digitale mogelijkheden, collectiebeleid'. In een beperkte interpretatie is het doel van de maatregel meer samenwerking door musea. In een bredere interpretatie zijn ook de verder liggende doelen achter meer samenwerking doel van de maatregel. Onderstaand komen de beperkte en de brede interpretatie beide aan de orde.

6.4 Veronderstellingen over gedragsreacties en effecten

In de beperkte interpretatie is de doelstelling van de maatregel meer samenwerking door musea. Minister Bussemaker (OCW 2013) en vooral de commissie Asscher-Vonk (2013) noemen al een reeks voorbeelden van samenwerking door musea. Voor deze voorlopers was de maatregel dus geen *noodzakelijke* voorwaarde voor samenwerking, maar waren er zonder deze maatregel reeds voldoende voorwaarden om dat te doen. Van alleen het breder onder de aandacht brengen van zulke voorbeelden zou eveneens een inspirerende (voorbeeld)functie kunnen uitgaan.

Een belangrijke veronderstelling is – zo bleek in het gesprek met de beleidsmedewerkers van OCW – dat van de maatregel een signaalfunctie uitgaat: deze zou van samenwerking een issue maken en ondernomen initiatieven zichtbaarder maken. Met de maatregel toont de overheid waardering voor samenwerking in het veld. De maatregel beoogt een prikkel te zijn om te voorkomen dat plannen op de plank blijven liggen. Het wordt 'een duwtje in de rug' genoemd. De gedachte is dat zichtbaarheid van het thema helpt om samenwerking te bevorderen. De combinatie van gedeeltelijke subsidiëring (matching tot 40%) en reuring zou meer potentiële partners moeten helpen voordelen te zien die ze wellicht nu nog niet zien.

In de brede interpretatie dat de maatregel via meer samenwerking leidt tot betere realisatie van achterliggende doelen (de brede interpretatie) is de veronderstelling dat meer samenwerking meerwaarde genereert in termen van educatie, publieksbereik, zichtbaarheid, wetenschap, digitale mogelijkheden en collectiebeleid. Het perspectief is niet alleen dat van de individuele museale instelling, maar (ook) dat van het museale bestel als geheel. Niet het voordeel voor een individueel museum staat dan voorop, maar de versterking van de sector. De ratio achter de maatregel ligt dan een schaalniveau hoger en bestaat eruit dat het collectieve belang van de museale sector om afwegingen vraagt die niet vanzelf volgen uit het belang van de afzonderlijke individuele musea. De maatregel berust op de gedachte dat het stimuleren van vrijwillige samenwerking door musea het museale bestel een stapje vooruit helpt.

Een effect van de maatregel kan zijn dat plannen die musea eerder te risicovol of te weinig renderend vonden om ze geheel voor eigen rekening uit te voeren, met gedeeltelijke subsidiëring alsnog tot uitvoering komen. De maatregel kan nieuwe of verbeterde plannen uitlokken, maar het risico bestaat ook dat het minder kansrijke plannen alsnog in

het zadel helpt. Een ander ongewenst effect kan zijn dat reeds bestaande initiatieven of plannen worden voorgedragen voor subsidie, terwijl deze ook zonder subsidie tot stand zou zijn gekomen. Een derde mogelijk ongewenst effect is dat in aanvragen en honoreringsvoorstellen al wat sterkere musea komen bovendrijven, waardoor de maatregel de krachtigste instellingen versterkt en zwakkere instellingen verder op achterstand zet.

6.5 Evaluatie

Bij een evaluatie van de maatregel is het allereerst van belang vast te stellen of men het doel beperkt of breed interpreteert: is meer samenwerking door musea een doel op zich of gaat het om betere realisatie van achterliggende doelen dankzij meer samenwerking? Een stapje bescheidener nog is de mogelijkheid de evaluatie te beperken tot de uitvoering. De vraag is dan of de subsidies wel goed terecht kwamen. Dit is echter meer een toets op uitvoering dan op resultaat. Hier gaat het verder over evaluatie in termen van doelbereiking, zowel langs de band van een effectevaluatie als de band van een verklarende evaluatie.

De beleidsmedewerkers gaven aan de maatregel te willen monitoren door in beeld te brengen wie aanvragers zijn, wat de grootte van die instelling is, wat de landelijke spreiding van die aanvragen is, of er een duurzaam samenwerkingsverband is ontstaan en of de professionaliteit is toegenomen. We zullen echter eerst nagaan of ook een effectmeting tot de mogelijkheden behoort.

Effectevaluatie

Allereerst bespreken we de ‘smalle variant’. Diverse complicerende factoren staan een scherpe effect-evaluatie van de maatregel met als einddoel meer samenwerking (de beperkte interpretatie) in de weg.

De eerste complicatie is dat ook zonder deze maatregel al nieuwe vormen van samenwerking tot stand gekomen zijn (OCW 2013; Asscher-Vonk 2013). De vraag is of er meer samenwerking is na de maatregel dan ervoor, gekoppeld aan de vraag of meer samenwerking als effect van die maatregel te duiden is (en niet aan andere oorzaken toe te schrijven is). Het effect van de maatregel zou dan moeten bestaan uit versnelling in de groei van samenwerking die ondubbelzinnig aan de maatregel toe te schrijven is. Dit roept de vraag op hoe een versnelde groei is vast te stellen. Dat veronderstelt dat het voorafgaande groeitempo bekend is, iets wat meerdere peilingen naar de mate van samenwerking in de voorbije periode impliceert, peilingen die er niet zijn. Als second best is eventueel te reconstrueren welke samenwerking wanneer is ontstaan, maar probleem daarbij is dat het niet altijd eenvoudig zal zijn om inmiddels niet meer bestaande samenwerking in beeld te krijgen. Bovendien zou moeten kunnen worden vastgesteld dat een eventuele versnelde groei geheel of gedeeltelijk aan de maatregel toe te schrijven is. Aangezien het hier om een generieke maatregel gaat waaraan elk geregistreerd museum kan meedoen, is er geen sprake van een experimentele groep (wel maatregel) en een controle groep (geen maatregel). Zo’n experimentele situatie laat zich ook in uitgedeelde vorm niet (re)construeren. In principe zou een experimentele groep en een controlegroep wel kunnen worden samengesteld uit projecten die net wel

zijn gehonoreerd (experimentele groep) en projecten die het net niet gehaald hebben (controlegroep). Dit is een optie die nader onderzocht zou moeten worden. Voorstelbaar is echter dat deze optie in de praktijk niet haalbaar zal zijn vanwege te kleine aantallen in beide groepen.

Monitoring is dan de enige optie, maar die mag niet met een effectevaluatie verward worden, te meer niet daar er met diverse publicaties over samenwerking (Raad voor Cultuur 2007, 2012; Asscher-Vonk 2012, 2013) een klimaat is ontstaan dat tot meer samenwerking uitnodigt. Ook reeds eerder ingezet beleid op het vlak van cultuureducatie en cultureel ondernemerschap, en zelfs de recente crisis en daaruit voortvloeiende bezuinigingen, zetten los van de maatregel tot meer samenwerking aan.

Al eerder schetsten we dat ook voor monitoring eerst helder moet zijn wat meer samenwerking inhoudt. Verschillende uitwerkingen van meer samenwerking zijn denkbaar: bijvoorbeeld in de zin dat meer musea enigerlei vorm van samenwerking rapporteren of dat per museum meerdere samenwerkingsverbanden worden aangegaan. Eventueel wordt daarbij getracht een onderscheid te maken naar intensievere vormen van samenwerking of naar initiatieven die volgens het Mondriaanfonds 'het gangbare overstijgen'. Een ander aspect van samenwerking betreft de duurzaamheid ervan. Een aanknopingspunt voor de intensiteit en duurzaamheid biedt het tweede rapport Asscher-Vonk (2013: 14-16). Geordend naar oplopende intensiteit zijn daar vijf vormen van samenwerking genoemd: incidentele samenwerking, netwerken, programmatische samenwerking, organisatorische samenwerking en fusie. Dit is echter een interpretatie uit een andere bron. In de Museumbrief blijft dit in het midden.

In de brede interpretatie van het doel van de maatregel gaat het bij de evaluatie om de mate waarin meer samenwerking bijdraagt aan het realiseren van achterliggende doelen. Het is de vraag of men de effecten van spontaan ontstane samenwerking wel als maatstaf kan nemen voor de te verwachten effecten van generiek gestimuleerde samenwerking. Waar men spontaan reeds tot samenwerking overging en daarmee resultaat wist te boeken, was blijkbaar sprake van een grote motivatie om dat resultaat te boeken. Daarmee bestaat er een gereede kans dat het inspirerende succes van spontaan ontstane samenwerking niet zozeer aan die samenwerking zelf te danken is, maar voortvloeit uit de motivatie om met die samenwerking de achterliggende doelen te behalen.

Ook in de brede variant is monitoring de enige optie. Onderzoekstechnisch gezien was het handig geweest als bij toeval sommige musea wel en andere musea niet door de maatregel tot samenwerking geprikkeld waren, bijvoorbeeld door regionale spreiding. Dan had het effect van de maatregel in termen van realisatie van achterliggende doelen in kaart gebracht kunnen worden. Aangezien het hier echter om een generieke maatregel gaat, zijn een experimentele groep en een controlegroep niet te onderscheiden. Een vergelijking tussen vroege aanmelders en niet-aanmelders is nauwelijks informatief door selectiviteit van het onderscheid, dat immers tevens verwijst naar de mate van motivatie. Het eventuele effect van die maatregel onder musea die tot de eerste aanmelders behoren is daarmee niet maatgevend voor het effect ervan onder degenen die er niet als eersten op intekenden. Een mogelijkheid zou liggen in het gerandomiseerd wel en niet honoreren van aanvragen met voldoende kwaliteit. Afwijzing van kwalitatief

goede aanvragen zal in het veld echter op onbegrip stuiten en mogelijk tot juridische procedures leiden. Een ander alternatief is het vergelijken van doelrealisatie door musea met net wel versus net niet gehonoreerde aanvragen, hoewel hier het verschil in kwaliteit van de aanvraag niet helemaal losstaat van het resultaat, en mogelijk ook niet van de mate van motivatie. Resteert nog de mogelijkheid te letten op verschillen in het tijdstip waarop musea een gehonoreerde aanvraag deden, daarbij veronderstellend dat dat faseverschil niet te wijten is aan een initieel verschil in motivatie. De experimentele groep bestaat dan uit gemotiveerde musea die al twee jaar (langer) aan de slag zijn dan de controlegroep van eveneens gemotiveerde musea die later tot samenwerking overgingen. Bedenking hierbij is of het wel reëel is om al op een termijn van twee jaar duidelijk meetbare verschillen in doelrealisering te verwachten en dat men niet op voorhand kan weten wat de controlegroep is van musea die over twee jaar instromen.

Daarnaast speelt opnieuw onduidelijkheid over de doelen een evaluatie parten. Die doelen zijn kort benoemd, maar in wisselende termen (publieksbereik versus nieuw publiek) en aantallen (o.c.w: vijf versus Mondriaanfonds zes). Bovendien loopt er een efficiencydoelstelling doorheen. In de Museumbrief is dat: 'kosten besparen en/of extra inkomsten genereren; meer kwaliteit leveren voor hetzelfde of minder geld'. De website van het Mondriaanfonds noemt 'kostenbesparende meerwaarde'. Zonder helder geformuleerde doelen is het bijzonder lastig waar de evaluatie zich op zou moeten richten.

Extra complicerend is dat ter bereiking van de achterliggende doelen ook andere beleidsmaatregelen worden ingezet. In een experimentele situatie was het (additionele) effect van de nieuwe maatregel te isoleren geweest. In het geval van monitoring is het effect ervan niet te isoleren en kan slechts met een beroep op plausibiliteit beredeneerd worden dat eventuele progressie bij de achterliggende doelen aan deze maatregel en niet aan andere te danken is.

Verklarende evaluatie

In de verklarende evaluatie staat niet de vraag centraal of een maatregel effect heeft, maar langs welk mechanisme dat zo is. Met betrekking tot meer samenwerking als einddoel (beperkte interpretatie) luidt die vraag dan: waarom zou de maatregel musea stimuleren tot samenwerking? De maatregel is een financiële prikkel. Waar samenwerking eerst zelf bekostigd diende te worden, is er nu een matching waarbij 40% van de kosten gefinancierd kunnen worden. Niet tot samenwerking gemotiveerde musea zullen door deze matching waarschijnlijk niet tot samenwerking overgaan, want ze moeten er 60% eigen middelen bij vinden. De meest gemotiveerde musea waren echter ook zonder de maatregel al tot samenwerking overgegaan. De vraag is voor welke musea de maatregel een prikkel vormt. Ten eerste kunnen gemotiveerde musea die eerder de begroting voor samenwerking niet rond kregen er door gestimuleerd worden. Ten tweede kunnen al samenwerkende musea hun samenwerking intensiveren door met steun van de maatregel additionele samenwerkingsverbanden op te zetten. In die zin kan de maatregel tot meer samenwerking aanzetten. Vast te stellen of het zo werkt vergt een analyse van de percepties en motivaties van museumdirecties en hun samenwerkingspartners.

Bij betere realisatie van achterliggende doelen dankzij meer samenwerking (brede interpretatie) is de kernvraag van een verklarende evaluatie waarom musea er dankzij meer samenwerking beter in slagen die achterliggende doelen te realiseren?

De gedachte is dat meer samenwerking opbrengsten genereert die nu niet behaald worden. De redenering is echter niet scherp. Het is niet duidelijk langs welk mechanisme welk type samenwerking welke doelen zou helpen bereiken. Een verklarende evaluatie dient hier helderheid te verschaffen, door explicitering van de nu impliciete beleids-theorie. Vervolgens zou zo'n verklarende evaluatie een analyse moeten omvatten van de plausibiliteit van die redenering.

Literatuur

- Borghans, L., F. Cörvers, Th. Dohmen, B. Golsteyn en E. van der Holst (2009). *Vooronderzoek experiment studiekeuzebegeleiding*. Maastricht: Universiteit Maastricht/ Netwerk Sociale Innovatie.
- Bosker, R. (2009). Experimentele designs in onderwijsonderzoek. In: ministerie van o c w (red.), *Bewezen beleid in het onderwijs (essaybundel)* (p. 26-39). Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Broek, A. van den, F. Wartenbergh, L. Hogeling, D. Brukx, J. Warps, B. Kurver en M. Muskens (2009). *Studentenmonitor Hoger Onderwijs 2007*. Nijmegen: ResearchNed.
- Commissie Asscher-Vonk (2012). *Musea voor Morgen*. Amsterdam: Nederlandse Museumvereniging (www.museumvereniging.nl).
- Commissie Asscher-Vonk (2013). *Proeven van 150 partnerschap. Rapport van de stuurgroep Asscher-Vonk II. 150 Voorbeelden van museale samenwerking en initiatieven gericht op kwaliteit, publieksbereik, kostenbesparing en efficiency*. Amsterdam: Nederlandse museumvereniging en Vereniging Rijksgesubsidieerde Musea (www.museumvereniging.nl).
- Herweijer, L. en M. Turkenburg (2012). *Op zoek naar bewijs. Evaluatieontwerpen onderwijsmaatregelen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Herweijer, L. en R. Vogels (2013). *Samen scholen. Ouders en scholen over samenwerking in basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- HM Treasury (2011). *The magenta book. Guidance for evaluation*. Londen: HM Treasury (www.hm-treasury.gov.uk/d/magenta_book_combined.pdf).
- Hofman, R.H., R. Vandenberghen en B.J. Dijkstra (2008). *Kwaliteitszorg, innovatie en schoolontwikkeling. BOPO review (eindrapport)*. Groningen: GION.
- Hoogen, Q. van den, L. Ranshuysen, J. Simons, T. Ijdens en R. Turksema. (2012). *Effectief cultuurbeleid: leren van evalueren*. Amsterdam: Boekmanstichting.
- Mondriaanfonds (2014). [www.mondriaanfonds.nl/Aanvragen/item/Bijdrage_Samenwerking_Musea_versie laatst gewijzigd 27-02-2014](http://www.mondriaanfonds.nl/Aanvragen/item/Bijdrage_Samenwerking_Musea_versie_laatzst_gewijzigd_27-02-2014). Geraadpleegd 22 mei 2014.
- Noailly J, S. Vujić en A. Aouragh (2012). The effects of competition on the quality of primary schools in the Netherlands. In: *Environment and Planning A* 44, nr. 9, p. 2153-2170.
- ocw (2012). Adviesaanvraag museumbestel. In: Raad voor Cultuur (2012), *Ontgrenzen en verbinden. Naar een nieuw museaal bestel* (<http://www.cultuur.nl/upload/documents/adviezen/Ontgrenzen-en-Verbinden-21032013.pdf>).
- ocw (2012). *Cultuureducatie met Kwaliteit (Factsheet)*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- ocw (2013). *Museumbrief. Samen werken, samen sterker*. Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Onderwijsraad (2006). *Naar meer evidence based onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Pater, C., H. Slighte en E. van Eck (2012). *Verklarende evaluatie. Onderzoek naar de ontwikkeling van een methodiek*. Amsterdam: Kohnstammstituut.
- Raad voor Cultuur (2007). *Innoveren participeren*. Den Haag: Raad voor Cultuur. (<http://www.cultuur.nl/upload/documents/adviezen/Podiumkunstenbestel-voor-de-jeugd-2009-2012.pdf>).
- Raad voor Cultuur (2011). *Sectoranalyse musea*. Den Haag: Raad voor Cultuur (<http://www.cultuur.nl/upload/documents/tinyMCE/sectoranalyse-Musea.pdf>).

- Raad voor Cultuur (2012). *Ontgrenzen en verbinden. Naar een nieuw museaal bestel*. Den Haag: Raad voor Cultuur (<http://www.cultuur.nl/upload/documents/adviezen/Ontgrenzen-en-Verbinden-21032013.pdf>).
- Sardes (2009). *Cultuureducatie in het primair en voortgezet onderwijs. Monitor 2008-2009*. Utrecht: Sardes.
- TK (2010/2011a). *Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs*. Rapport Algemene rekenkamer 2011. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32703, nr. 2.
- TK (2010/2011b). *Cultuurkaart in het voortgezet onderwijs*. Lijst van vragen en antwoorden. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010/2011, 32703, nr. 3.
- TK (2011/2012). *Motie Klijnsma-Van der Werf*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011/2012, 33000-VIII, nr. 211.
- TK (2012/2013a). *Kwaliteit in verscheidenheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33519, nr. 3.
- TK (2012/2013b). *Nieuwe visie cultuurbeleid*. Brief van de minister en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 32820, nr. 68.
- TK (2012/2013c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (VIII) voor het jaar 2013*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen van 6 december 2012. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012/2013, 33400 VIII, nr. 124.
- TK (2013/2014a). *Bedrijfslevenbeleid*. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 6 november 2013. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 32637, nr. 87.
- TK (2013/2014b). *Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2014, 31524, nr. 166.
- Torenvlied, R. (1996). *Besluiten in uitvoering: theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten* (Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen). Amsterdam: Thesis Publishers.
- Warps, J., M. Thomassen en M. Brink (2011). *Kiezen voor hbo of wo. Achtergronden en motieven van vwo'ers die kiezen voor een hbo-studie*. Nijmegen: ResearchNed.
- Waslander, S. (2007). *Leren over innoveren*. Utrecht: vo-project innovatie.
- Webbink, H.D. (2011). *Van Evidentie naar Impact*. (oratie). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Yperen, T. van, (2014). *Evidence based werken: over levels, bronnen en sturing*. (lezing). Den Haag, 10 juni 2014.
- Yperen, T. van en B. Bijl (2009). *Onderwijs op de ladder: maatwerk in het onderzoek naar effectiviteit*. In: ministerie van o c w (red.), *Bewezen beleid in het onderwijs. (essaybundel)*. (p. 84-99). Den Haag: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau

Werkprogramma

Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt twee keer per jaar zijn Werkprogramma vast. De tekst van het lopende programma is te vinden op de website van het SCP: www.scp.nl.

SCP-publicaties

Onderstaande lijst bevat een selectie van publicaties van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze publicaties zijn verkrijgbaar bij de boekhandel, of via de website van het SCP. Een complete lijst is te vinden op www.scp.nl/publicaties.

Sociaal en Cultureel Rapporten

Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie. Sociaal en Cultureel Rapport 2008.

ISBN 978 90 377 0368-9

Wisseling van de wacht: generaties in Nederland. Sociaal en Cultureel Rapport 2010. Andries van den Broek, Ria Bronneman-Helmers en Vic Veldheer (red.). ISBN 978 90 377 0505 8

Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid? Sociaal en Cultureel Rapport 2012. Vic Veldheer, Jedid-Jah Jonker, Lonneke van Noije, Cok Vrooman (red.).

ISBN 978 90 377 0623 9

SCP-publicaties 2013

2013-1 *Van pech en rampspoed. Nieuwjaarsuitgave 2013 (2013).* Paul Schnabel (red.).

ISBN 978 90 377 0611 6

2013-2 *Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik (2013).*

Sander Bot (red.), Simone de Roos, Klarita Sadiraj, Saskia Keuzenkamp, Angela van den Broek, Ellen Kleijnen. ISBN 978 90 377 0629 1

2013-3 *Gezinnen onderweg. Dagelijkse mobiliteit van ouders van jonge kinderen in het combineren van werk en gezin (2013).* Marjolijn van der Klis (red.). ISBN 978 90 377 0568 3

2013-4 *Acceptatie van homoseksuelen, biseksuelen en transgenders in Nederland 2013 (2013).* Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuiper. ISBN 978 90 377 0648 2

2013-5 *Towards Tolerance. Exploring changes and explaining differences in attitudes towards homosexuality across Europe (2013).* Lisette Kuiper, Jurjen Iedema, Saskia Keuzenkamp.

ISBN 978 90 377 0650 5

2013-6 *Sprekend op schrift. Een selectie uit vijftien jaar lezingen en artikelen van Paul Schnabel, 1998-2013 (2013).* ISBN 978 90 377 0647 5

2013-7 *Acceptance of lesbian, gay, bisexual and transgender individuals in the Netherlands 2013 (2013).*

Saskia Keuzenkamp en Lisette Kuiper. ISBN 978 90 377 0649 9

2013-8 *Gemeentelijk Wmo-beleid 2010. Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten (2013).*

Frieke Vonk, Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Anna Maria Marangos.

ISBN 978 90 377 0651 2

2013-9 *Aanbod van arbeid 2012 (2013).* Jan Dirk Vlasblom, Edith Josten, Marian de Voogd-Hamelink.

ISBN 978 90 377 0654 3

2013-10 *De dorpenmonitor (2013). Ontwikkelingen in de leefsituatie van dorpsbewoners.* Anja Steenbekkers

en Lotte Vermeij (red.) ISBN 978 90 377 0634 5

- 2013-11 *Van Paars 2 naar Rutte II. Rede van Paul Schnabel bij zijn afscheid van het Sociaal en Cultureel Planbureau, 11 maart 2013.* ISBN 978 90 377 0660 4
- 2013-12 *Kunstminnend Nederland? Interesse en bezoek, drempels en ervaringen. Het culturele draagvlak, deel 12 (2013).* Andries van den Broek. ISBN 978 90 377 0652 9
- 2013-13 *Zwevende gelovigen. Oude religie en nieuwe spiritualiteit (2013).* Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0644 4
- 2013-14 *Nieuw in Nederland. Het leven van recent gemigreerde Bulgaren en Polen (2013).* Mérove Gijsberts (SCP) en Marcel Lubbers (RU). ISBN 978 90 377 0655 0.
- 2013-15 *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid (2013).* Matthieu Permentier, Jeanet Kullberg, Lonneke van Noije. ISBN 978 90 377 0663 5
- 2013-16 *Lasten onder de loep. De kostengroei van de zorg voor verstandelijk gehandicapten ontrafeld (2013).* Michiel Ras, Debbie Verbeek-Oudijk en Evelien Eggink. ISBN 978 90 377 0662 8.
- 2013-17 *De studie waard. Een verkenning van mogelijke gedragsreacties bij de invoering van een sociaal leenstelsel in het hoger onderwijs (2013).* Monique Turkenburg, Lex Herweijer, Jaco Dagevos, m.m.v. Iris Andriessen, Lenie van den Bulk (CED-groep). ISBN 978 90 377 0664 2
- 2013-18 *Het persoonsgebonden budget in de AWBZ. Monitor 2012 (2013).* Ab van der Torre, Ingrid Ooms, Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0657 4
- 2013-19 *Informeel zorg in Nederland. Een literatuurstudie naar mantelzorg en vrijwilligerswerk in de zorg (2013).* Alice de Boer en Mirjam de Klerk. ISBN 978 90 377 0679 6
- 2013-20 *De ondersteuning van Wmo-aanvragers en hun mantelzorgers in 2012 (2013).* Peteke Feijten, Anna Maria Marangos, Mirjam de Klerk, Alice de Boer, Frieke Vonk. ISBN 978 90 377 0667 3
- 2013-21 *Met zorg ouder worden. Zorgtrajecten van ouderen in tien jaar (2013).* Cretien van Campen, Marjolein Broese van Groenou, Dorly Deeg, Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0626 0
- 2013-22 *Using smartphones in survey research: a multifunctional tool.* Nathalie Sonck en Henk Fernee. ISBN 978 90 377 0680 2
- 2013-23 *Seksuele oriëntatie en werk. Ervaringen van lesbische, homoseksuele, biseksuele en heteroseksuele werknemers (2013).* Lisette Kuypers. ISBN 978 90 377 0668 0
- 2013-24 *Ontwikkelingen in ondersteuning van mensen met lichamelijke beperkingen en de effecten van ondersteuning op participatie (2013).* Jolien Hofstede, Mieke Cardol, Mieke Rijken. ISBN 978 90 377 0676 5
- 2013-25 *Samen scholen. Ouders en scholen over samenwerking in basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (2013).* Lex Herweijer en Ria Vogels. ISBN 978 90 377 0671 0
- 2013-26 *Met het oog op de tijd. Een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders (2013).* Mariëlle Cloin (red.). ISBN 978 90 377 0670 3
- 2013-27 *Vrijwillige inzet en ondersteuningsinitiatieven. Een verkenning van Wmo-beleid en -praktijk in vijf gemeenten (2013).* Wouter Mensink, Anita Boele, Pepijn van Houwelingen. ISBN 978 90 377 0659 8
- 2013-28 *Een onzeker perspectief: vooruitzichten van tijdelijke werknemers (2013).* Jan Dirk Vlasblom, Edith Josten. ISBN 978 90 377 0682 6 (elektronische publicatie)
- 2013-29 *Maatschappelijke effecten van het wetsvoorstel Hervorming kindregelingen voor gezinnen met kinderen (2013).* Stella Hoff, Arjan Soede. ISBN 978 90 377 0684 0 (elektronische publicatie)
- 2013-30 *De sociale staat van Nederland 2013 (2013).* Rob Bijl, Jeroen Boelhouwer, Evert Pommer, Nathalie Sonck (red.). ISBN 978 90 377 0685 7
- 2013-31 *De weg naar maatschappelijke ondersteuning. Een onderzoek naar de kanteling in tien gemeenten (2013).* Maaike den Draak (SCP), Wouter Mensink (SCP), Mary van den Wijngaart (Lokaal Centraal BV), Mariska Kromhout (SCP). ISBN 978 90 377 0686 4

- 2013-32 *Maten voor gemeenten 2013* (2013). Evert Pommer, Ingrid Ooms, Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0688 8
- 2013-33 *Biedt het concept integratie nog perspectief?* (2013). Jaco Dagevos, Malin Grundel. ISBN 978 90 377 0687 1 (elektronische publicatie)
- 2013-34 *Groeit de jeugdzorg door? Het beroep op de voorzieningen: realisatie 2001-2011 en raming 2011-2017* (2013). Klarita Sadiraj, Michiel Ras, Lisa Putman, Jedid-Jah Jonker. ISBN 978 90 377 0677 2
- 2013-35 *Burgers over de kwaliteit van publieke diensten. Een terugblik op 2002-2010* (2013). Evelien Eggink, Debbie Verbeek-Oudijk, Evert Pommer. ISBN 978 90 377 0678 9 (elektronische publicatie)

SCP-publicaties 2014

- 2014-1 *Kansen voor vakmanschap in het mbo. Een verkenning* (2014). Monique Turkenburg m.m.v. Lenie van den Bulk (CED-groep) en Ria Vogels (SCP). ISBN 978 90 377 0637 6
- 2014-2 *Jaarrapport integratie 2013. Participatie van migranten op de arbeidsmarkt* (2014). Willem Huijnk, Mérove Gijsberts, Jaco Dagevos. ISBN 978 90 377 0697 0
- 2014-3 *Ervan discriminatie in Nederland* (2013). Iris Andriessen, Henk Fernee en Karin Wittebrood. ISBN 978 90 377 0672 7 (elektronische publicatie)
- 2014-4 *Samenvatting en conclusies van Sterke steden, gemengde wijken* (2014). Jeanet Kullberg, Matthieu Permentier, m.m.v. Emily Miltenburg. ISBN 978 90 377 0696 3 (elektronische publicatie)
- 2014-5 *Perceived discrimination in the Netherlands* (2014). Iris Andriessen, Henk Fernee en Karin Wittebrood. ISBN 978 90 377 0699 4
- 2014-6 *De Wmo-uitgaven van gemeenten in 2010* (2014). Barbara Wapstra, Lieke Salomé en Nelleke Koppelman. ISBN 978 90 377 0698 7 (elektronische publicatie)
- 2014-7 *Burgermacht op eigen kracht? Een brede verkenning van ontwikkelingen in burgerparticipatie* (2014). Pepijn van Houwelingen, Anita Boele, Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0635 2
- 2014-8 *Uitstappers en doorzetters. De persoonlijke en sociale context van sportdeelname en tijdsbesteding aan sport* (2014). Annet Tiessen-Raaphorst (red.), Remko van den Dool en Ria Vogels. ISBN 978 90 377 0700 7
- 2014-10 *Geloven binnen en buiten verband. Godsdienstige ontwikkelingen in Nederland* (2014). Joep de Hart. ISBN 978 90 377 0636 9
- 2014-11 *Replicatie van het meetinstrument voor sociale uitsluiting* (2014). Stella Hoff. ISBN 978 90 377 0674 1 (elektronische publicatie)
- 2014-12 *Vraag naar arbeid 2013* (2014). Patricia van Echtelt, Jan Dirk Vlasblom, Marian de Voogd-Hamelink. ISBN 978 90 377 0707 6
- 2014-13 *De Wmo in beweging; Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012* (2014). Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Frieke Vonk, Mirjam de Klerk, Anna Maria Marangos, Wouter Mensink, Maaike den Draak, Alice de Boer, m.m.v. Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0706 9
- 2014-14 *Anders in de klas. Evaluatie van de pilot Sociale veiligheid LHBV-jongeren op school* (2014). Freek Bucx en Femke van der Sman. ISBN 978 90 377 0703 8
- 2014-15 *Leven met intersekse/DSD. Een verkennend onderzoek naar de levenssituatie van personen met intersekse/DSD* (2014). Jantine van Lisdonk. ISBN 978 90 377 0705 2
- 2014-16 *Leergeld. Veranderingen in de financiële positie van het voortgezet onderwijs en verschillen tussen besturen* (2014). Lex Herweijer, Evelien Eggink, Evert Pommer, Jedid-Jah Jonker, m.m.v. Ingrid Ooms en Saskia Jansen. ISBN 978 90 377 0708 3

- 2014-17 *Verdelen op niveaus. Een multiniveaumodel voor de verdeling van het inkomensdeel van de Participatiewet over gemeenten* (2014). Arjan Soede en Maroesjka Versantvoort
ISBN 978 90 377 0711 3
- 2014-18 *De Wmo in beweging. Beknopte samenvatting. Evaluatie Wet maatschappelijke ondersteuning 2010-2012* (2014). Mariska Kromhout, Peteke Feijten, Frieke Vonk, Mirjam de Klerk, Anna Maria Marangos, Wouter Mensink, Maaïke den Draak, Alice de Boer, m.m.v. Jurjen Iedema. ISBN 978 90 377 0712 0
- 2014-19 *Anders in de klas. Journalistieke samenvatting. Evaluatie van de pilot Sociale veiligheid LHBT-jongeren op school* (2014). Karolien Bais, Freek Bucx, Femke van der Sman, m.m.v. Charlotte Jalvingh. ISBN 978 90 377 0713 7
- 2014-20 *Rijk geschakeerd. Op weg naar de participatiesamenleving* (2014). Kim Putters.
ISBN 978 90 377 0715 1
- 2014-21 *Ouderen mishandeling. Advies over onderzoek naar aard en omvang van misbruik en geweld tegen ouderen in afhankelijkheidsrelaties* (2014). Inger Plaisier en Mirjam de Klerk.
ISBN 978 90 377 0716 8
- 2014-26 *Op zoek naar bewijs II. Evaluatieontwerpen onderwijs- en cultuurmaatregelen* (2014). Monique Turkenburg, Lex Herweijer, Andries van den Broek, Iris Andriessen.
ISBN 978 90 377 0720 5

Overige publicaties

- Burgerperspectieven 2011 | 4* (2012). Josje den Ridder, Jeanet Kullberg en Paul Dekker.
ISBN 978 90 377 0593 5
- Burgerperspectieven 2012 | 1* (2012). Paul Dekker, Josje den Ridder en Paul Schnabel.
ISBN 978 90 377 0607 9
- Burgerperspectieven 2012 | 2* (2012). Josje den Ridder en Paul Dekker. ISBN 978 90 377 0617 8
- Burgerperspectieven 2012 | 3* (2012). Paul Dekker, Pepijn van Houwelingen en Evert Pommer.
ISBN 978 90 377 0622 2
- Burgerperspectieven 2012 | 4* (2012). Josje den Ridder, Paul Dekker en Mathilde van Ditmars.
ISBN 978 90 377 0645 1
- Burgerperspectieven 2013 | 1* (2013). Paul Dekker en Hanneke Posthumus. ISBN 978 90 377 0656 7
- Burgerperspectieven 2013 | 2* (2013). Josje den Ridder, Hanneke Posthumus en Paul Dekker.
ISBN 978 90 377 0658 1
- Burgerperspectieven 2013 | 3* (2013). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0675 8
- Burgerperspectieven 2013 | 4* (2013). Paul Dekker, Josje den Ridder, Pepijn van Houwelingen, m.m.v. Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts. ISBN 978 90 377 0690 1
- Burgerperspectieven 2014 | 1* (2014). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0701 4
- Burgerperspectieven 2014 | 2* (2014). Lonneke van Noije, Josje den Ridder, Hanneke Posthumus.
ISBN 978 90 377 0714 4
- Burgerperspectieven 2013 | 4* (2013). Paul Dekker, Josje den Ridder en Pepijn van Houwelingen, m.m.v. Jaco Dagevos en Mérove Gijsberts. ISBN 978 90 377 0690 1
- Burgerperspectieven 2014 | 1* (2014). Paul Dekker en Josje den Ridder. ISBN 978 90 377 0701 4