Op weg naar gelijke kansen in het middelbare beroepsonderwijs



2024

Deel 2: Wat zeggen data en praktijk?

Algemene Rekenkamer

Vooraf

Nadat in juli 2023 het vierde kabinet-Rutte was gevallen, werd duidelijk dat er op 22 november 2023 vervroegde Tweede Kamerverkiezingen zouden zijn. Wij besloten toen om de hoofdlijnen van ons onderzoek over gelijke kansen in het mbo vervroegd naar buiten te brengen. Op die manier kon het parlement nog vóór het verkiezingsreces de bevindingen uit ons rapport benutten. Bovendien kon de minister van OCW dan onze onderzoeksresultaten in oktober 2023 gebruiken bij het beoordelen van de nieuwe kwaliteitsagenda's van de mbo-scholen.
Zodoende verscheen op 12 september 2023 ons rapport *Gelijke kansen in het middelbaar beroepsonderwijs deel 1: Sturen op een goede uitgangspositie voor álle mbo-studenten*.

Tegelijk met deel 1 van het rapport brachten we een brief uit aan de MBO Raad en de besturen van alle 56 mbo-scholen die de minister van OCW bekostigt. Die brief ging over de vraag: hoe zit het met kansenongelijkheid op mbo-scholen in de praktijk? Gebaseerd op ons onderzoek in de praktijk bij 7 van die mbo-scholen. We beschreven wat de mbo-scholen en de leerbedrijven die stages en leerbanen aanbieden in de praktijk doen om dat probleem aan te pakken. En we gingen na wat mbo-studenten daarvan merken.
De mbo-scholen kunnen de inzichten uit onze praktijkschets gebruiken bij het uitvoeren van hun nieuwe kwaliteitsagenda's in de periode 2024-2027.

Het al uitgebrachte deel 1 van ons rapport is beschikbaar op onze website: www.rekenkamer.nl. Ook onze brief aan de besturen van mbo-scholen is daar te vinden.

In dit deel 2 van ons rapport geven we de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek weer. Daarnaast spreken we een oordeel uit over het beleid van de minister van OCW. Verder doen we aanbevelingen aan de minister van OCW om de aanpak van kansenongelijkheid in het mbo te kunnen verbeteren met het daarvoor beschikbare budget.

Inhoud

Vooraf | 2

1. Samenvatting | 5

2. Inleiding | 11

2.1 Wat is er aan de hand? | 12

2.2 Wat hebben we onderzocht? | 18

2.3 Hoe is dit rapport opgebouwd? | 19

3. Invloed achtergrondkenmerken en thuissituatie op onderwijsresultaten | 20

3.1 Conclusie | 20

3.2 Eigen analyse van DUO-gegevens | 21

3.3 Ervaringen van studenten | 34

4. Verschillen tussen en binnen mbo-scholen | 41

4.1 Conclusie | 41

4.2 Verschillen tussen mbo-scholen met gevolgen voor gelijke kansen | 42

4.3 Verschillen binnen mbo-scholen met gevolgen voor gelijke kansen | 44

5. Gelijkekansenbeleid en uitvoering | 50

5.1 Conclusie | 50

5.2 Prioriteit voor aanpak ongelijke kansen | 51

5.3 Doel en doelgroep van gelijkekansenbeleid | 53

5.4 Uitvoering gelijkekansenbeleid in de praktijk | 58

6. Zicht op effectiviteit gelijkekansenbeleid | 61

6.1 Conclusie | 61

6.2 Het zicht op effectiviteit van maatregelen | 62

6.3 Informatievoorziening aan Tweede Kamer | 67

7. Conclusies en aanbevelingen | 69

7.1 Conclusies | 69

7.2 Aanbevelingen | 71

7.3 Aandachtspunten voor mbo-besturen | 72

8. Reactie minister van OCW en nawoord Algemene Rekenkamer | 73

8.1 Reactie minister van OCW | 73

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer | 75

Bijlagen | 77

Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen | 77

Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader | 78

Bijlage 3 Gebruikte methoden | 83

Bijlage 4 Lijst met afkortingen | 84

Bijlage 5 Literatuur | 85

Bijlage 6 Eindnoten | 88

Bijlage 7 Rapport in beeld | 89

1. Samenvatting

Achtergrond en thuissituatie en de invloed op onderwijsresultaten
In 2016 toonde de Inspectie van het Onderwijs aan dat studenten met een migratieachtergrond of met lager opgeleide ouders vaker op een lager niveau een mbo-opleiding volgen dan andere studenten met vergelijkbare capaciteiten: zij ervaren ongelijke kansen op een opleiding die bij hen past. Hierdoor laten deze studenten een deel van hun capaciteiten, talenten en vaardigheden onbenut. Met nadelige gevolgen voor hun kansen op de arbeidsmarkt en voor hun financiële situatie en welzijn in de rest van hun leven. Bovendien mist de Nederlandse samenleving wat deze jongeren te bieden hebben als ze wél alles uit hun schoolcarrière hadden kunnen halen.

De minister van OCW geeft prioriteit aan de aanpak van kansenongelijkheid
De minister van OCW heeft de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om de gelijkwaardigheid van mbo-studenten ten opzichte van andere studenten te verbeteren. Zo heeft de minister het makkelijker gemaakt voor mbo-studenten om een studiebeurs en een studentenreisproduct te krijgen. Ook heeft hij de besturen van mbo-scholen gestimuleerd om het probleem van ongelijke kansen aan te pakken. De minister van OCW heeft dat gedaan door afspraken met hen te maken en extra geld beschikbaar te stellen. Voor de periode 2019-2022 ging het om ruim € 1,6 miljard, waarvan de minister niet specifiek heeft gemaakt welk deel bestemd was voor het verbeteren van gelijke kansen. Voor de periode 2023-2027 heeft de minister van OCW ruim € 3,8 miljard beschikbaar gesteld voor het verbeteren van de kwaliteit van het mbo. Het bevorderen van gelijke kansen is daarbij één van de prioriteiten, waarvoor de minister ruim € 1 miljard beschikbaar heeft gesteld voor de periode 2024-2027.

De maatregelen die zijn aangekondigd voor deze periode richten zich op het wegnemen van knelpunten, die ook naar voren kwamen in ons onderzoek.

Ondanks maatregelen en geld van de minister van OCW lijken achtergrond en thuissituatie van mbo-studenten nog steeds van invloed op hun onderwijsresultaten

Veel van de studenten met wie we in ons onderzoek spraken, zeiden dat ze tevreden waren over de begeleiding en ondersteuning vanuit school. Maar we stellen ook vast dat een deel van de mbo-studenten niet evenveel kans krijgen om goed te kunnen presteren.

Opleidingsniveau ouders en migratieachtergrond beïnvloeden kansen

We zien dat terug in onze kwantitatieve analyse van data over mbo-studenten en hun onderwijsresultaten, waaruit onder andere blijkt dat:

- studenten met een niet-westerse migratieachtergrond oververtegenwoordigd zijn in de entree-opleidingen: zij maken 61% uit van alle studenten die een entree-opleiding volgen, terwijl ze als totale groep maar 24% uitmaken van alle mbo-studenten;
- studenten met een niet-westerse migratieachtergrond 12,5 procentpunt meer kans hebben om door te stromen naar een hoger opleidingsniveau dan studenten zonder migratieachtergrond. Voor studenten met een westerse migratieachtergrond is dat verschil kleiner, namelijk 2,8 procentpunt in vergelijking met studenten zonder migratieachtergrond;
- studenten met hoger opgeleide ouders vaker doorstromen naar een hoger onderwijsniveau dan studenten met lager opgeleide ouders (verschil is 4,9 procentpunt);
- studenten met ouders die een opleiding hebben gedaan op een hoger niveau dan vmbo-kader een kleinere kans (1,1 procentpunt kleiner) hebben op voortijdige schooluitval dan studenten met lager opgeleide ouders.

Armoede en onderwijsresultaten

Daarnaast kwam in de gesprekken die we hebben gevoerd met studenten, onderwijsteams en leerbedrijven die stages en leerbanen verzorgen naar voren dat armoede een negatieve invloed kan hebben op onderwijsresultaten. Ook kregen we in de gesprekken met vele studenten en onderwijsteams regelmatig voorbeelden te horen van ongelijke behandeling (discriminatie) van studenten op basis van hun achtergrond of beperkingen.

De achtergrond en thuissituatie van de student blijken nog steeds van invloed te zijn op de schoolloopbaan. Op basis van onze analyse van DUO-gegevens en de gevoerde gesprekken hebben we ook geen indicatie dat deze ongelijkheid afneemt. Ondanks het beleid en het extra geld dat de minister hiervoor beschikbaar heeft gesteld.

Waar en bij wie mbo-studenten hun opleiding of stage volgen maakt uit
Niet alle mbo-studenten, die extra begeleiding en ondersteuning nodig hebben, krijgen dat steuntje in de rug ook echt. Of studenten de begeleiding en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben om hun opleiding te volgen en af te ronden, kan verschillen per mbo-instelling, per opleiding en per docent of stagebegeleider. Zo zien we dat de kans dat een student na het afronden van de opleiding doorstroomt naar een opleiding op een hoger niveau, sterker verschilt tussen verschillende locaties binnen een mbo-instelling dan tussen mbo-instellingen onderling. Dit geldt ook voor de kans dat studenten met en zonder migratieachtergrond doorstromen. Met andere woorden: op sommige mbo-locaties zijn verschillen op basis van migratieachtergrond klein en op andere locaties zijn verschillen veel groter. We zien de verschillen in de wijze van begeleiden en ondersteunen van studenten tussen en binnen mbo-instellingen ook terug in onze analyse van de kwaliteitsagenda's 2019-2022 en de praktijk op de onderzochte 7 mbo-scholen.

Voor bepaalde mbo-studenten kan op de ene school kansenongelijkheid in stand blijven, terwijl ze op een andere mbo-school beter af zouden zijn. Dit geldt ook binnen mbo-scholen. Met als gevolg dat er gevallen blijven waarin een toch al minder gunstige uitgangspositie blijft voortbestaan. Dat is ernstig, want een mbo-diploma vormt een belangrijk fundament voor de latere loopbaan van deze jongeren. Voor gelijke kansen maakt het dus uit waar en bij wie studenten een mbo-opleiding, stage of leerbaan volgen.

Door inzet minister drempels weggenomen en maatregelen mogelijk gemaakt
Wij zien dat de maatregelen en het extra publieke geld dat opeenvolgende ministers van OCW hebben ingezet, sommige drempels voor mbo-studenten hebben weggenomen. De toegang tot studiefinanciering en het studentenreisproduct bijvoorbeeld, hebben het voor jongeren met weinig eigen inkomsten (of met ouders die weinig verdienen) bijvoorbeeld makkelijker gemaakt om een mbo-opleiding te kunnen volgen. Studenten geven dat ook aan in gesprek met ons. We hebben ook bestuurders van mbo-scholen en hun medewerkers gevraagd of zij vinden dat de inspanningen van de minister van OCW effect hebben gehad. Zij gaven aan dat zij

dankzij de afspraken met de minister en de bijbehorende budgetten concrete maatregelen hebben kunnen nemen voor het verbeteren van de kansengelijkheid. Ze hebben bijvoorbeeld gezorgd voor meer begeleiding en ondersteuning bij het inlopen van achterstanden in rekenen en taal, bij het maken van opleidings- en beroepskeuzes en bij het aanschaffen van leermiddelen.

Minister geeft onvoldoende richting aan gelijkekansenbeleid

De verschillen tussen en binnen mbo-instellingen verklaren we door de beleids- en bestedingsvrijheid die mbo-schoolbesturen krijgen van de minister van OCW. De minister van OCW heeft daarbij niet duidelijk aangegeven:

- wat hij precies verstaat onder het begrip 'gelijke kansen';
- wanneer en bij welke groepen mbo-studenten hij de kansengelijkheid precies wil verbeteren; en
- welke mate van kansengelijkheid hij precies wil bereiken.

Zo blijft onduidelijk op welke hulp studenten minimaal moeten kunnen rekenen als ze niet zelfstandig hun opleiding, stage of leerbaan kunnen volgen en afronden. De mbo-besturen mogen zelf kiezen welke maatregelen ze nemen om gelijke kansen te verbeteren. En die vrijheid geven zij grotendeels door aan hun onderwijsteams. Vervolgens maken onderwijsteams ook eigen keuzes over de begeleiding en ondersteuning die ze studenten bieden zonder dat ze zich hierbij aan een afgesproken minimum hoeven te houden.

Minister heeft te weinig zicht op voortgang gelijke kansen

We stellen tegelijkertijd ook vast dat informatie ontbreekt over wat maatregelen en geld voor het verbeteren van gelijke kansen daadwerkelijk hebben opgeleverd. Dat komt omdat de minister en bestuurders van mbo-instellingen niet beschikken over:

- inzicht in de stand van zaken rond kansengelijkheid in het mbo en eventuele ontwikkelingen daarin; ook niet als het gaat om specifieke doelgroepen van de maatregelen. Zo is er onder andere geen nulmeting;
- inzicht in welke mate maatregelen en bijbehorende budgetten hebben bijgedragen aan gelijke kansen voor mbo-studenten.

Het gevolg hiervan is dat de minister en de schoolbesturen niet weten welke maatregelen wel en niet werken in de praktijk. Maar juist dat inzicht is nodig om het gelijkekansenbeleid te verbeteren en het publieke geld hiervoor zo doelmatig mogelijk in te zetten. Het betekent ook dat de minister van OCW niet over voldoende informatie beschikt om de Tweede Kamer te kunnen informeren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn gelijkekansenbeleid. Inmiddels heeft de

minister een plan naar de Tweede Kamer gestuurd om de voortgang van de *Werkagenda MBO* en het *Stagepact MBO* te kunnen volgen. Wij zien dit als een positieve stap, maar stellen tegelijkertijd vast dat het monitoringsplan de door ons vastgestelde informatieknelpunten onvoldoende oplost.

Hoe kunnen minister en schoolbesturen de aanpak van kansengelijkheid voor mbo-studenten gerichter verbeteren?
Het is zaak dat de minister en bestuurders van mbo-scholen *gezamenlijk* richtinggevende kaders opstellen voor de invulling van het gelijkekansenbeleid binnen mbo-scholen.

We bevelen daarom de minister van OCW en de besturen van mbo-scholen aan om met prioriteit de volgende zaken gezamenlijk te bepalen:

- *Wat verstaan we precies onder 'gelijke kansen' en hoe formuleren we dat in meetbare en toetsbare termen?*
- *Welke resultaten moeten eind 2027 zijn gerealiseerd en bij welke (duidelijk bepaalde groepen) studenten moeten die resultaten zichtbaar zijn?*
- *Welke basisinformatie is nodig om te bepalen in welke mate er sprake is van kansengelijkheid onder mbo-studenten? En welke informatie is nodig om de effectiviteit van ingezette maatregelen en budget vast te stellen?*

De uitkomsten van deze gezamenlijke exercitie kan de minister opnemen in beleidsartikel 4 'Beroepsonderwijs en volwasseneducatie' van de OCW-begroting voor 2025, in de voortgangsrapportages over de *Werkagenda MBO* en het *Stagepact MBO* vanaf voorjaar 2025 en op de website www.ocwincijfers.nl.

Ten slotte geven we in hoofdstuk 7 ook de besturen van mbo-scholen nog een aantal aandachtspunten mee voor het verbeteren van hun aanpak van kansenongelijkheid.

Minister begrijpt en ondersteunt conclusies en aanbevelingen
De minister van OCW geeft in zijn reactie van 17 januari 2024 aan dat hij de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek begrijpt en ondersteunt. Gezien de demissionaire status van het kabinet is hij terughoudend om concrete toezeggingen hier op te doen. Wel geeft de minister aan met de MBO Raad en de mbo-instellingen in gesprek te gaan over ons rapport en de aanbevelingen, om te zien waar zij gezamenlijk aanscherping kunnen aanbrengen binnen de huidige afspraken. Het ministerie van OCW zal volgens hem het initiatief nemen om zicht te krijgen op de effectiviteit van maatregelen op het gebied van kansengelijkheid, zowel op landelijk als op regionaal niveau. Ten slotte geeft de minister aan dat de toekomstverkenning

voor middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap en het IBO naar toekomstgericht mbo samen met ons rapport een goede inhoudelijke basis bieden voor toekomstig beleid en als beleidsvoorbereiding voor een nieuw kabinet.

Heldere afspraken en inzicht in effecten van beleid

We zien uit naar de uitkomsten van het overleg tussen de minister van OCW, de MBO Raad en mbo-instellingen. Hierbij wijzen we op het belang van concreet geformuleerde doelen en doelgroepen *vooraf* en op goed zicht op de effectiviteit van maatregelen ook op het niveau van opleidingen en locaties van mbo-instellingen *achteraf*. Ons onderzoek laat zien dat dit niet langer kan wachten, vanwege de persoonlijke groei en ontwikkeling van de vele jongeren die een mbo-opleiding volgen en die de basis geeft voor de rest van hun leven. En vanwege de Nederlandse samenleving die de capaciteiten, talenten en vaardigheden van deze jongeren hard nodig heeft. We verwachten dan ook dat een nieuw missionair kabinet onze conclusies en aanbevelingen omzet in concrete daden. We volgen of dit ook gebeurt.

2. Inleiding

We hebben onderzoek gedaan naar gelijke kansen in het mbo. Dat hebben we in de eerste plaats gedaan omdat mbo-studenten er hun hele leven last van kunnen hebben als ze geen opleiding of stage volgen die bij hun capaciteiten, talenten en vaardigheden past. Bovendien heeft kansenongelijkheid in het mbo ook negatieve gevolgen voor de Nederlandse samenleving als geheel wanneer talenten van de circa 500.000 studenten die het mbo opleidt niet ten volle worden ontwikkeld en benut. Zeker ook omdat het mbo studenten opleidt voor allerlei economische sectoren en vitale beroepen in de hulpdiensten, logistiek, techniek, voedselketen en de zorg. Daarnaast hebben we dit onderzoek uitgevoerd, omdat de minister van OCW van het verbeteren van gelijke kansen in het mbo een prioriteit heeft gemaakt. Hij en zijn voorganger hebben daarom maatregelen getroffen en extra publiek geld beschikbaar gesteld. Via ons onderzoek wilden we dan ook te weten komen wat deze maatregelen en het extra geld van de minister opleveren voor mbo-studenten. We hebben hiervoor ook gesproken met studenten, die we in dit rapport aan het woord laten.

In dit hoofdstuk gaan we in op wat gelijke kansen in het mbo zijn, welke factoren invloed hebben op kansengelijkheid, wat de minister van OCW doet om gelijke kansen te verbeteren en wat we precies hebben onderzocht. Tenslotte beschrijven we hoe dit rapport is opgebouwd.

2.1 Wat is er aan de hand?

Ongelijke kansen in het Nederlandse onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs waarschuwt sinds 2016 in de *Staat van het Onderwijs* voor kansenongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Dit jaarlijkse rapport gaat over de stand van zaken en ontwikkelingen in het onderwijs, waaronder het mbo. De Inspectie signaleert al jaren dat niet elke leerling of student in Nederland dezelfde kans krijgt om onderwijs te volgen dat past bij zijn of haar mogelijkheden: capaciteiten, talenten en vaardigheden. Dit betekent dat leerlingen of studenten die dezelfde capaciteiten, vaardigheden en talenten hebben, soms toch op een verschillend niveau onderwijs krijgen of hun diploma halen.

De Inspecteur-generaal van het onderwijs verwoordde dit in haar inleiding van de Staat van het Onderwijs uit 2016 als volgt: “bij gelijke intelligentie wordt het voor je schoolkeuze en je schoolloopbaan steeds bepalender uit welk gezin je komt. En daarin speelt de opleiding van je ouders de hoofdrol” (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Naast opleidingsniveau wees de inspectie in datzelfde rapport ook op de positieve invloed van een hoger inkomen van ouders op de onderwijsloopbaan. De positieve invloed van een hogere opleiding en hoger inkomen van ouders uit zich volgens de inspectie van het onderwijs vooral in hogere adviezen die hun kinderen krijgen voor vervolgonderwijs en in diploma’s op hogere onderwijsniveaus die hun kinderen behalen. Door de verschillende overgangen en selectiemomenten in het Nederlandse onderwijsstelsel nemen deze verschillen in onderwijsresultaten volgens de inspectie ook toe tijdens de onderwijsloopbaan van leerlingen en studenten.

Ook stelde de inspectie van het onderwijs vast dat het gemiddeld aandeel leerlingen en studenten met een niet-westerse migratieachtergrond toeneemt op de lagere opleidingsniveaus in het voorgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Voor het mbo signaleerde de inspectie dat het aantal kwetsbare leerlingen op de entree-opleidingen van het mbo was toegenomen. Naast migratieachtergrond kwam dit volgens de inspectie van het onderwijs ook door de instroom vanuit het (voortgezet) speciaal onderwijs.

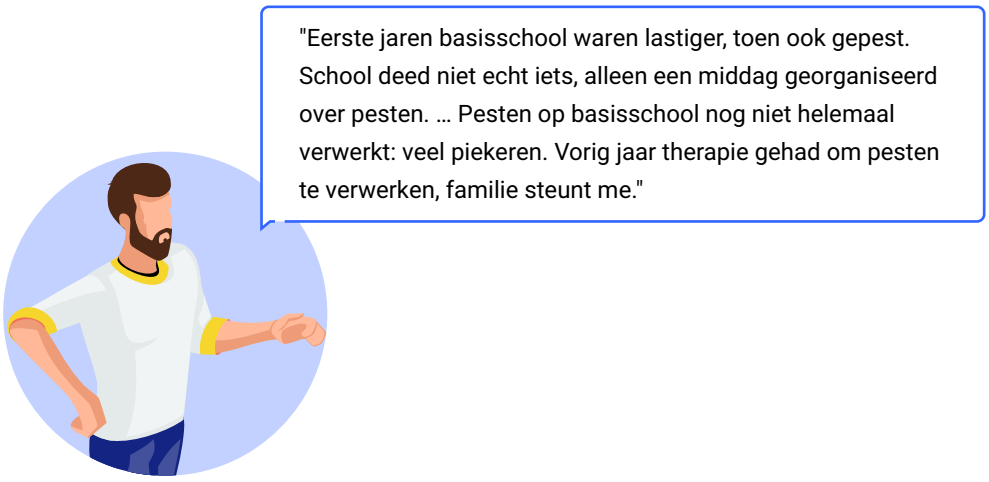
Sinds 2016 is de kansengelijkheid in het onderwijs volgens de Inspectie van het Onderwijs niet verbeterd. In 2021 stelde de inspectie vast dat het probleem nog steeds groot is (Inspectie van het Onderwijs, 2021). De coronamaatregelen hebben volgens de inspectie de kansenongelijkheid in het onderwijs vergroot. Vooral het sluiten van scholen heeft de situatie verergerd. Leerlingen en studenten met laagopgeleide ouders konden het onderwijs op afstand niet goed volgen. Zij hadden

thuis vaak niemand die hen technische ondersteuning kon geven en die hen kon begeleiden bij het leren van de lesstof. Ook was er bij deze leerlingen en studenten niet altijd een rustige plek in huis voor het volgen van de lessen. In 2023 stelde de Inspectie van het Onderwijs vast dat gelijke kansen nog niet vanzelfsprekend waren. Zo constateerde de inspectie dat studenten met ouders met een hoger inkomen of met minimaal een opleiding in het hoger beroepsonderwijs (hbo) nog steeds een voorspoedigere schoolloopbaan hebben. Een hoger inkomen van ouders geeft volgens de inspectie meer kans op doorstroom naar een volgend niveau en een diploma (Inspectie van het Onderwijs, 2023).

Factoren met invloed op kansenongelijkheid in het onderwijs

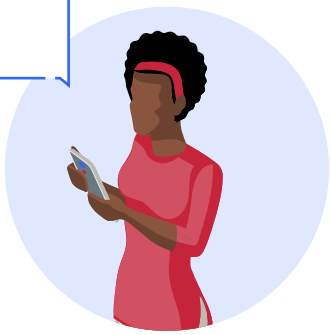
Er zijn verschillende factoren die invloed hebben op de onderwijskansen die leerlingen en studenten in het onderwijs krijgen. In dit rapport clusteren we deze factoren op het niveau van de student zelf, zijn of haar thuissituatie en de school[1]:

- **Student**, het gaat dan bijvoorbeeld om achtergrondkenmerken en omstandigheden van de leerling of student. Zo kan een student te maken krijgen met discriminatie en pesten op basis van migratieachtergrond of seksuele geaardheid, waardoor schoolprestaties, zelfvertrouwen en motivatie voor school afnemen. Verder kunnen studenten te maken krijgen met onderschatting van hun niveau door hun migratieachtergrond of een fysieke of mentale beperking en daardoor te lage adviezen voor vervolgonderwijs. Ze kunnen hierdoor ook te maken krijgen met uitsluiting van stages of leerbanen. We laten hieronder een student aan het woord die we spraken over pesten en de gevolgen daarvan.

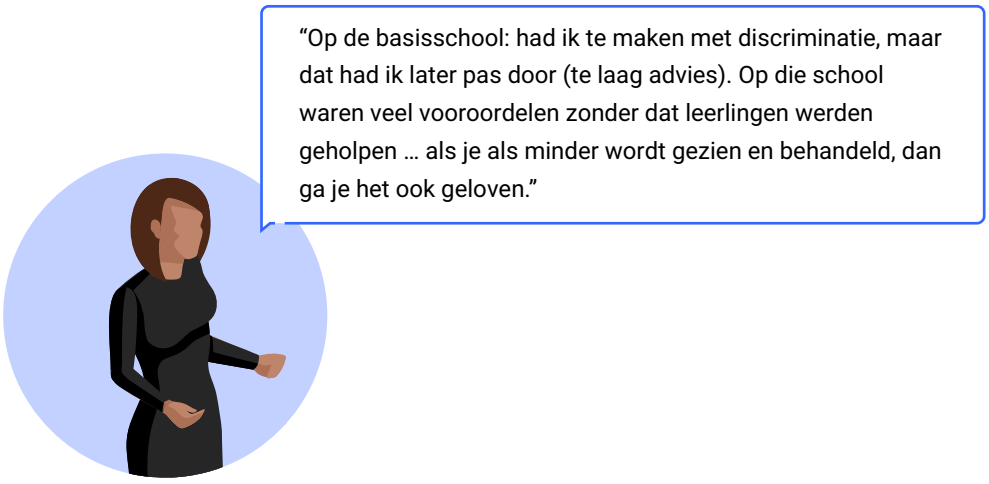


- **Thuissituatie**, het gaat dan om factoren als inkomen en opleiding van ouders of veiligheid en stabiliteit. Zo kunnen beperkte financiële middelen ervoor zorgen dat studenten niet de leermiddelen kunnen aanschaffen die nodig zijn voor het volgen van een opleiding. In dat geval kunnen studenten achterstanden oplopen omdat ze opdrachten niet kunnen maken of de lesstof niet kunnen leren. Wanneer ouders een lagere opleiding hebben, kan dit als gevolg hebben dat zij geen inhoudelijke ondersteuning kunnen bieden bij het leren van de lesstof en het maken van ambitieuze keuzes in het onderwijs. Verder kan het opgroeien in een andere cultuur en in een andere taal dan Nederlands ervoor zorgen dat studenten moeite hebben met zich thuis voelen in het onderwijs en het goed volgen van de leerstof. We laten hieronder een student aan het woord over de gevolgen van armoede thuis.

> “Mijn moeder zat in bewindvoering met 3 kinderen. Dus geld was een probleem, vooral toen ik nog geen 18 was. Toen kon ik bepaalde opleidingen niet doen of niet mee naar uitjes. Nu krijg ik studiefinanciering en geld van de gemeente. Ik heb inmiddels een opleiding gekozen die ik leuk vind.”



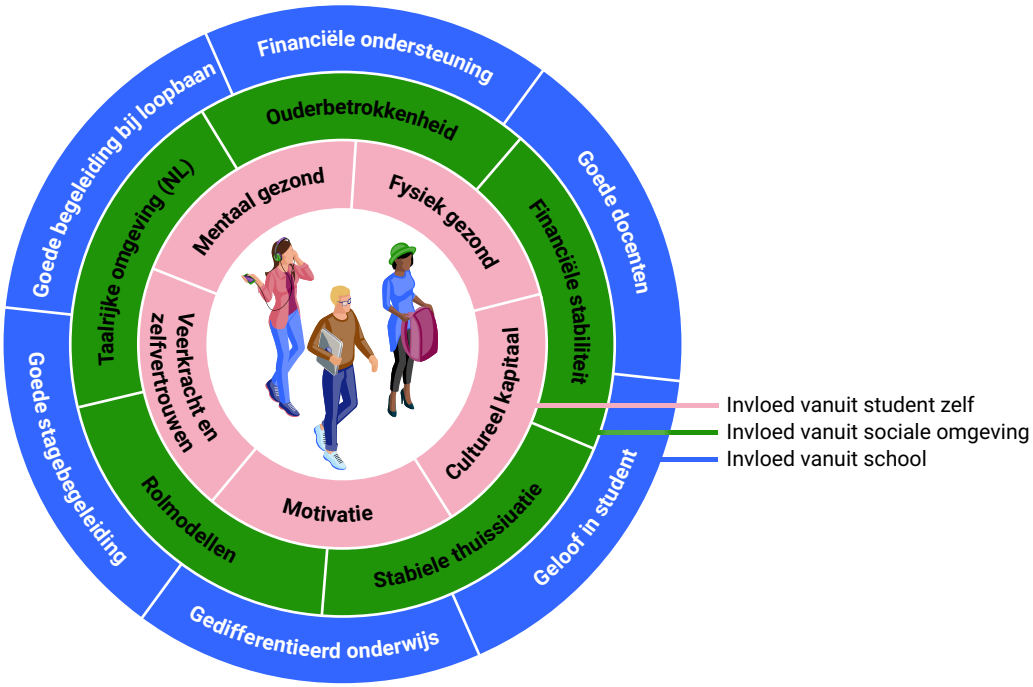
- **School**: Als docenten de capaciteiten van studenten onderschatten en op basis daarvan op de basisschool een te laag schooladvies geven, zorgt dat ervoor dat studenten geen onderwijs op het juiste niveau krijgen. Ook kan het gebrek aan goed opgeleide en bekwame leraren op een school ervoor zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs dan onder druk komt te staan. Wie les krijgt van een leraar die niet goed les geeft, heeft later mogelijk onvoldoende kennis om een diploma te behalen of een passende baan te vinden. Ook kunnen er ongelijke kansen ontstaan als leerlingen of studenten die dat nodig hebben op de ene school wel, maar op de andere school níet voldoende hulp of ondersteuning krijgen als zij dat nodig hebben. We laten hieronder een student aan het woord die een ongelijke behandeling op school heeft ervaren.



Bij sommige leerlingen of studenten spelen meerdere factoren tegelijkertijd. Dat kan kansenongelijkheid dan nog verder versterken. In onderstaande figuur geven we de verschillende factoren weer die invloed hebben op de onderwijsloopbaan van studenten. We hebben deze factoren geclusterd in drie cirkels van invloed om de student heen (zie figuur 1).

Figuur 1 *Factoren met invloed op onderwijsloopbaan studenten*

Student, omgeving en school hebben invloed op de onderwijsloopbaan



Minister van OCW wil gelijke kansen voor alle mbo-studenten

Studenten die een lager opleidingsniveau volgen dan ze aan zouden kunnen, laten een deel van hun capaciteiten, talenten en vaardigheden onbenut. Dit kan later nadelige gevolgen hebben voor hun kansen op de arbeidsmarkt. Het risico is dat ze terecht komen in banen met een lager inkomen, met minder goede arbeids-omstandigheden en met meer onzekerheid. Dit kan de rest van hun leven invloed hebben op hun financiële situatie en hun welzijn. Bovendien mist de Nederlandse samenleving wat deze jongeren te bieden hebben als ze wél alles uit hun school-carrière hadden kunnen halen. Om deze redenen probeert de minister van OCW samen met de mbo-schoolbesturen de kansenongelijkheid in het onderwijs aan te pakken. (OCW, 2016 en 2018). Zij richten zich daarbij op het begeleiden en ondersteunen van studenten, om zo de negatieve gevolgen van bijvoorbeeld armoede thuis zo veel mogelijk op te vangen.

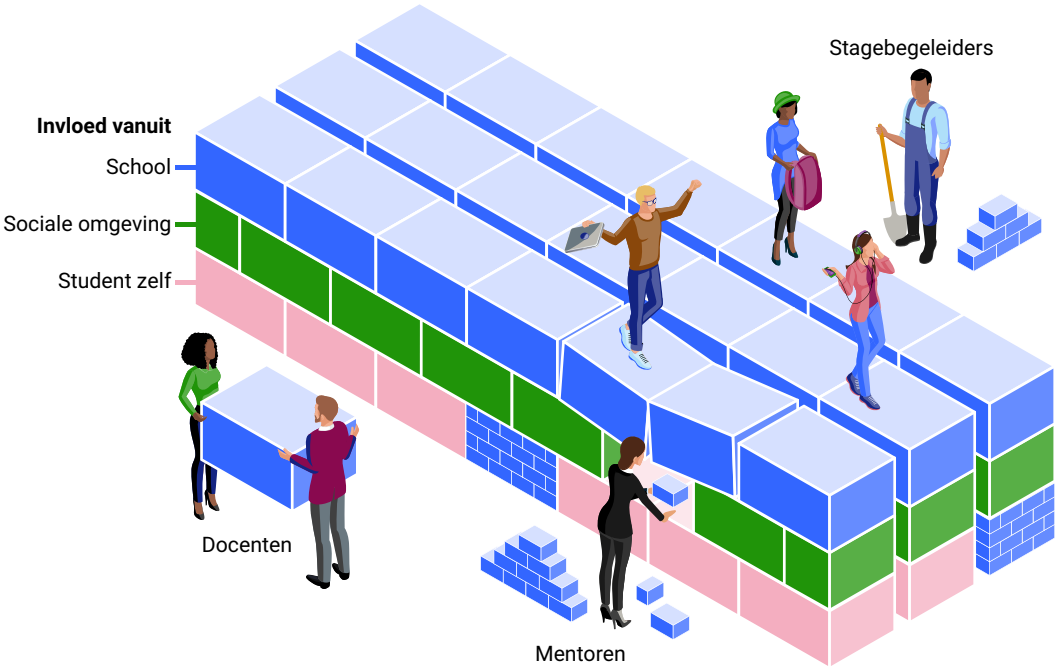
Als studenten met een achterstand aan hun mbo-opleiding beginnen, is het belangrijk dat ze begeleiding en ondersteuning krijgen – zowel op school (van leraren, mentoren, stagebegeleiders en andere medewerkers) als op het leerbedrijf waar ze stage lopen of een leerbaan hebben. Zo kunnen deze studenten hun achterstand inlopen en vervolgens op een passend niveau hun stage en opleiding afronden (zie figuur 2). Het belang hiervan benadrukte de minister van OCW in 2020 in de beleidsagenda van de OCW-begroting (zie kader).

Minister van OCW over gelijke ontplooiingskansen voor alle leerlingen en studenten

“Leerlingen en studenten moeten kansen krijgen op basis van hun capaciteiten, ongeacht afkomst, opleidingsniveau of inkomen van hun ouders. Leerlingen en studenten die door hun achtergrond of thuissituatie minder kansen hebben, willen we in het onderwijs de kans bieden om zich optimaal te ontplooien” (OCW, 2020, p. 10).

Figuur 2 *Rol van school en leerbedrijven tijdens onderwijsloopbaan studenten*

De school heeft een grote rol in het opvullen van de basis van studenten



De minister van OCW heeft sinds 2017 (als reactie op het rapport van de Inspectie van het Onderwijs uit 2016) verschillende maatregelen genomen die moesten zorgen voor meer kansengelijkheid in het mbo. Zo heeft de minister in 2019 in de Wet educatie beroepsonderwijs (Web) opgenomen in meer algemene zin dat de besturen van mbo-scholen verplicht zijn om ondersteuning en begeleiding te geven aan studenten die dat nodig hebben (OCW, 2019). Ook heeft de minister de Wet studiefinanciering 2000 (Wsf 2000) aangepast om het mbo toegankelijk te maken voor iedereen. In de wet is nu geregeld dat ook mbo-studenten recht hebben op een studiebeurs en een studentenreisproduct. Verder heeft de minister met de besturen van mbo-scholen afgesproken dat zij meer gaan doen om ongelijke kansen te bestrijden. De schoolbesturen hebben speciaal voor dit doel extra geld van de minister gekregen. In de periode 2019-2022 ging het om ruim € 1,6 miljard voor onder andere het verbeteren van gelijke kansen. Voor de periode 2023-2027 heeft de minister van OCW ruim € 3,8 miljard beschikbaar gesteld voor het verbeteren van de kwaliteit van het mbo. Daarvan heeft de minister circa € 1 miljard bestemd voor de aanpak van kansenongelijkheid in de periode 2024-2027. Tot slot heeft de minister maatregelen getroffen die ervoor moeten zorgen dat studenten met een lichamelijke of geestelijke beperking toch regulier beroepsonderwijs kunnen volgen – bijvoorbeeld met de inzet van extra begeleiding en ondersteuning.

2.2 Wat hebben we onderzocht?

Wij hebben onderzoek gedaan naar de maatregelen die de minister van OCW heeft genomen om de kansengelijkheid van mbo-studenten te verbeteren. Wij wilden weten wat de maatregelen en het extra geld van de minister hebben opgeleverd voor mbo-studenten over de periode 2019-2022. We hebben hiervoor onderzoek gedaan naar de:

- maatregelen van de minister van OCW om gelijke kansen te bevorderen en het publieke geld dat hij hiervoor heeft ingezet;
- beschikbare data van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) over mbo-studenten en hun onderwijsresultaten;
- praktijk bij 7 mbo-instellingen, waar we hebben gesproken met studenten, docenten, (beleids)medewerkers, bestuurders en met werkgevers die stages en leerbanen bieden aan mbo-studenten.

De onderzoeksvragen die we in dit rapport beantwoorden zijn opgenomen in bijlage 2. In bijlage 3a van dit rapport beschrijven we de opzet en uitvoering van onze analyse van de beschikbare DUO-data. De cijfermatige uitkomsten hiervan hebben we opgenomen in bijlage 3b. In bijlage 3c beschrijven we de opzet en uitvoering van ons onderzoek in de praktijk in de vorm van een werkboek voor onderwijsteams. In dit werkboek zijn daarnaast 20 voorbeelden van ervaringen van studenten opgenomen die wij spraken. In dit rapport laten we een aantal studenten aan het woord, om zo meer inzicht te geven in hun ervaringen in het onderwijs en hun dagelijkse praktijk. Bijlagen 3a, 3b en 3c zijn op onze website www.rekenkamer.nl te vinden.

In ons onderzoek hebben we het beleid van de minister van OCW getoetst aan de volgende normen:

- We verwachten dat de minister van OCW concrete doelen heeft voor het verbeteren van gelijke kansen in het mbo. En dat hij deze doelen onderbouwt op basis van gegevens en ervaringen uit de praktijk.
- We verwachten dat de minister van OCW beschikt over informatie om vast te kunnen stellen of hij zijn doelen haalt.
- We verwachten dat de minister van OCW zijn beleid bijstelt als blijkt dat doelen niet worden gehaald.
- We verwachten dat de minister van OCW de Tweede Kamer juist, tijdig en volledig informeert over (a) wat het beleid oplevert voor de gelijke kansen van mbo-studenten en (b) wat de verhouding is tussen de resultaten die zijn bereikt en het geld dat de minister daarvoor heeft uitgegeven.

In bijlage 2 van dit rapport geven we een uitgebreider overzicht van de normen die we in het onderzoek hebben gebruikt.

2.3 Hoe is dit rapport opgebouwd?

In hoofdstuk 3 en in hoofdstuk 4 gaan we in op de resultaten van onze analyse van DUO-gegevens en verbinden we deze resultaten met de andere onderdelen van ons onderzoek. In hoofdstuk 5 gaan we in op de maatregelen van de minister van OCW en de inzet van publiek geld om gelijke kansen te verbeteren. We besteden in dit hoofdstuk ook aandacht aan de uitvoering van maatregelen door mbo-besturen. In hoofdstuk 6 gaan we in op de informatiepositie van de minister van OCW en de besturen van mbo-instellingen als het gaat om wat de maatregelen en het geld opleveren voor de kansengelijkheid van mbo-studenten. In hoofdstuk 7 presenteren we onze conclusies en onze aanbevelingen aan de minister van OCW en de besturen van mbo-scholen. Ook geven we in dit hoofdstuk aandachtspunten mee aan mbo-besturen. Ten slotte geven we in hoofdstuk 8 de reactie van de minister van OCW op ons rapport samengevat weer met daarbij ons nawoord.

3. Invloed achtergrond-kenmerken en thuissituatie op onderwijsresultaten

3.1 Conclusie

Veel van de studenten met wie we in ons onderzoek spraken, zeiden dat ze tevreden waren over de begeleiding en ondersteuning vanuit school. Maar we stellen ook vast dat een deel van de mbo-studenten niet evenveel kans krijgen om goed te presteren. We zien dat terug in onze kwantitatieve analyse van data over mbo-studenten en hun onderwijsresultaten:

- Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond zijn oververtegenwoordigd in de entree-opleidingen: zij maken 61% uit van alle studenten die een entree-opleiding volgen, terwijl ze als totale groep maar 24% uitmaken van alle mbo-studenten.
- Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond hebben 12,5 procentpunt meer kans om door te stromen naar een hoger opleidingsniveau dan studenten zonder migratieachtergrond. Voor studenten met een westerse migratie-achtergrond is dat verschil kleiner, namelijk 2,8 procentpunt in vergelijking met studenten zonder migratieachtergrond.
- Studenten met hoger opgeleide ouders stromen vaker door naar een hoger onderwijsniveau dan studenten met lager opgeleide ouders (verschil is 4,9 procentpunt.
- Studenten met een niet-westerse migratieachtergrond hebben een grotere kans (0,5 procentpunt) op voortijdige schooluitval dan studenten zonder migratie-achtergrond; bij studenten met een westerse migratieachtergrond is dit verschil groter, namelijk 1,6 procentpunt in vergelijking met studenten zonder migratieachtergrond.

- Studenten met ouders die een opleiding hebben gedaan op een hoger niveau dan vmbo-kader, hebben een kleinere kans (1,1 procentpunt kleiner) op voortijdige schooluitval dan studenten met lager opgeleide ouders.

Daarnaast kwam in de gesprekken die we hebben gevoerd met studenten, onderwijsteams en leerbedrijven die stages en leerbanen verzorgen naar voren dat armoede een negatieve invloed kan hebben op onderwijsresultaten. Ook kregen we in de gesprekken met studenten en onderwijsteams regelmatig voorbeelden te horen van ongelijke behandeling (discriminatie) van studenten op basis van hun achtergrond of beperkingen.

De achtergrond en thuissituatie van de student blijken nog steeds van invloed te zijn op de schoolloopbaan. Op basis van onze analyse van DUO-gegevens en de gevoerde gesprekken hebben we ook geen indicatie dat deze ongelijkheid afneemt.

3.2 Eigen analyse van DUO-gegevens

We stellen vast dat de minister van OCW zelf geen inzicht heeft in hoeverre migratieachtergrond, opleiding en inkomen van ouders invloed hebben gehad op de onderwijsresultaten van studenten. Het gaat dan om resultaten als het behalen van een diploma, doorstromen naar een opleiding op een hoger niveau of het voortijdig uitvallen (voortijdig schoolverlaten, vsv). Om dit inzicht te krijgen, hebben we zelf een analyse uitgevoerd op de cijfers die bij DUO beschikbaar zijn over mbo-studenten en hun onderwijsresultaten. Hiermee zijn we voor zover bekend de eerste die heeft geprobeerd de invloed te bepalen van kenmerken die de minister van OCW relevant vindt op de onderwijsresultaten van mbo-studenten.

Waarom hebben we alleen gegevens van DUO gebruikt?

Het bleek lastig om *up-to-date* gegevens te vinden over alle kenmerken van mbo-studenten die we in onze analyse wilden meenemen. Gedetailleerde gegevens over de opleiding en het inkomen van ouders bijvoorbeeld zijn niet bekend bij DUO. We konden die data wel opvragen bij het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS), maar die data zouden niet actueel genoeg zijn om de periode 2019-2022 te kunnen onderzoeken. Dat is de periode van het vorige bestuursakkoord uit 2018 (OCW & MBO Raad, 2018), waar we ons onderzoek in het bijzonder op gericht hebben. We hebben daarom besloten om alleen gebruik te maken van gegevens van DUO. Dat betekent dat we geen onderzoek hebben kunnen doen naar de relatie tussen het inkomen van de ouders en de onderwijsresultaten van mbo-studenten. Ook betekent het dat we geen

gedetailleerde data konden gebruiken over de opleiding van de ouders van mbo-studenten. Maar dat we alleen konden beschikken over een grove maat. We beschikten namelijk alleen over data die aangaf of ouders een opleiding tot maximaal vmbo-kader hadden gedaan of een opleiding hoger dan vmbo-kader.

In onze analyse hebben we verschillende keuzes moeten maken op basis van de beschikbare gegevens en technische beperkingen van het opzetten en uitvoeren van een ingewikkeld analysemodel. In onze methodologische verantwoording (bijlage 3a) lichten we deze keuzes toe. Hieronder geven we een korte toelichting op het analysemodel dat we hebben gebruikt.

Toelichting op ons analysemodel

Voor dit onderzoek hebben we een analysemodel ontwikkeld, dat bestaat uit een *multilevel logistisch regressiemodel*. Door gebruik te maken van dit type analysemodel konden we specifieke kenmerken van studenten in kaart brengen, de kans op voortijdige uitval en de kans op doorstroom berekenen. Zo konden we bijvoorbeeld de kans om door te stromen en de kans op voortijdig uitvallen berekenen voor studenten met lager opgeleide ouders (tot maximaal vmbo-kader), en deze vergelijken met studenten met hoger opgeleide ouders (hoger dan vmbo-kader). We konden hierbij ook rekening houden met de capaciteiten van studenten (cito-score) en op welke instelling en locatie ze hun opleiding volgden. De studenten die we hierbij hebben vergeleken verschilden alleen in het opleidingsniveau van hun ouders en waren verder dus vergelijkbaar. Zie verder bijlage 3a van dit rapport.

Uit onze analyse blijkt dat er inderdaad een verband is tussen de onderwijsresultaten van mbo-studenten aan de ene kant en de migratieachtergrond en het opleidingsniveau van hun ouders aan de andere kant. We hebben hierbij rekening gehouden met de gemeten capaciteit van mbo-studenten, namelijk de geregistreerde score van de cito-eindtoets en andere persoonlijke kenmerken. In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we dieper in op de resultaten van onze analyse.[2] Deze resultaten geven we op onze website ook weer in bijlage 3b in de vorm van een tabellenboek.

Gebruik van cito-score als maat voor capaciteit

We gebruiken in ons onderzoek de citoscore als een maat voor capaciteit. De citotoets meet echter niet alleen capaciteit, maar ook zaken als beheersing van de Nederlandse taal. Daarnaast is het mogelijk dat er ook sprake is van kansenongelijkheid in de citoscores (bijvoorbeeld omdat sommige ouders bijles of cito-training voor hun kinderen regelen). Echter, de citoscore is de beste maat voor capaciteit die in de DUO-data beschikbaar is. In het schooladvies van leraren kan bijvoorbeeld een bias zitten (Elffers, 2020; Timmermans et al. 2018). De Inspectie van het Onderwijs heeft in de *Staat van het Onderwijs* hier sinds 2016 ook op gewezen. Daarom hebben we niet voor schooladvies als maat gekozen.

Op basis van onze analyse van DUO-gegevens stellen we vast dat er verschillen zijn tussen groepen, maar kunnen we deze verschillen niet verklaren (bijvoorbeeld door taalachterstanden, discriminatie, te lage adviezen in het onderwijs op een jongere leeftijd, etc.). Daarvoor is diepgaander onderzoek nodig op basis van actuele en meer gedetailleerde gegevens over mbo-studenten en hun onderwijsresultaten.

In hoofdstuk 5 van dit rapport stellen we vast dat de minister van OCW geen concrete doelstellingen heeft gesteld, bijvoorbeeld over wanneer verschillen tussen groepen studenten wel of niet wenselijk zijn. Dat maakt het voor ons ook lastig om aangetroffen verschillen te kwalificeren. In de definitie die de minister van OCW hanteert voor gelijke kansen staat echter wel opgenomen dat migratieachtergrond en opleiding van ouders geen negatieve invloed mogen hebben op de onderwijsresultaten. In combinatie met de onderzoeken die we hebben geraadpleegd en de gesprekken die we hebben gevoerd met studenten en onderwijsteams geeft onze analyse van DUO-gegevens echter wel een duidelijke indicatie dat er nog steeds sprake is van kansenongelijkheid in het mbo. Uit de onderzoeken die we hebben bestudeerd en de door ons gevoerde gesprekken komen logische verklaringen naar voren voor het door ons gevonden verband die wijzen op kansenongelijkheid in het mbo. Bij het bespreken van de resultaten van onze analyse geven we deze weer. In § 3.3 gaan we ook in op de ervaringen van studenten.

3.2.1 Meer mbo-studenten met migratieachtergrond in laagste opleidingsniveau

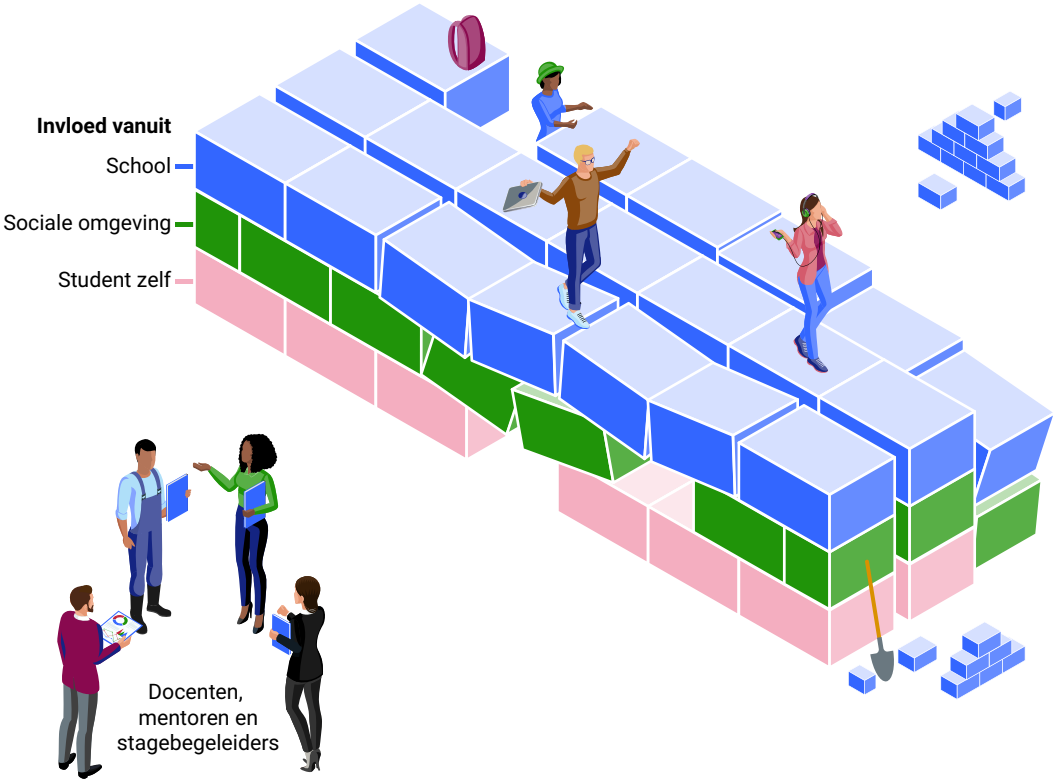
Het mbo heeft een gevarieerde mix van studenten. Niet alleen minderjarigen tussen de 16 en 18 jaar volgen opleidingen aan het mbo, maar ook volwassenen vanaf 18 jaar die bijvoorbeeld een gezin hebben of werken en een mbo-opleiding volgen via hun werkgever. De mbo-studenten hebben bovendien verschillende achtergronden

en vooropleidingen. Zo zijn er studenten met een vluchtelingenstatus die nog geen of weinig onderwijs hebben gehad in Nederland, studenten die zijn ingestroomd vanuit het speciaal onderwijs of uit het praktijkonderwijs, studenten die op het voortgezet onderwijs zijn uitgevallen, studenten met een theoretisch of beroeps-gericht vmbo-diploma, studenten met een havodiploma en werknemers die een beroepsopleiding volgen.

De verschillen in achtergrond en vooropleiding brengen met zich mee dat beginnende mbo-studenten niet allemaal dezelfde startpositie hebben (zie figuur 3). Sommige studenten hebben een wankele basis en daardoor meer begeleiding en ondersteuning nodig dan andere studenten, bijvoorbeeld vanwege een achterstand in de Nederlandse taal of een beperking. Die extra begeleiding en ondersteuning is nodig om hun onderwijsloopbaan soepel te kunnen doorlopen en te voorkomen dat deze studenten bijvoorbeeld voortijdig met hun opleiding stoppen zonder diploma.

Figuur 3 *Studenten hebben niet allemaal dezelfde startpositie*

Bij schoolloopbaan met wankele basis is actieve hulp echt nodig



Opleidingsniveaus binnen het mbo

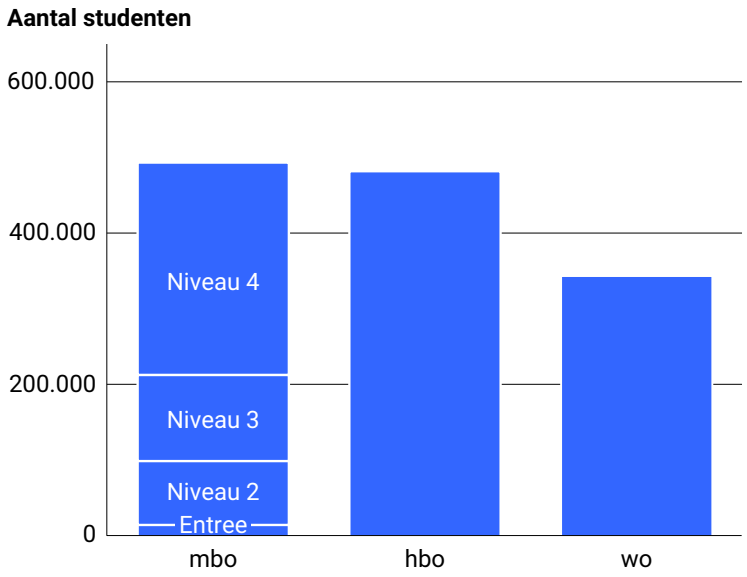
Studenten aan het mbo kunnen opleidingen op verschillende niveaus volgen. De opleiding op niveau 1 heet ‘entreeopleiding’. Dit is een korte opleiding van gemiddeld 1 jaar. Opleidingen op niveau 2 duren gemiddeld 2 jaar. Daarnaast zijn er 3- en 4-jarige opleidingen, die studenten op de niveaus 3 en 4 kunnen volgen.

Verder kunnen mbo-studenten kiezen uit verschillende leerwegen. Er is een meer theoretische leerweg, de berwoepsopleidende leerweg (bol). Binnen deze leerweg brengen de studenten de meeste tijd door op school en lopen ze stages bij erkende leerbedrijven in bepaalde perioden. Er is ook een meer praktische leerweg, de beroepsbegeleidende leerweg (bbl). Binnen deze leerweg gaan studenten gemiddeld 1 dag in de week naar school; daarnaast werken ze 3 of 4 dagen bij een erkend leerbedrijf om ervaring op te doen en het vak te leren.

In het schooljaar 2022-2023 volgden circa 347.500 mbo-studenten een bol-traject; circa 136.700 mbo-studenten volgden een bbl-traject[3]. De meeste studenten in het mbo volgden een niveau 4-opleiding (zie figuur 4), de meeste van hen via een bol-traject.

Figuur 4 *Aantal studenten per mbo-opleiding in schooljaar 2022-2023*

De meeste mbo-studenten volgden in 2022-2023 een opleiding op niveau 4



Bron: CBS

Uit ons onderzoek blijkt dat mbo-studenten met een niet-westerse migratie-achtergrond oververtegenwoordigd zijn in de entree-opleidingen. Deze studenten maken namelijk 61% uit van alle studenten die een entree-opleiding volgen. Terwijl ze als totale groep maar 24% uitmaken van alle mbo-studenten.

Verder blijkt uit onze analyse van DUO-gegevens dat studenten met een niet-westerse migratieachtergrond vaker ouders hebben die lager opgeleid zijn oftewel een opleiding van maximaal vmbo-kader hebben. Uit de gegevens die we hebben, blijkt dat 40% van de ouders van deze studenten een opleiding heeft van maximaal vmbo-kader. Dat is voor studenten zonder migratieachtergrond 10% en voor studenten met een westerse migratieachtergrond 17%. We moeten daarbij wel opmerken dat we niet van alle mbo-studenten weten wat het opleidingsniveau is van hun ouders.

3.2.2 Mbo-studenten met migratieachtergrond stromen vaker door naar hoger niveau

Het afronden van een entree-opleiding geeft mbo-studenten de mogelijkheid om in te stromen in een niveau 2-opleiding. Dat is belangrijk, want met een diploma op niveau 2 op zak hebben studenten een startkwalificatie. De minister van OCW vindt het onverstandig als jongeren geen startkwalificatie hebben. Ze hebben dan een grotere kans om hun baan te verliezen dan een medewerker met een start-kwalificatie. En ze komen vaker in flexibele banen terecht. Daardoor hebben ze, als ze volwassen zijn, weinig inkomen (Rijksoverheid, 2023). De minister van OCW vindt het verder belangrijk dat mbo-studenten die een opleiding hebben afgerond kunnen doorstromen naar een hoger niveau binnen het mbo of van mbo-niveau 4 naar het hbo. Op die manier kunnen ze het beste uit zichzelf halen (OCW, 2023).

Wij hebben in ons onderzoek gekeken naar de gegevens over de doorstroom van mbo-studenten om te zien hoeveel studenten er doorstromen en of het daarbij uitmaakt of ze een migratieachtergrond en/of lager opgeleide ouders hebben.

Gebruik van migratieachtergrond

In dit onderzoek kijken we onder andere naar het effect van ‘migratieachtergrond’ op onderwijsresultaten. Rondom het gebruik van dit kenmerk en het uitsplitsen van cijfers naar migratieachtergrond worden terecht veel vragen gesteld. Het CBS heeft een afwegingkader opgesteld om te bepalen of het betrekken van migratieachtergrond gegrond is en gerechtvaardigd wordt (zie www.cbs.nl).

In het afwegingskader wordt dit gedaan op basis van de volgende afwegingen:

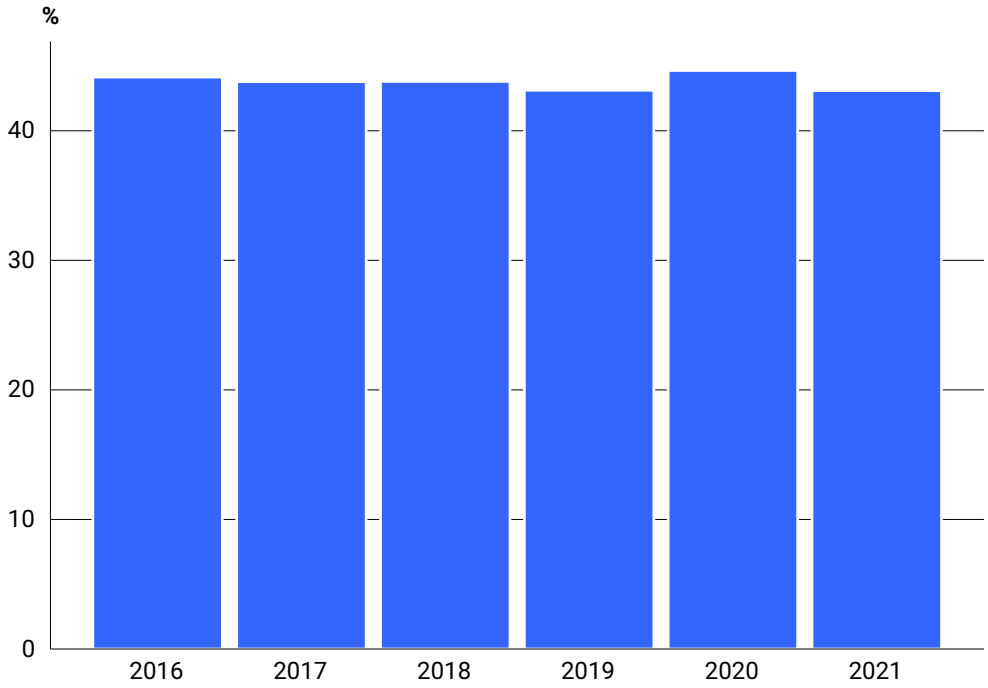
- Dient het een legitiem doel (legitimiteit)?
- Draagt het bij aan het bereiken van het doel (functionaliteit)?
- Kan het doel niet op een andere manier worden bereikt (subsidiariteit)?
- Wegen de voordelen op tegen de nadelen (proportionaliteit)?

Wij komen tot de conclusie dat voor dit onderzoek het meenemen van migratieachtergrond gerechtvaardigd is. Een belangrijke reden hiervoor is dat we in dit onderzoek willen vaststellen of volgens de definitie van de minister van OCW sprake is van gelijke kansen, ongeacht migratieachtergrond.

Uit de cijfers blijkt dat het percentage van de mbo-studenten dat is doorgestroomd in de periode 2016-2021 stabiel was, circa 44% (zie figuur 5).

Figuur 5 *Het percentage mbo-studenten dat doorstroomt naar een hoger niveau voor de jaren 2016 tot en met 2021*

Het percentage mbo-studenten dat doorstroomt is ongeveer gelijk gebleven*



Bron: DUO-data

**Alleen studenten in de leeftijd van 14 tot 25 jaar die een bbl- of bol-traject doorliepen (en dus geen eindexamenkandidaat waren), zijn meegenomen in deze grafiek*

Voor de aantallen mbo-studenten die de afgelopen jaren zijn doorgestroomd naar een hoger niveau, maken we onderscheid tussen drie groepen: (1) studenten zonder migratieachtergrond, (2) studenten met een westerse migratieachtergrond en (3)

studenten met een niet-westerse migratieachtergrond. Daartussen bleken duidelijke verschillen te zitten: studenten in de ene groep zijn de afgelopen jaren vaker doorgestroomd dan studenten uit de andere groep. Op basis van deze gegevens hebben we voor deze drie groepen ook de kans om *door te stromen* naar een hoger opleidingsniveau berekend.

Uit onze analyses van de beschikbare gegevens en variabelen blijkt dat studenten met een niet-westerse migratieachtergrond gemiddeld genomen een grotere kans hebben om door te stromen dan studenten zonder migratieachtergrond. Ook studenten met een westerse migratieachtergrond hebben gemiddeld meer kans om door te stromen dan studenten zonder migratieachtergrond, maar het verschil is hier minder groot; zie kader.

Het percentage studenten met een migratie-achtergrond dat doorstroomt, blijft in de periode 2016 tot en met 2021 nagenoeg gelijk en neemt dus niet toe, ondanks maatregelen en extra geld van de minister van OCW vanaf 2018 (OCW, 2018) met onder andere als doel de doorstroom van deze studenten te stimuleren.

Doorstroomkansen van studenten met niet-westerse migratieachtergrond

Op basis van de doorstroompercentages van het jaar 2020 hebben we berekend dat studenten met een niet-westerse migratieachtergrond gemiddeld genomen 12,5 procentpunt meer kans hebben om door te stromen naar een hoger niveau dan studenten zonder migratieachtergrond. En studenten met een westerse migratieachtergrond hebben gemiddeld 2,8 procentpunt meer kans om door te stromen dan studenten zonder migratieachtergrond. Bij het bepalen van deze kansen hebben we rekening gehouden met verschillen tussen de individuele studenten op de volgende kenmerken: geslacht, leeftijd, citoscore, niveau mbo-opleiding, type mbo-opleiding, leerweg en opleidingsniveau ouders. Voor 2021 is dit beeld ongeveer hetzelfde.

Uit de kwantitatieve analyse van DUO-data blijkt niet *waarom* studenten met een migratieachtergrond een grotere doorstroomkans hebben. Maar uit het kwalitatieve deel van ons onderzoek, waaronder gesprekken met studenten en onderwijsteams, kwam naar voren dat docenten studenten met een migratieachtergrond mogelijk onderschatten als het gaat om hun vermogen om een opleiding te volgen. In dat geval betekenen de hogere doorstroompercentages van studenten met een migratieachtergrond dat een deel van hen op een te laag niveau is ingestroomd op het mbo. Zij halen op het mbo dan eerder opgelopen kansenongelijkheid als het ware in.

Doorstroomkansen van studenten die een entreeopleiding doen

Op basis van de doorstroompercentages van het jaar 2020 hebben we berekend dat studenten die een entree-opleiding doen, gemiddeld meer kans hebben om door te stromen dan andere studenten. Dit is ook logisch. Vanwege de kwalificatieplicht worden studenten immers geacht om minimaal een mbo-diploma op niveau 2 te halen. Vergeleken met studenten op niveau 3 hebben zij 31,3 procentpunt meer kans om door te stromen. Studenten op niveau 2 hebben 11,0 procentpunt meer kans om door te stromen dan studenten op niveau 3. De doorstroomkansen nemen af naarmate studenten op een hoger niveau studeren. Zo geldt voor studenten op niveau 4 dat zij 0,9 procentpunt minder kans hebben om door te stromen dan studenten op niveau 3. Voor 2021 is dit beeld ongeveer hetzelfde.

3.2.3 Mbo-studenten met hoger opgeleide ouders stromen vaker door naar hogere opleiding

We hebben ook onderzocht of het opleidingsniveau van ouders invloed heeft op de doorstroom van mbo-studenten. Over dit opleidingsniveau hadden we tijdens het onderzoek alleen grove gegevens (zie het kader in § 3.2). We weten alleen of de ouders een ‘opleiding tot maximaal vmbo-kader’ hebben of een ‘opleiding hoger dan vmbo-kader’. In ons onderzoek geven we ouders met een opleiding tot maximaal vmbo-kader aan als lager opgeleid en ouders met een opleiding hoger dan vmbo-kader als hoger opgeleid.

Uit onze analyse blijkt dat mbo-studenten van wie de ouders een opleiding hoger dan vmbo-kader hebben gedaan, gemiddeld meer kans (4,9 procentpunt) hebben om door te stromen naar een hoger niveau dan studenten van wie de ouders een opleiding tot maximaal vmbo-kader hebben gedaan. Hierbij hebben we rekening gehouden met cito-score en andere persoonskenmerken; het gevonden verschil is er dus bij studenten die alleen verschillen in het opleidingsniveau van hun ouders.

In het kwalitatieve deel van ons onderzoek, de geanalyseerde onderzoeken en gesprekken met onder andere studenten en onderwijsteams, kwamen hiervoor verschillende verklaringen naar boven. Zo stimuleren hoger opgeleide ouders over het algemeen hun kinderen meer om een opleiding te volgen op een zo’n hoog mogelijk niveau. Ook zijn deze ouders over het algemeen beter in staat om hun kinderen te begeleiden en ondersteunen bij het kiezen van een passende mbo-opleiding en bij de opdrachten die ze moeten maken voor hun opleiding of stage. Het kan ook zijn dat deze ouders meer inkomen hebben en dus gemakkelijker leermiddelen, zoals boeken en een laptop, kunnen aanschaffen voor hun kinderen.

Verder kan het zijn dat ze inhoudelijk hun kinderen beter kunnen helpen met het leren van de lesstof. Bovendien kunnen studenten van hoger opgeleide ouders vaker gebruikmaken van het netwerk van hun ouders, bijvoorbeeld om een stage te vinden.

De steun van ouders is extra van belang voor studenten die een opleiding via het bbl-traject doen, zo vertelden onderwijsteams ons. De school staat dan immers op afstand, omdat de student gemiddeld maar 1 dag per week lessen volgt. Deze studenten zijn dus afhankelijk van een goede begeleiding op de werkplek én thuis.

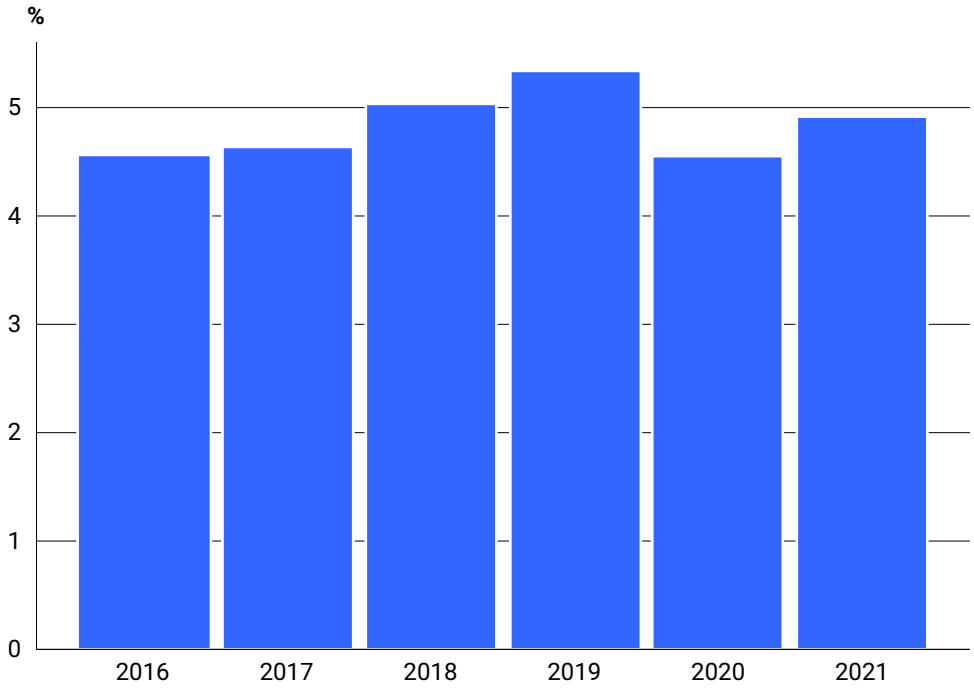
3.2.4 Mbo-studenten met migratieachterstand vallen vaker voortijdig uit

We spreken in dit onderzoek van voortijdig schoolverlaten als iemand onder de 23 jaar zonder startkwalificatie of zonder een diploma op entreeniveau het mbo verlaat en ook geen baan heeft van minimaal 12 uur per week. De minister van OCW en zijn voorgangers zetten zich al meer dan 20 jaar in om het aantal voortijdige school-verlaters omlaag te brengen.

Het percentage mbo-studenten dat voortijdig het mbo verlaat, schommelde in de periode 2016-2021 tussen de 4,6% en 5,3% (zie figuur 6).

Figuur 6 *Het percentage mbo-studenten dat voortijdig het mbo verlaat voor de jaren 2016 tot en met 2021*

Het percentage studenten dat voortijdig het mbo verlaat is ongeveer gelijk gebleven*



Bron: DUO-data

**Alleen studenten in de leeftijd van 14 tot 23 jaar die een leerweg (bbl of bol) doorliepen (en dus geen eindexamenkandidaat waren), zijn meegenomen in de grafiek*

Voortijdig schoolverlaten tussen 2020 en 2021 toegenomen

Op basis van landelijke cijfers (Rijksoverheid, 2023) heeft de minister in juli 2023 de Tweede Kamer laten weten dat het aantal voortijdig schoolverlaters sinds 2021 sterk is gestegen: van 24.385 in het schooljaar 2020-2021 tot 30.242 in het schooljaar 2021-2022 (OCW, 2023 en 2023a). Bij die stijging gaat het overigens niet alleen om mbo-studenten, maar ook om leerlingen die bijvoorbeeld het voortgezet onderwijs voortijdig hebben verlaten, of om studenten die na hun vmbo-opleiding geen vervolgopleiding zijn gaan doen.

Studenten met een migratieachtergrond vallen vaker voortijdig uit

Wij hebben op basis van de uitvalcijfers van de afgelopen jaren vastgesteld dat de kans dat een student voortijdig stopt met school samenhangt met zijn of haar (achtergrond)kenmerken. We stellen vast dat studenten met een migratieachtergrond een hogere kans op voortijdige schooluitval hebben. Zo hebben studenten met een niet-westerse migratieachtergrond gemiddeld een grotere kans om voortijdig met school te stoppen dan studenten zonder migratieachtergrond; een verschil van 0,5

procentpunt. Bij studenten met een westerse migratieachtergrond is het verschil in kans op voortijdige schooluitval met studenten zonder migratieachtergrond groter, namelijk 1,6 procentpunt.

Studenten die een lager opleidingsniveau volgen, vallen vaker voortijdig uit

Verder laten de cijfers zien dat voortijdig schoolverlaten bij het ene opleidingsniveau vaker voorkomt dan bij het andere. Zo hebben studenten die een entreeopleiding doen gemiddeld meer kans (8,3 procentpunt) om voortijdig uit te vallen dan studenten op niveau 3. En studenten op niveau 2 hebben gemiddeld meer kans om voortijdig uit te vallen (3,8 procentpunt) dan studenten op niveau 3, maar de uitvalkans is op dit niveau wel wat kleiner. Nog kleiner is de uitvalkans bij studenten op niveau 4. Zij hebben gemiddeld 0,9 procentpunt minder kans om voortijdig school te verlaten, dan studenten op niveau 3. Kortom, studenten op lagere opleidingsniveaus hebben een grotere kans om voortijdig uit te vallen dan studenten op hogere opleidingsniveaus.

Verklaringen voor voortijdig uitvallen

We kunnen op basis van onze analyse van beschikbare DUO-gegevens geen sluitende verklaringen geven voor het vaker voortijdig stoppen met school van studenten met een migratieachtergrond en of studenten die een lager opleidingsniveau volgen.

Volgens de minister van OCW[4] zijn er verschillende redenen waarom jongeren te vroeg stoppen met school, waaronder:

- een verkeerde studiekeuze;
- een voorkeur voor geld verdienen boven op school zitten;
- persoonlijke en geestelijke problemen;
- verwachtingen over de opleiding die niet overeenkomen met wat de school te bieden heeft.

Vaak gaat het volgens de minister van OCW om een combinatie van redenen.
De schooluitval is volgens hem versterkt door de coronamaatregelen die het vierde kabinet-Rutte heeft genomen (OCW, 2023).

In de gesprekken die wij hebben gevoerd met onderwijsteams bevestigden zij bovenstaande oorzaken die de minister noemt. We hebben niet kunnen vaststellen of deze oorzaken vaker voorkomen bij studenten met een migratieachtergrond. De onderwijsteams noemden nog andere mogelijke oorzaken van voortijdig schoolverlaten. In veel gesprekken kwam naar voren dat het *drempelloos instromen in entreeopleidingen* het risico op voortijdig schoolverlaten vergroot. Dat zit zo: om te

kunnen beginnen aan een entreeopleiding op het mbo is geen vooropleiding of diploma nodig. Dit betekent dat er studenten zijn die met een achterstand in taal of rekenen een entreeopleiding volgen. Deze studenten lukt het vaak niet om de opleiding af te ronden. En als het ze wel lukt, hebben ze meestal nog steeds een achterstand in taal en of rekenen. Ze zijn daardoor dan niet in staat om met succes een niveau 2-opleiding te volgen en af te ronden. Voor een niveau 2-opleiding is immers een hoger niveau van taalbeheersing vereist. De onderwijsteams zien in hun dagelijkse praktijk dan ook dat deze studenten vaker voortijdig hun niveau 2-opleiding verlaten zonder einddiploma. De overgang tussen een entreeopleiding en een niveau 2-opleiding is voor sommige studenten namelijk erg groot.

Sommige onderwijsteams proberen hier oplossingen voor te vinden. Ze spijkeren studenten die aan hun entreeopleiding beginnen eerst bij in de Nederlandse taal of rekenen. Andere onderwijsteams proberen studenten met een taal- en/of reken-achterstand na hun entreeopleiding te begeleiden naar een baan, omdat ze nog niet aan een niveau 2-opleiding toe zijn. Deze studenten kunnen dan later, als ze de achterstanden hebben ingelopen op hun werkplek, alsnog instromen op niveau 2.

Een andere veelgenoemde oorzaak van schooluitval is het *ontbreken van voldoende ondersteuning en begeleiding*. Dit speelt vooral op niveau 2. Entreeopleidingen krijgen extra budget van de minister van OCW om onderwijs te kunnen bieden in kleine groepen, met extra begeleiding en ondersteuning. Die begeleiding en ondersteuning is er tijdens een niveau 2-opleiding veel minder, zo hoorden wij regelmatig van onderwijsteams. De minister van OCW is op de hoogte van dit probleem. Hij heeft inmiddels besloten om ook voor niveau 2-opleidingen meer geld beschikbaar te stellen, zodat ook daar kwetsbare studenten meer begeleiding en ondersteuning van kunnen krijgen (OCW, 2022). Onderwijsteams zijn hier aan de ene kant verheugd over, maar ze zien ook risico's. Immers, als studenten hun niveau 2-opleiding alleen kunnen afronden met extra begeleiding en ondersteuning, leveren de mbo-scholen geen zelfstandige werknemers af voor de arbeidsmarkt. In een baan zullen studenten vaak geen extra begeleiding en ondersteuning krijgen. Het risico is dat als ze dat toch nodig hebben, ze sneller hun baan zullen verliezen.

Ten slotte schreven we in § 3.2.2 dat er een kans is dat studenten met een niet-westerse migratieachtergrond te laag instromen op het mbo. Als dit het geval is, dan hebben deze studenten meer uithoudingsvermogen nodig om deze langere onderwijs-loopbaan succesvol af te ronden. Onderwijsteams merkten op dat te laag instromen er bij sommige studenten voor zorgt dat zij voortijdig uitvallen. Deze studenten kunnen volgens hen niet voldoende motivatie opbrengen om eerst een opleiding op

een lager niveau te volgen om vervolgens door te stromen naar een opleiding die wel past bij hun capaciteiten. Volgens de onderwijsteams en studenten die wij spraken, zorgt onderschatting van capaciteiten voor een gebrek aan zelfvertrouwen dat lang negatief doorwerkt in de onderwijsloopbaan van studenten en zelfs daarna.

3.2.5 Mbo-studenten met lager opgeleide ouders vallen eerder voortijdig uit

We zien ook verschillen in de kans op voortijdig schoolverlaten tussen mbo-studenten van wie de ouders lager opgeleid zijn (tot maximaal vmbo-kader) en studenten van wie de ouders een hoger opleidingsniveau hebben. Studenten met ouders die een opleiding hebben gedaan op een hoger niveau dan vmbo-kader, hebben een kleinere kans (1,1 procentpunt kleiner) op voortijdige schooluitval dan studenten met lager opgeleide ouders. Hierbij hebben we rekening gehouden met de cito-score en andere persoonskenmerken van de studenten; het gevonden verschil doet zich dus voor bij studenten die alleen verschillen in het opleidingsniveau van hun ouders.

We kunnen de hogere uitvalkans van studenten met lager opgeleide ouders niet verklaren op basis van onze analyse van de cijfers. Maar hiervoor hebben we wel verklaringen opgetekend tijdens onze gesprekken met onderwijsteams. Hiervoor verwijzen we naar § 3.2.3.

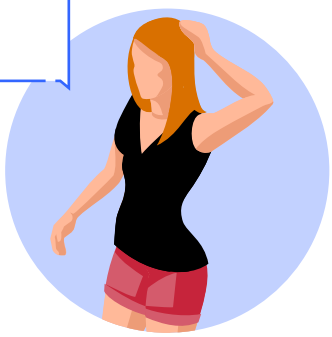
3.3 Ervaringen van studenten

Wij hebben tijdens ons onderzoek studenten gesproken met verschillende achtergronden, kenmerken en thuissituaties. Veel van hen vertelden ons dat ze goed op hun plek zijn op het mbo. Ze voelen zich gezien door docenten en mentoren.

"Ik ben op 14 jarige leeftijd naar Nederland gekomen. Thuissituatie was minder goed en daardoor voor mij lastig. Van familie en vrienden veel hulp gekregen met lastige thuissituatie. Op het praktijkonderwijs had ik goede docenten, die hulp gaven vanwege mijn taalachterstand. Door school en mijn eigen inzet ben ik veranderd: ik realiseerde me wat nodig was."



"Ik werd heel onzeker door mijn zware dyslexie. Docenten hadden geen vertrouwen in mij door mijn dyslexie. Omdat het mentaal slecht ging, ging het lichamelijk ook slecht. Op de middelbare school kreeg ik allerlei hulp voor mijn dyslexie, zoals meer tijd en minder afrekenen op spelfouten. Door deze maatregelen kon ik even rust nemen en me terugtrekken. Ik doe nu een opleiding die ik leuk vind."



In het kwalitatieve deel van ons onderzoek, in onze gesprekken met studenten, onderwijsteams en leerbedrijven, kwamen ook minder positieve verhalen naar boven. Daaruit werd duidelijk dat op het mbo de achtergrondkenmerken en thuissituatie nog steeds een rol spelen bij hoe mbo-studenten worden behandeld. Regelmatig hoorden we over gevallen van stagediscriminatie, over studenten die niet genoeg geld hebben voor de aanschaf van leermiddelen en over studenten die te weinig goede voorlichting, begeleiding en ondersteuning krijgen om de juiste opleiding te kiezen binnen het mbo.

Stagediscriminatie

We hebben verschillende onderwijsteams gevraagd naar hun ervaringen met stage-discriminatie. Bijna alle gespreksdeelnemers hadden meer dan eens meegemaakt dat studenten werden afgewezen voor een stageplaats, waarbij de gespreks-deelnemers een sterk vermoeden hadden dat dat gebeurde op basis van de naam of het uiterlijk van de student.

Onderwijsteamlid over voorbeeld van stagediscriminatie

“Student komt naar me toe: kun je me helpen met een stage, want vanwege mijn achternaam (Marokkaans) kom ik er niet doorheen. Samen met student experiment gedaan met 23 sollicitaties met de naam van de vader (Marokkaans) en 2 sollicitaties met de naam van de moeder (Nederlands): alle 23 bedrijven gaven een afwijzing op basis van de sollicitatie met de Marokkaanse naam van de vader, 2 bedrijven nodigden de student uit op basis van een sollicitatie met de Nederlandse naam van de moeder.”

Van de studenten met een migratieachtergrond die wij hebben gesproken, vertelden sommigen dat ze ook discriminatie hadden ervaren op de stageplek zelf. Ze voelden dat ze niet werden geaccepteerd als onderdeel van het team. Ook als studenten beperkingen hebben, worden zij volgens de onderwijsteams soms om die reden afgewezen voor een stage. Wij hebben hierover gesproken met leerbedrijven. Die lieten ons weten dat ze nu en dan terugdeinzen voor het aannemen van studenten met een beperking, omdat ze niet goed weten hoe ze deze studenten op een goede en verantwoorde manier kunnen begeleiden. Andere leerbedrijven zeggen dat ze juist openstaan voor studenten die meer begeleiding nodig hebben, omdat zij ook deze studenten een kans en een opleiding willen bieden. In § 4.3 gaan we in op de drempels die studenten en onderwijsteams ervaren om stagediscriminatie te melden en daar actie op te nemen.

Geldgebrek

In onze gesprekken met onderwijsteams kwam armoede naar boven als een van de belangrijkste risico's voor gelijke kansen in het mbo. Zo gaven zij aan dat het voor veel – en steeds meer – studenten lastig is om op tijd alle vereiste leermiddelen (zoals laptop, boeken, beroepskleding, gereedschappen en softwarelicenties) aan te schaffen voor hun opleiding. Als hen dat niet lukt, lopen ze vaak al aan het begin van hun studie een achterstand op die moeilijk is in te halen. Er zijn verschillende mogelijkheden voor mbo-studenten om financiële ondersteuning te krijgen via speciale fondsen of de gemeente. Maar de procedures hiervoor zijn volgens de onderwijsteams vaak ingewikkeld en langdurig. Zodoende lopen sommige studenten ondanks de beschikbare financiële ondersteuning toch een achterstand op.

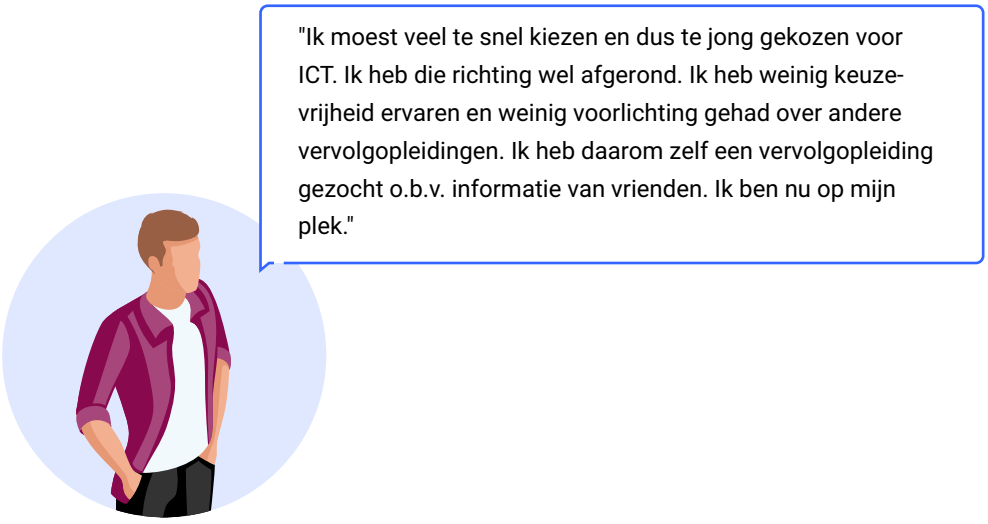
Ook reiskosten vormen soms een probleem, zo kregen we regelmatig terug in gesprekken. Dat geldt zeker voor studenten die een opleiding via een bbl-traject volgen. Zij komen niet in aanmerking voor een studentenreisproduct, omdat ze salaris ontvangen van hun werkgever. Voor veel bbl-studenten is het salaris dat ze ontvangen onvoldoende om alle kosten te betalen die nodig zijn voor de opleiding en het levensonderhoud. Zowel de bbl-studenten als de onderwijsteams die wij spraken, benadrukten dat. Dit geldt zeker voor bbl-studenten die geen ouders hebben die in deze kosten kunnen bijdragen.

Gebrek aan begeleiding en voorlichting

Regelmatig kwam in onze gesprekken met studenten naar voren dat ze goede voorlichting, begeleiding en ondersteuning hebben gemist om de juiste opleiding te kiezen binnen het mbo. Zo vertelden studenten ons dat de informatie die ze hadden gekregen over hun mbo-opleiding, geen goed beeld gaf van hoe de opleiding en

stage in de praktijk zijn. Het taalniveau was bijvoorbeeld hoger dan hen was voorgespiegeld. Of ze bleken sociale vaardigheden nodig te hebben, terwijl ze de opleiding juist hadden gekozen omdat ze niet veel sociale contacten wilden hebben. Dit was vanwege hun beperkingen of vanwege negatieve ervaringen met bijvoorbeeld pesten.

Wat het extra moeilijk maakt voor mbo-studenten om zonder hulp een weloverwogen keuze te maken voor een mbo-opleiding, is dat ze die keuze vaak al op jonge leeftijd (gemiddeld 16 jaar) moeten maken. Zo vertelden studenten en onderwijsteams ons regelmatig. Dan zijn studenten – zo geven ze zelf aan – daar eigenlijk nog te jong voor. Daarnaast kwam in de gevoerde gesprekken ook regelmatig terug dat jongeren op nog jongere leeftijd (gemiddeld 14 jaar) een richting (profiel) moeten kiezen op het voortgezet onderwijs, waardoor hun keuzemogelijkheden voor het mbo beperkt worden: keuzes op een jonge leeftijd bepalen daarmee de rest van hun onderwijsloopbaan. Ook onderwijsteams vinden dat de voorlichting over mbo-opleidingen en de begeleiding bij het maken van de juiste keuze beter en vooral realistischer moet. We laten hieronder een student aan het woord over het maken van belangrijke keuzes.in de onderwijsloopbaan op jonge leeftijd.



Situaties thuis die het volgen van de opleiding bemoeilijken

In onze gesprekken hoorden we ook hoe de thuissituatie van mbo-studenten een negatief effect op opleiding en stage kan hebben. Zo ondervinden sommige mbo-studenten last van lange reistijden en de slechte verbindingen met het openbaar vervoer. Daarnaast heeft een deel van de mbo-studenten verplichtingen thuis. Bijvoorbeeld omdat ze een eigen gezin hebben of voor een familielid moeten zorgen. Voor hen is het lastig om lessen, stage en een bijbaan te combineren. Vaak zijn de inkomsten uit een bijbaan voor hen zo belangrijk, dat lessen en stage op de tweede

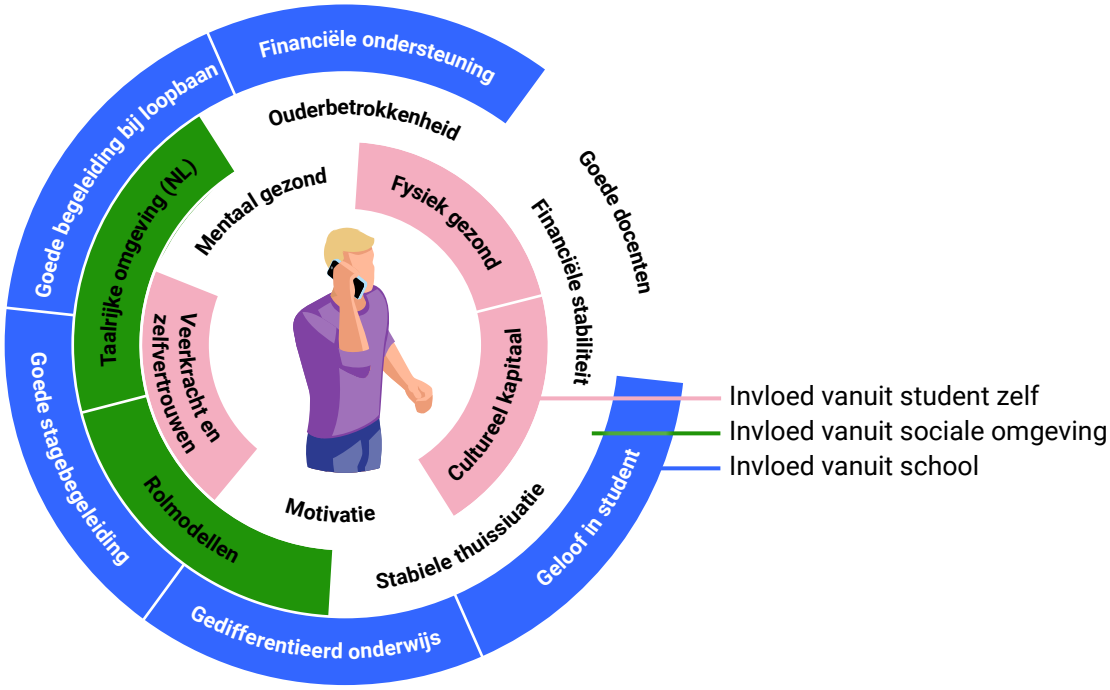
plaats komen. Daardoor lopen ze achterstanden op of moeten ze stoppen met de stage of opleiding, zo geven onderwijsteams aan.

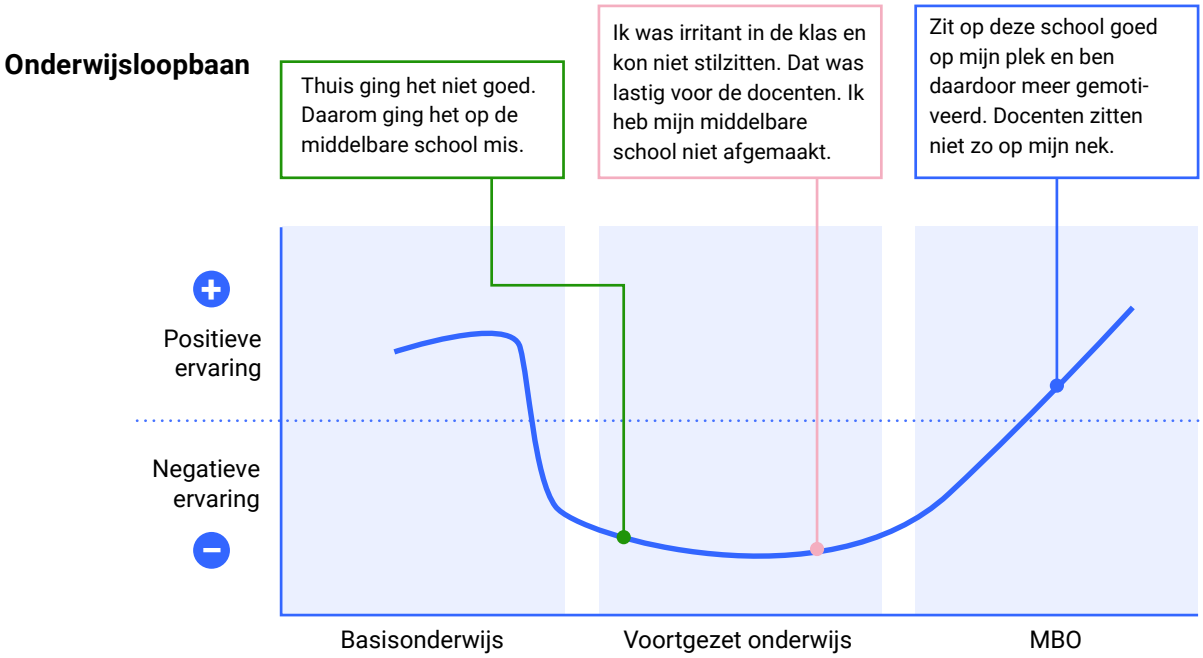
Invloed van achtergrondkenmerken en thuissituatie op schoolprestaties

Niet alleen in het kwantitatieve deel van ons onderzoek bleek dat migratieachtergrond en opleiding van ouders een negatieve invloed kunnen hebben op de prestaties van studenten. Ook in de gesprekken met studenten, onderwijsteams, bestuurders, beleidsmedewerkers en leerbedrijven kwam dit regelmatig terug. Zo gaven studenten regelmatig in gesprekken met ons aan dat zij op de basisschool en/of in het voortgezet onderwijs gepest of gediscrimineerd zijn op basis van hun achtergrond of beperking. Daardoor hadden ze minder motivatie en zelfvertrouwen voor school. Verder bleek regelmatig uit de gespreken met studenten dat een instabiele thuissituatie een negatieve invloed heeft gehad op hun schoolprestaties. We geven hieronder twee situaties als voorbeeld van de ervaringen die we hebben opgehaald bij studenten over onder andere de invloed van hun achtergrond en thuissituatie op hun onderwijsloopbaan. We schetsen kort de situatie aan de hand van uitspraken die we hebben opgehaald en laten zien welke belangrijke factoren ontbreken. Factoren die nodig zijn om de onderwijsloopbaan soepel te doorlopen (witte vlakken). Ook geven we aan welke momenten belangrijk waren in de onderwijsloopbaan en wat voor effect die heeft gehad.

Voorbeeldsituatie 3

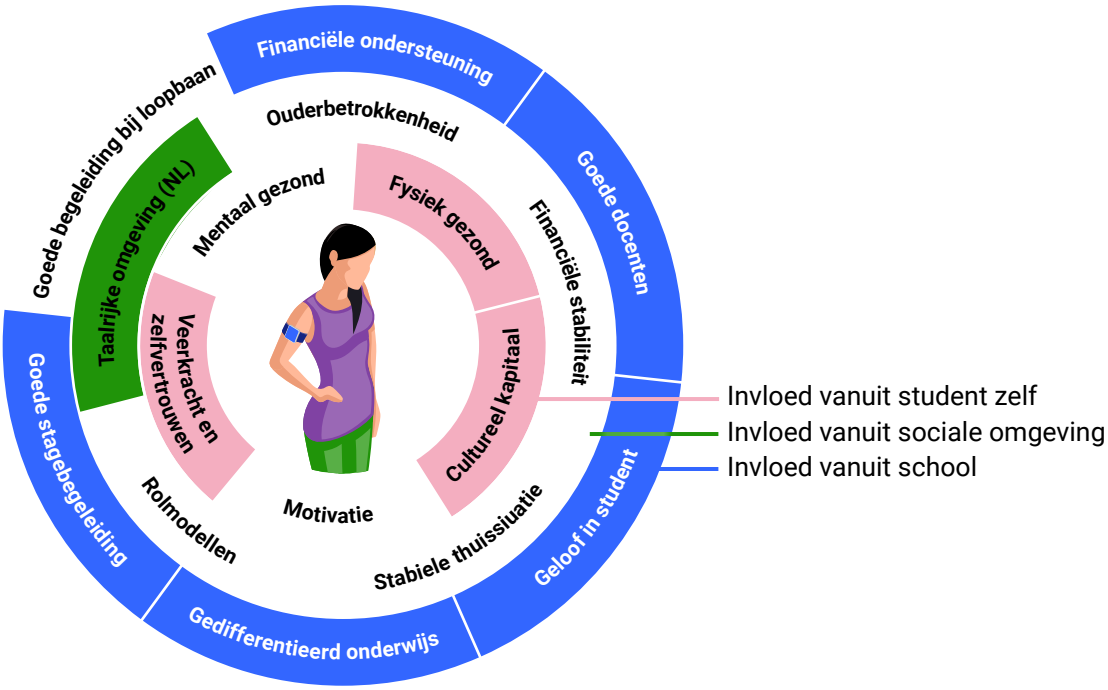
Op de basisschool blijven zitten, omdat ik in een drukke klas zat en me niet goed kon concentreren. Door mijn slechte gedrag was het thuis lastig. Uiteindelijk uitgevallen op vmbo, docenten konden lastig met mijn gedrag omgaan. Overgestapt naar mbo. Ik heb nu meer motivatie en krijg meer ruimte: docenten zitten niet zo op mijn nek. Ik wil hierna doorstuderen op het mbo en daarna naar het hbo.



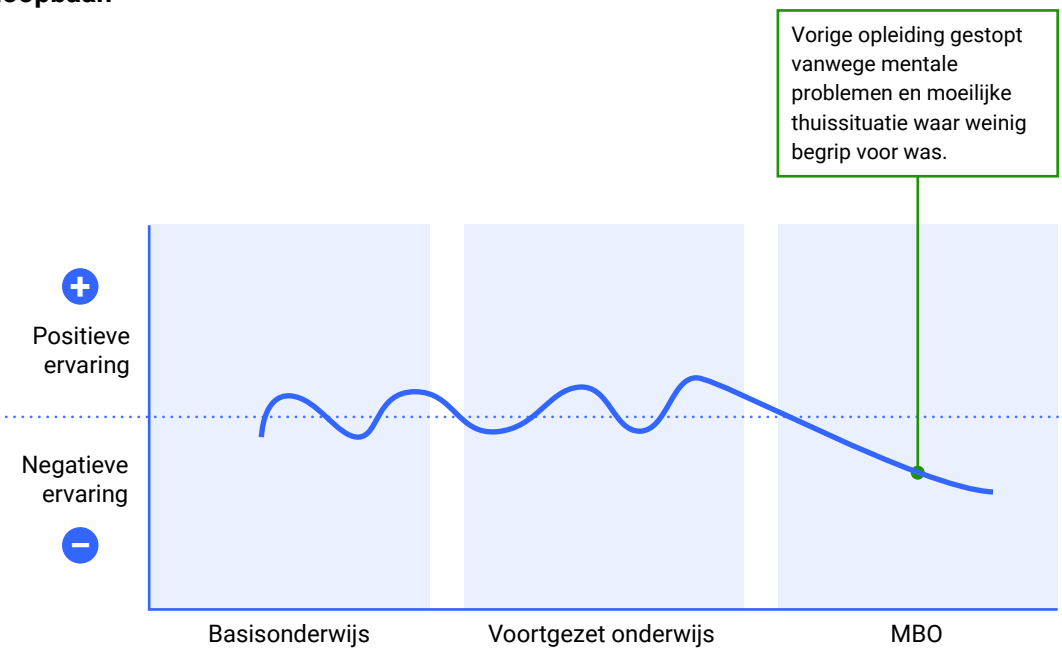


Voorbeeldsituatie 11

Thuissituatie is altijd een ding geweest. Hier is vanuit de begeleiding op school geen begrip voor getoond. Ik voelde me niet gehoord door diegene die mij moest begeleiden, ik voelde dat ik niet begrepen werd. Ik moest een andere opleiding gaan doen, vanwege mentale problemen. Als ik vanaf het begin goede begeleiding had gehad, dan had ik de opleiding denk ik wel afgemaakt. Na mijn opleiding wil ik gaan werken.



Onderwijsloopbaan



4. Verschillen tussen en binnen mbo-scholen

4.1 Conclusie

We zien niet alleen dat het voor mbo-studenten nog steeds lijkt uit te maken wat hun achtergrond is en uit welke thuissituatie ze komen. Het maakt ook uit op *welke school* ze een mbo-opleiding doen en van *welke docenten* ze les krijgen. Of studenten de begeleiding en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben om hun opleiding te volgen en af te ronden, kan namelijk verschillen per mbo-instelling, per opleiding en per docent of stagebegeleider. Zo zien we dat de kans dat een student na het afronden van zijn of haar opleiding doorstroomt naar een opleiding op een hoger niveau, sterker verschilt tussen verschillende locaties binnen een mbo-instelling dan tussen mbo-instellingen onderling. Dit geldt ook voor de kans dat studenten met en zonder migratieachtergrond doorstromen. Met andere woorden: op sommige mbo-locaties zijn verschillen op basis van migratieachtergrond klein en op andere locaties zijn verschillen veel groter. We zien de verschillen in de wijze van begeleiden en ondersteunen van studenten tussen en binnen mbo-instellingen ook terug in onze analyse van de kwaliteitsagenda's 2019-2022 en de praktijk van de 7 mbo-scholen.

Voor bepaalde mbo-studenten kan op de ene school kansenongelijkheid in stand blijven, terwijl ze op een andere mbo-school beter af zouden zijn. Dit geldt ook binnen mbo-scholen. Met als gevolg dat hun toch al ongunstige uitgangspositie blijft voortbestaan. Dat is ernstig, want een mbo-diploma vormt een belangrijk fundament voor de latere loopbaan van deze jongeren. Voor gelijke kansen maakt het dus uit waar en bij wie studenten een mbo-opleiding, stage of leerbaan volgen.

De verschillen tussen en binnen mbo-scholen zijn onder andere het gevolg van de beleids- en bestedingsvrijheid die de schoolbesturen krijgen van de minister van OCW. De minister van OCW heeft niet duidelijk gemaakt op welke hulp studenten minimaal moeten kunnen rekenen als ze niet zelfstandig hun opleiding, stage of leerbaan kunnen volgen en afronden. De mbo-besturen geven de beleids- en bestedingsvrijheid grotendeels door aan hun onderwijsteams. Die maken vervolgens hun eigen keuzes over de hulp die ze studenten bieden zonder dat ze zich hierbij aan een afgesproken minimum hoeven te houden.

4.2 Verschillen tussen mbo-scholen met gevolgen voor gelijke kansen

De besturen van mbo-scholen moeten van de minister van OCW zorgen dat de kansengelijkheid van hun studenten verbetert. De afspraken hierover zijn vastgelegd in het bestuursakkoord dat de minister van OCW in februari 2018 sloot met de MBO Raad (OCW & MBO Raad, 2018) en daarna in de *Werkagenda MBO 2023-2027* (OCW et al., 2023b) en het *Stagepact MBO 2023-2027* (OCW et al., 2023c) dat de minister van OCW sloot met de MBO Raad en andere partners. Op welke manier de mbo-besturen dat precies doen, mogen zij grotendeels zelf kiezen. Ze bepalen zelf welke maatregelen ze treffen, op welke studenten ze zich richten en hoe ze het geld besteden dat ze onder andere voor dit doel krijgen. Deze beleids- en bestedings-vrijheid is afgesproken tussen de minister van OCW en de besturen van mbo-scholen. De minister van OCW heeft niet duidelijk gemaakt wat hij onder gelijke kansen verstaat, welke concrete doelen hij nastreeft, welke specifieke doelgroep hij beoogt te bereiken en welke hulp studenten minimaal moeten kunnen rekenen als ze niet zelfstandig hun opleiding, stage of leerbaan kunnen volgen en afronden (zie ook hoofdstuk 5).

De minister van OCW vindt dat de besturen van mbo-scholen het beste weten hoe ze samen met bijvoorbeeld bedrijven en gemeenten in hun regio de kwaliteit van het mbo kunnen verbeteren. En daar hoort ook het bevorderen van gelijke kansen bij. In de *Werkagenda MBO* (met daarin nieuwe afspraken tussen de minister en de mbo-schoolbesturen) heeft de minister ervoor gekozen om sommige maatregelen voor het verbeteren van de kansengelijkheid van studenten verplicht te stellen (OCW et al., 2023b). Het gaat daarbij om (a) extra investeren in loopbaanoriëntatie en stage-begeleiding en (b) het melden van stagediscriminatie. De minister van OCW heeft in de *Werkagenda MBO* samen met de mbo-besturen afspraken gemaakt over de informatie die ze gaan verzamelen en analyseren om de voortgang van de *Werkagenda MBO* en het *Stagepact MBO* te volgen (zie verder § 6.2.4).

In 2019 heeft ook de Commissie Kwaliteitsafspraken MBO (CKMBO) in de publicatie *Sectorbeeld 2019* (CKMBO, 2019) opgemerkt dat mbo-scholen in hun kwaliteits-agenda's op uiteenlopende manieren invulling gaven aan het begrip 'gelijke kansen'. En vooral: dat bepaalde doelgroepen niet bij alle mbo-scholen als kwetsbaar voor kansenongelijkheid werden gezien. De mbo-besturen moesten kwaliteitsagenda's voor de periode 2019-2022 opstellen en zo laten zien aan de minister van OCW hoe ze de afspraken uit het bestuursakkoord uit 2018 zouden gaan uitvoeren. De kwaliteitsagenda's dienden ook om in aanmerking te komen voor de extra gelden die de minister hiervoor als aanvullende bekostiging beschikbaar had gesteld.

Commissie ziet verschillen tussen scholen in aanpak van kansenongelijkheid

"Het analyseren van kenmerken van groepen studenten met structureel minder kansen ontbreekt veelal. […] Sommige scholen hebben scherp in beeld gebracht welke verschillende doelgroepen er zijn binnen de school en waar de risico's liggen als het gaat om kansenongelijkheid. Bij een groot deel van de kwaliteitsagenda's heeft de commissie de beschrijving van die verschillende doelgroepen gemist. Een logisch gevolg hiervan is het uitblijven van analyses van prestaties van specifieke doelgroepen als jongeren met een niet-westerse achtergrond of jongeren afkomstig uit multiprobleemgezinnen" (CKMBO, 2019).

Net als de CKMBO zien wij dat de manier waarop mbo-scholen de afgelopen jaren hun gelijkekansenbeleid hebben ingevuld, verschilt. We hebben dit vastgesteld door de kwaliteitsagenda's van de mbo-scholen voor de periode 2019-2022 met elkaar te vergelijken. We hebben de verschillen in de aanpak van kansenongelijkheid ook zelf waargenomen, tijdens ons onderzoek naar de praktijk van 7 mbo-scholen. We observeerden dat de ene mbo-instelling leermiddelen gratis beschikbaar stelt, om zo de kosten voor het volgen van een opleiding te verlagen. Andere mbo-instellingen richten zich bijvoorbeeld vooral op het terugdringen van voortijdig schoolverlaten door kwetsbare studenten meer begeleiding en ondersteuning te geven. Ook zagen we sommige mbo-instellingen meer begeleiding en structuur bieden aan studenten die een entree- of niveau 2-opleiding doen. Terwijl andere mbo-instellingen investeren in samenwerkingsprojecten met leerbedrijven waar studenten met een beperking of een bepaalde achterstand (taal bijvoorbeeld) extra begeleiding en ondersteuning krijgen op de werkplek. Ook kwamen we tegen dat sommige mbo-instellingen experimenteren met een verlengde opleidingsduur, om zo tijd en ruimte te hebben om achterstanden van studenten in te kunnen halen. In kortlopende opleidingen van 1 of 2 jaar is dit volgens hen namelijk niet goed mogelijk.

We zien we in ons onderzoek verschillende initiatieven bij mbo-instellingen, waar onderwijsteams, leerbedrijven en studenten positief over zijn. Met deze verschillen in aanpak maakt het voor studenten echter wel uit bij welke mbo-scholen ze hun opleiding volgen. Het ontbreken van initiatieven of maatregelen op een mbo-school betekent namelijk niet dat studenten hier geen behoefte aan hebben. Niet op elke school krijgen ze dus automatisch de begeleiding en ondersteuning die ze nodig hebben en ook niet in dezelfde mate.

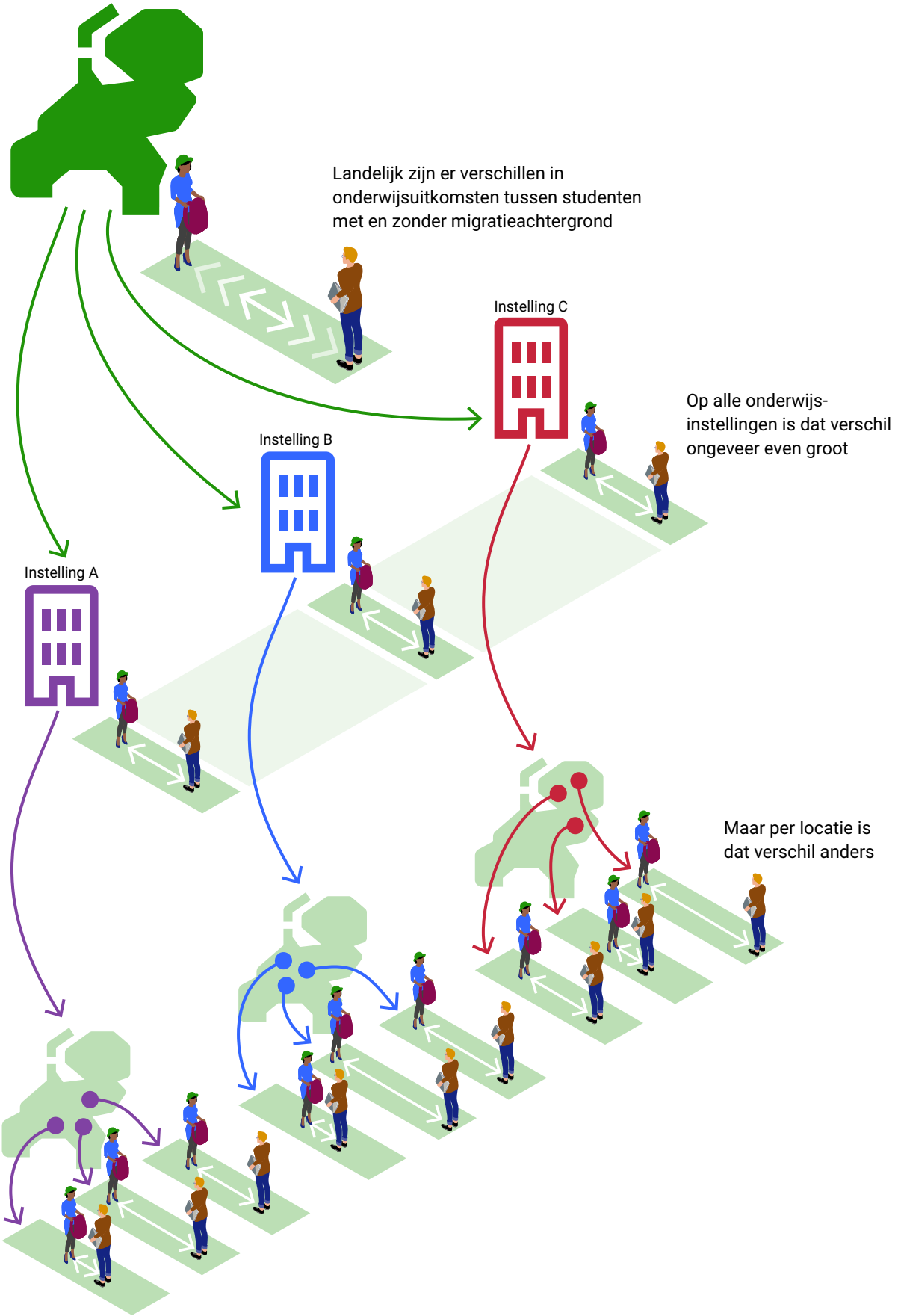
We zien in ons onderzoek dat het voor studenten ook uitmaakt waar ze *binnen* de school terechtkomen: welke opleiding ze volgen en wie hun docent, mentor of stagebegeleider is. Dat komt doordat er tussen onderwijsteams binnen dezelfde mbo-school op verschillende manieren wordt gewerkt. De vraag is of studenten al dan niet de begeleiding en ondersteuning krijgen die ze nodig hebben. Daarnaast is ook de begeleiding die studenten krijgen bij het voorbereiden op hun stage en op de stageplek zelf anders. Hier gaan we in de volgende paragraaf verder op in.

4.3 Verschillen binnen mbo-scholen met gevolgen voor gelijke kansen

Analyse van gegevens laat verschillen binnen mbo-instellingen zien
Uit onze analyse van DUO-gegevens blijkt dat het uitmaakt op welke locatie een student een opleiding doet binnen een mbo-instelling. De kans dat een student na het afronden van zijn of haar opleiding doorstroomt naar een opleiding op een hoger niveau, verschilt sterker tussen verschillende locaties binnen een mbo-instelling dan tussen mbo-instellingen onderling. Dit geldt ook voor de kans dat studenten met en zonder migratieachtergrond doorstromen. We zien hetzelfde bij voortijdig school-verlaten van studenten in het algemeen en ook specifiek bij studenten met een migratieachtergrond. Met andere woorden: op sommige mbo-locaties zijn verschillen op basis van migratieachtergrond klein en op andere locaties zijn verschillen veel groter (zie ook figuur 7). Deze uitkomst van ons onderzoek laat zien dat het belangrijk is om landelijk niet alleen gegevens te verzamelen en te volgen op instellingsniveau, maar ook op het niveau van de locaties en opleidingen: het niveau waar gelijke kansen van mbo-studenten in de praktijk vorm moet krijgen.

Figuur 7 *Verschillen tussen en binnen mbo-scholen*

Verschillen in onderwijsuitkomsten tussen studenten met en zonder migratieachtergrond zijn afhankelijk van onderwijslocatie



Verschillen in werkwijze van onderwijsteams, docenten en mentoren

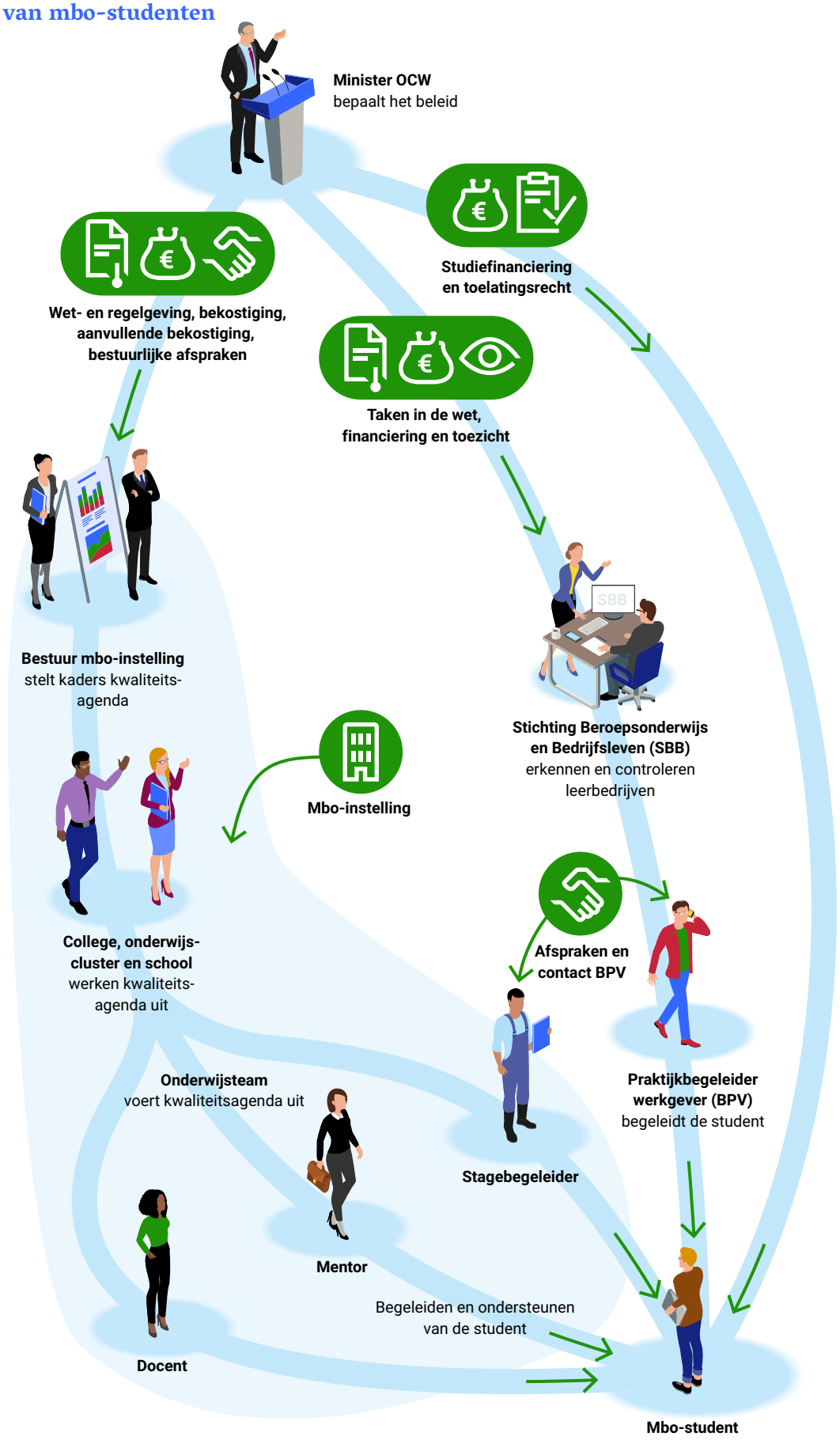
In onze kwantitatieve analyse van DUO-data zagen we grotere verschillen binnen mbo-instellingen dan tussen mbo-instellingen als het gaat om doorstroom en vroegtijdige schooluitval. Op basis van onze kwalitatieve analyse kunnen we dit verklaren. De beleids- en bestedingsvrijheid die de minister aan mbo-besturen geeft, werkt namelijk door binnen de onderwijsteams. Mbo-besturen geven deze vrijheid namelijk door aan hun medewerkers, die vaak georganiseerd zijn in grotere verbanden als clusters, colleges of scholen en daarbinnen in onderwijsteams. De meeste besturen van mbo-instellingen uit ons onderzoek gaven hun onderwijsteams geen duidelijke regels of kaders mee, waarbinnen zij invulling moesten geven aan gelijke kansen voor hun studenten. Onderwijsteams kunnen zo hun eigen keuzes maken over de begeleiding en ondersteuning die ze studenten bieden zonder dat ze zich hierbij aan een afgesproken minimum hoeven te houden Daardoor ontstaan verschillen in hoe medewerkers binnen mbo-scholen invulling geven aan het verbeteren van gelijke kansen. Deze verschillen in werkwijze doen zich zowel voor tussen onderwijsteams als tussen docenten, mentoren en stagebegeleiders.

Studenten met wie wij hebben gesproken, ervaren dit in de praktijk: sommigen krijgen wél de begeleiding en ondersteuning die ze nodig hebben, anderen niet (of veel minder). Zo geeft het ene onderwijsteam wél extra begeleiding voor het inhalen van achterstanden met bijvoorbeeld de Nederlandse taal of rekenen, en het andere onderwijsteam niet, terwijl daar wel behoefte aan is. En sommige onderwijsteams passen lesmateriaal aan om het makkelijker te maken voor studenten met een taalachterstand of een andere culturele achtergrond, maar andere onderwijsteams doen dat niet. Ook is er variatie qua ondersteuning die onderwijsteams geven bij het aanvragen van financiële hulp voor het aanschaffen van leermiddelen of bij het doorlopen van administratieve processen bij de Belastingdienst, DUO of gemeenten. We vernamen in onze gesprekken ook dat er variatie is in de werkwijze van individuele docenten en mentoren als het gaat om het hulp bieden aan studenten.

In onderstaand figuur 8 geven we visueel weer hoe beleids- en bestedingsvrijheid van de minister via mbo-besturen doorwerkt naar het opleidingsniveau.

Figuur 8 *Route maatregelen gelijkekansenbeleid minister van OCW*

Er zit een lange weg tussen het gemaakte beleid en de dagelijkse praktijk van mbo-studenten



Verschillen in begeleiding en ondersteuning bij stages

Er zijn ook verschillen in de begeleiding en ondersteuning die aan studenten wordt gegeven als het gaat om hun stages. In de gesprekken die wij voerden, kwam meer dan eens aan de orde dat signalen van stagediscriminatie of gebrekkige begeleiding door werkgevers niet of nauwelijks leiden tot maatregelen vanuit het onderwijsteam. In de praktijk wordt het leerbedrijf hier niet op aangesproken en blijven studenten bij deze werkgever stage lopen. Ook wordt volgens de studenten vrijwel nooit melding gedaan bij de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) om de situatie bij een leerbedrijf te onderzoeken en zo nodig een passende maatregel te treffen – bijvoorbeeld de erkenning als leerbedrijf intrekken. Het Verwey-Jonker instituut heeft recent onderzoek gedaan naar het melden van stagediscriminatie door studenten en komt tot dezelfde bevindingen op dit punt (Verwey-Jonker, 2023).

Leden van de onderwijsteams gaven aan dat ze weinig zicht hebben op de kwaliteit van de begeleiding door werkgevers en dat ze hier ook niet veel aan kunnen doen. Daar komt bij dat ze voor de beschikbaarheid van stageplaatsen afhankelijk zijn van het aanbod van werkgevers. En dat aanbod staat volgens hen de laatste jaren onder druk; zeker als het gaat om stages voor studenten die een entree- of niveau 2-opleiding doen.

Ongelijkwaardige verhoudingen belemmeren melden en oplossen stageproblemen

In onze brief aan de mbo-besturen van 12 september 2023 vroegen we aandacht voor onze bevinding dat studenten en onderwijsteams de relatie met het leerbedrijf niet als gelijkwaardig ervaren. Zo vinden studenten het moeilijk om problemen met de stage te melden. Zij vrezen namelijk dat dit negatieve gevolgen kan hebben voor hun stage en daarmee hun opleiding. Voor het afronden van de opleiding is een succesvol doorlopen stage immers een verplicht onderdeel. Daarnaast verwachten studenten dat hun stagebegeleiders signalen niet serieus zullen oppakken. Als ze toch aan de bel trekken, wordt hier weinig mee gedaan.
Onderwijsteams vinden het lastig om actie te nemen op signalen over leerbedrijven, omdat ze van hen afhankelijk zijn voor het aantal stageplaatsen.

De leerbedrijven, die wij spraken, gaven een wisselend beeld over de voorbereiding op en begeleiding tijdens de stage vanuit school. Zo gaf een deel van de leer-bedrijven aan dat het uitmaakt wie de stagebegeleider vanuit de opleiding is. Zij zien grote verschillen in de manier waarop studenten worden voorbereid op een stage en worden begeleid tijdens het traject. Sommige stagebegeleiders zorgen ervoor dat

hun studenten goed weten wat hen te wachten staat en wat er van ze verwacht wordt. Ze leren de studenten dat ze tijdig en op een passende manier aan leerbedrijven hun interesse in een stageplaats kenbaar moeten maken. Anders zitten de stageplekken vol of komen ze niet door de werving en selectie voor de stageplekken heen. Andere stagebegeleiders laten hun studenten zelf stages zoeken en geven daarbij nauwelijks begeleiding en voorbereiding. Dat leidt er dan soms toe dat studenten te laat reageren op een stageplek en er dan geen ruimte meer voor ze is. Dit overkomt vooral studenten die het al lastig hebben op hun opleiding, bijvoorbeeld vanwege achterstanden of beperkingen en daardoor ook meer moeite hebben om een passende stage te vinden en succesvol af te ronden. We hoorden echter ook andere geluiden. Zo gaf een aantal leerbedrijven aan dat de onderwijsteams juist samen met het leerbedrijf investeren in de voorbereiding van studenten, zodat zij goed landen op de stageplek en daar snel hun draai kunnen vinden.

5. Gelijkekansenbeleid en uitvoering

5.1 Conclusie

De minister van OCW vindt de aanpak van ongelijke kansen voor mbo-studenten belangrijk en heeft hier een prioriteit van gemaakt in zijn beleid. Hij en zijn voorganger hebben de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen om de kansengelijkheid voor mbo-studenten te verbeteren. Zo heeft de minister het makkelijker gemaakt voor mbo-studenten om een studiebeurs en een studentenreisproduct te krijgen. Ook heeft hij de besturen van mbo-scholen gestimuleerd om het probleem van ongelijke kansen aan te pakken. De minister van OCW heeft dat gedaan door afspraken te maken en extra publiek geld beschikbaar te stellen.

Desondanks stellen we vast dat de achtergrond en thuissituatie van studenten nog uitmaakt voor hun onderwijsresultaten. Daarnaast constateren we dat het door verschillen tussen en binnen mbo-instellingen uitmaakt waar en bij wie studenten hun opleiding, leerbaan of stage volgen. We verklaren deze verschillen door de beleids- en bestedingsvrijheid die mbo-schoolbesturen krijgen van de minister van OCW. De minister van OCW heeft daarbij niet duidelijk aangegeven:

- wat hij precies verstaat onder het begrip ‘gelijke kansen’;
- wanneer en bij welke groepen mbo-studenten hij de kansengelijkheid precies wil verbeteren; en
- welke mate van kansengelijkheid hij precies wil bereiken.

Zo blijft onduidelijk op welke hulp studenten minimaal moeten kunnen rekenen als ze niet zelfstandig hun opleiding, stage of leerbaan kunnen volgen en afronden. De mbo-besturen mogen zelf kiezen welke maatregelen ze nemen om te zorgen voor

gelijke kansen. En die vrijheid geven de besturen grotendeels door aan hun onderwijsteams. Die vervolgens ook eigen keuzes maken over de begeleiding en ondersteuning die ze studenten bieden zonder dat ze zich hierbij aan een afgesproken minimum hoeven te houden.

5.2 Prioriteit voor aanpak ongelijke kansen

5.2.1 Minister besteedt veel aandacht aan verbeteren gelijke kansen voor mbo-studenten

In de periode 2010-2023 hebben de achtereenvolgende ministers van OCW diverse maatregelen getroffen om de kwaliteit en doelmatigheid van het mbo te verbeteren. Een deel van deze maatregelen was rechtstreeks gericht op het verstevigen van de positie van mbo-studenten als groep en op het bewerkstelligen van een gelijke uitgangspositie voor alle studenten binnen die groep. Zo heeft de minister van OCW in 2017 in de Wet educatie beroepsonderwijs (Web) geregeld dat mbo-studenten, als ze aan de vooropleidingseisen voldoen, meer vrijheid hebben om een opleiding van hun keuze te volgen; dit is het zogenoemde toelatingsrecht. En heeft de minister in deze wet opgenomen dat de besturen van mbo-scholen verplicht zijn om ondersteuning en begeleiding te geven aan studenten die dat nodig hebben. Ook heeft de minister van OCW de Wet studiefinanciering 2000 (Wsf 2000) aangepast om het mbo toegankelijker te maken voor studenten.

Verder hebben de achtereenvolgende ministers van OCW de mbo-schoolbesturen herhaaldelijk aangespoord tot actie. Bijvoorbeeld om studenten meer begeleiding en ondersteuning te geven bij de opleidings- en beroepskeuzes die ze moeten maken. In 2018 heeft de toenmalige minister van OCW dat gedaan door afspraken te maken met de MBO Raad namens alle mbo-scholen (OCW & MBO Raad, 2018). Hierin werd onder andere vastgelegd dat de schoolbesturen zich moesten inspannen voor meer kansengelijkheid. Zij werden gevraagd een kwaliteitsagenda op te stellen voor de periode 2019-2022, waarin zij moesten laten zien wat ze onder andere zouden gaan doen om de gelijke kansen van mbo-studenten te verbeteren. Voor het uitvoeren van deze kwaliteitsagenda heeft de minister destijds een aanvullend budget van ruim € 1,6 miljard beschikbaar gesteld. De minister heeft daarbij niet specifiek gemaakt welk deel hiervan bestemd was voor gelijke kansen. In 2020 heeft de minister van OCW extra maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat studenten met een fysieke of mentale beperking toch regulier beroepsonderwijs kunnen volgen – bijvoorbeeld met extra begeleiding en ondersteuning (OCW, 2020).

Inmiddels heeft de huidige minister van OCW nieuwe afspraken gemaakt met de mbo-sector en andere partners voor de periode 2023-2027. Deze afspraken zijn vastgelegd in de *Werkagenda MBO 2023-2027* (OCW et al., 2023b) en het *Stagepact MBO 2023-2027* (OCW et al., 2023c). De afspraken in de werkagenda en het stagepact (waarin ook wensen van de Tweede Kamer zijn meegenomen), gaan onder andere over het verbeteren van gelijke kansen voor mbo-studenten. De maatregelen die in de werkagenda zijn aangekondigd richten zich op het wegnemen van knelpunten, die wij ook naar boven hebben gehaald in ons onderzoek (zie hoofdstukken 3 en 4). Zo willen de minister, mbo-bestuurders en andere partners bijdragen aan het gelijkwaardig behandelen van mbo-studenten door hen te laten deelnemen aan het studentenleven. Daarnaast besteden de ondertekenaars van de *Werkagenda MBO* aandacht aan het mentale welzijn van studenten en de toegang tot voorzieningen. Ook willen ze de begeleiding van studenten met name op niveau 1 en 2 versterken om onder andere het aantal studenten dat voortijdig school verlaat te verminderen. Verder willen ze het onderwijs en docenten versterken als het gaat om burgerschap, taal en rekenen. In het *Stagepact MBO* staan concrete maatregelen genoemd, om de stagebegeleiding door mbo-instellingen en door werkgevers te verbeteren. Verder krijgt het uitbannen van stagediscriminatie veel aandacht in het stagepact mbo. Het gaat dan onder andere om afspraken over het melden van stagediscriminatie en het acteren op deze meldingen. Ten slotte richten de afspraken in het stagepact zich op de daling van het aantal stagetekorten en het bieden van een passende stagevergoeding.

Voor de uitvoering van de afspraken in de *Werkagenda MBO* en het *Stagepact MBO* heeft de minister van OCW ruim € 3,8 miljard beschikbaar gesteld aan mbo-scholen. Daarvan is circa € 1 miljard bestemd voor de aanpak van kansenongelijkheid. Het totaal beschikbaar gestelde bedrag heeft de minister opgenomen in de Regeling kwaliteitsafspraken 2024-2027 en in de ontwerpbegroting 2024 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW, 2023d). Het bedrag van € 1 miljard voor gelijke kansen is een indicatie. Het exacte bedrag is lastig vast te stellen, omdat een deel van de maatregelen en gelden onder de andere prioriteiten, zoals loopbaanoriëntatie en –begeleiding, ook zouden moeten bijdragen aan het bevorderen van gelijke kansen. Daarnaast hebben mbo-instellingen een grote mate van beleids- en bestedingsvrijheid voor de inzet van deze beschikbare middelen.

Alle schoolbesturen hebben de afspraken met de minister uitgewerkt in een kwaliteitsagenda voor hun eigen school. Deze kwaliteitsagenda's zullen zij in de periode 2024-2027 gaan uitvoeren. De schoolbesturen moesten vóór 1 oktober 2023 hun kwaliteitsagenda's voorleggen aan de Commissie Kwaliteitsafspraken MBO

(CKMBO). Deze commissie zal vervolgens in opdracht van de minister van OCW de kwaliteitsagenda's beoordelen en hierover adviseren aan de minister. Bij het opstellen van dit rapport was CKMBO hier nog mee bezig. Wanneer de minister van OCW de opgestelde kwaliteitsagenda als voldoende heeft beoordeeld, dan zal hij het volledige bedrag aan het mbo-bestuur toekennen in een vaststellingsbeschikking (Regeling kwaliteitsafspraken 2024-2027).

5.2.2 Minister reageert op signalen en stelt gelijkekansenbeleid bij indien nodig

We stellen vast dat de minister van OCW maatregelen neemt of bijstelt wanneer hij signalen krijgt dat mbo-studenten tegen problemen aanlopen die het lastig maken om een opleiding, leerbaan of stage te starten, te volgen of af te ronden. Het gaat dan bijvoorbeeld om een gebrek aan financiële middelen om zelfstandig te wonen, om leermiddelen aan te schaffen of om de reiskosten tussen school en thuis te kunnen betalen. Ook gaat het om studenten die zwanger zijn of die mantelzorgtaken uitvoeren voor hun familie. De minister heeft gezorgd voor extra maatregelen die gelden voor alle mbo-studenten, zoals het recht op een studiebeurs en een studentenreisproduct. De minister heeft ook maatregelen getroffen die gelden voor specifieke groepen studenten, zoals financiële ondersteuning via het mbo studentenfonds voor bijvoorbeeld studenten die zwanger zijn of mantelzorg bieden aan familieleden.[5]

5.3 Doel en doelgroep van gelijkekansenbeleid

5.3.1. Probleem en omvang ervan niet scherp omschreven

Geen definitie van 'gelijke kansen' in bestuursakkoord 2018-2022

In de afspraken die de minister van OCW in 2018 met de MBO Raad maakte over de ambities voor de periode 2018-2022 stond geen specifieke omschrijving van het begrip 'gelijke kansen' (OCW & MBO Raad, 2018). De mbo-schoolbesturen hebben hieraan vervolgens ieder een eigen invulling gegeven. Dit is terug te zien in de kwaliteitsagenda's die de besturen voor hun eigen mbo-scholen hebben opgesteld voor de periode tot en met 2022. Het ene bestuur legt nadruk op de kwetsbaarheid van studenten met een migratieachtergrond, terwijl andere besturen vooral aandacht willen geven aan studenten met een beperking. Weer andere besturen vinden diversiteit en inclusie belangrijk. De besturen kiezen in hun kwaliteitsagenda's elk een eigen aanpak van kansenongelijkheid met eigen maatregelen, passend bij het door hen gekozen perspectief.

Meer duidelijkheid over 'gelijke kansen' in Kamerbrieven en OCW-begrotingen
In latere jaren heeft de minister van OCW (OCW, 2018 en 2020) iets duidelijker aangegeven wat zij verstaat onder 'gelijke kansen'. Dit begrip houdt volgens haar in dat studenten in het mbo allemaal even veel kans moeten hebben om goed te presteren: studenten moeten een opleiding en stage kunnen volgen die past bij hun capaciteiten, vaardigheden en talenten. Zonder dat de achtergrond en thuissituatie van een student hier invloed op hebben. Als aan die voorwaarden is voldaan, is er volgens de minister sprake van een gelijke uitgangssituatie met eerlijke kansen voor iedereen.

Omvang kansenongelijkheid blijft onduidelijk
De minister van OCW heeft in beleidsnota's over het gelijkekansenbeleid tot nu toe niet duidelijk gemaakt hoe groot het probleem van kansenongelijkheid in het mbo is. Ook staat nergens beschreven in welke mate het probleem voorkomt bij studenten die vanwege hun achtergrond, thuissituatie en of beperking extra kwetsbaar zijn voor ongelijke behandeling in het mbo.

Ook in de *Werkagenda MBO 2023-2027* (OCW et al., 2023b) en in zijn brieven aan de Tweede Kamer gaat de minister van OCW niet in op de omvang van de kansen-ongelijkheid in het mbo. Alleen de omvang van het probleem rond voortijdig schoolverlaten (zonder startkwalificatie) heeft de minister in beeld. Zoals besproken in § 3.2.4 heeft hij de Tweede Kamer hierover in juli 2023 ingelicht.

Uit de kwaliteitsagenda's van de mbo-schoolbesturen (met daarin een onderbouwing van hun gelijkekansenaanpak) blijkt dat de besturen evenmin inzicht hebben in de omvang van de kansenongelijkheid binnen de eigen school. Sommige besturen noemen wel groepen studenten die volgens hen extra kwetsbaar zijn voor ongelijke behandeling, maar veel besturen doen dat niet. De Commissie Kwaliteitsafspraken MBO (CKMBO) was hierover in 2019 kritisch (zie het kader in § 4.2).

5.3.2 Geen concrete doelstellingen vastgelegd

In 2018 heeft de toenmalige minister van OCW in het bestuursakkoord met de MBO Raad geen concrete doelstellingen opgenomen voor haar streven naar gelijke kansen voor mbo-studenten. Wel formuleerde de minister twee landelijke speerpunten die zich hierop richten. Maatregelen moesten zich richten op (a) jongeren in een kwetsbare positie en (b) gelijke kansen.

Voor de besturen van mbo-scholen bleek het lastig om bij het kiezen van doelen en bijbehorende maatregelen een duidelijk onderscheid te maken tussen beide

speerpunten. De besturen en beleidsmedewerkers van mbo-scholen vertelden ons dat deze onduidelijkheid hen belemmerde om het beleid te vertalen in maatregelen en vervolgens te rapporteren over de uitvoering daarvan.

Vanwege de onduidelijkheid besloten de besturen van mbo-scholen om op hun eigen manier invulling te geven aan het landelijke gelijkekansenbeleid. Sommige schoolbesturen deelden hun maatregelen voor studenten die een entree-opleiding of een opleiding op niveau-2 doen in bij het speerpunt 'jongeren in een kwetsbare positie'. En maatregelen voor alle studenten of voor studenten op niveau 3 of 4 deelden ze in bij het speerpunt 'gelijke kansen'. Andere mbo-instellingen maakten andere keuzes, zonder dat ze dit duidelijk onderbouwden. CKMBO constateerde in 2019 dat mbo-instellingen het onderscheid tussen de speerpunten *jongeren in een kwetsbare positie en gelijke kansen* niet altijd hadden aangebracht. Terwijl het maken van het onderscheid tussen beide speerpunten wel van belang was om in aanmerking te komen voor de kwaliteitsbudgetten die de minister van OCW beschikbaar had gesteld (CKMBO, 2019).

De mbo-schoolbesturen konden, kortom, niet goed uit de voeten met de doelstellingen die in het bestuursakkoord van 2018 waren beschreven. De opdeling in speerpunten bleek lastig werkbaar. Bij het formuleren van specifiek op gelijke kansen gerichte maatregelen plaatsten sommige besturen eveneens vraagtekens. In de gesprekken die we voerden werd regelmatig de vraag opgeworpen of het bevorderen van gelijke kansen wel te onderscheiden is van het zorgen voor goed middelbaar beroepsonderwijs voor alle mbo-studenten.

Wij stellen vast dat ook in de *Werkagenda MBO 2023-2027* en het *Stagepact MBO 2023-2027* de prioriteiten en de doelstellingen van het gelijkekansenbeleid niet scherp zijn afgebakend. De minister van OCW en de andere ondertekenaars hebben in de werkagenda en het stagepact preciezer omschreven *wat* er moet gebeuren, *wanneer* dit moet gebeuren en *wie* dit moet doen. In enkele gevallen staat ook beschreven welke inspanningen de schoolbesturen moeten leveren. Zoals het kosteloos beschikbaar stellen van leermiddelen op het gebied van taal, rekenen en burgerschap vanaf het schooljaar 2024/2025 aan mbo-studenten onder de 18 jaar. Verder staan in de afspraken instrumenten genoemd die de scholen moeten inzetten. Een voorbeeld van zo'n instrument is het instellen van een meldpunt voor stagediscriminatie, inclusief de inrichting van een proces om deze meldingen op te pakken. Hoe al deze maatregelen en instrumenten precies moeten bijdragen aan het bevorderen van gelijke kansen voor mbo-studenten, wordt echter niet uitgelegd in de werkagenda en het stagepact. Ook in de toelichting die de minister bij deze

documenten heeft gegeven aan de Tweede Kamer (OCW, 2023e), staat niet met welke resultaten hij tevreden zal zijn.

Het ontbreken van concrete doelstellingen maakt het voor ons ook lastig om de aangetroffen verschillen tussen groepen studenten (zie hoofdstuk 3) te kwalificeren. In de definitie die de minister van OCW hanteert voor gelijke kansen staat echter wel opgenomen dat migratieachtergrond en opleiding van ouders geen negatieve invloed mogen hebben op de onderwijsresultaten

5.3.3 Overlap tussen doelgroepen van maatregelen

De ministers van OCW hebben de afgelopen jaren diverse maatregelen genomen om mbo-studenten gelijke kansen te geven. De doelgroepen waar deze maatregelen zich op richten, blijken van elkaar te verschillen en ook door elkaar te lopen.

Minister bakent doelgroepen gelijkekansenbeleid niet eenduidig af

In 2017 richtte de toenmalige minister van OCW haar maatregelen vooral op mbo-studenten die vanwege hun achtergrond en thuissituatie een grotere kans hebben op kansenongelijkheid. Daarnaast stelde de minister mbo-studenten met een fysieke of mentale beperking centraal in haar maatregelen voor passend onderwijs. Tegelijkertijd nam deze minister in 2017 maatregelen die gericht waren op de kansengelijkheid van álle mbo-studenten. Het betrof algemene drempelverlagende maatregelen die het jongeren gemakkelijker moesten maken om een passende mbo-opleiding te volgen.[6] Vanaf 2018 nam de minister ook maatregelen gericht op mbo-studenten die een entreeopleiding of een niveau 2-opleiding deden. Dit was volgens haar nodig omdat deze studenten extra kwetsbaar zijn voor uitval zonder diploma en voor een ongunstig perspectief op de arbeidsmarkt.

Ook in latere jaren is de afbakening die de minister van OCW aanbrengt in de doelgroepen van het gelijkekansenbeleid, niet eenduidig. Zo richt de ambitie die is geformuleerd in de *Werkagenda MBO 2023-2027* (OCW et al., 2023b) zich in eerste instantie op alle mbo-studenten. Daarna worden alsnog groepen mbo-studenten opgesomd die extra hulp nodig hebben. Hierdoor richt de ambitie in de Werkagenda MBO zich zowel op álle mbo-studenten als op de groep studenten die extra hulp nodig heeft. De doelgroepen van de maatregelen lopen dus door elkaar (zie kader).

Onduidelijke afbakening van doelgroepen in Werkagenda MBO

"Onze ambitie is dat alle studenten in het mbo optimale kansen krijgen om hun vaardigheden en potentie ten volle te ontplooien en dus een passende leerroute te doorlopen gericht op duurzame participatie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Ook de studenten die door omstandigheden (waaronder onvoldoende middelen, een beperking, een onderbroken schoolcarrière, gebrek aan een helpende omgeving) extra hulp nodig hebben om hun vaardigheden en potentie ten volle te ontplooien" (OCW et al., 2023b).

Mbo-besturen richten maatregelen niet specifiek op kwetsbare groepen studenten

Mbo-scholen kiezen tot op heden in hun gelijkekansenbeleid vaak álle mbo-studenten als doelgroep, zo blijkt uit ons onderzoek naar de kwaliteitsagenda's 2019-2022 en bij 7 mbo-scholen. Sommige schoolbesturen doen dit omdat een groot deel van hun studenten kwetsbaar zijn voor kansenongelijkheid, vanwege hun achtergrond en thuissituatie. Andere schoolbesturen vinden dat naast studenten die een entree-opleiding of een niveau 2-opleiding ook mbo-studenten die een opleiding op niveau 3 en 4 doen te maken hebben met achterstanden en kwetsbaarheden. Aanvullend gaven sommige schoolbesturen tegenover ons aan dat zij geen doelgroepenbeleid willen voeren om te voorkomen dat (a) bepaalde groepen studenten een stigma krijgen, en (b) andere groepen studenten zo juist uit beeld verdwijnen, omdat ze niet tot de doelgroep behoren maar wel begeleiding en ondersteuning nodig hebben.

Maatregelen gericht op alle mbo-studenten kunnen natuurlijk ook kwetsbare doelgroepen helpen. Het is dan wel van belang dat bij mbo-besturen bekend is welke maatregelen kwetsbare doelgroepen daadwerkelijk helpen. Net als het CKMBO (zie tekstkader in § 4.2) zien we dat mbo-besturen in hun kwaliteitsagenda's 2019-2022 vaak geen analyse hebben gedaan van wat specifieke doelgroepen, die kwetsbaar zijn voor kansenongelijkheid in het onderwijs, nodig hebben.

Gebrek aan eenduidige afbakening doelgroepen maakt resultaten volgen lastig

De mbo-schoolbesturen richten hun gelijkekansenbeleid dus niet specifiek op de doelgroepen die de minister van OCW heeft aangewezen. Verder stellen we vast dat zowel de minister van OCW als de mbo-scholen niet consequent zijn bij het kiezen voor een bepaalde doelgroep.

Als onduidelijk is op welke doelgroep maatregelen zich richten, wordt het lastig om te monitoren of de maatregelen goed werken. Het is dan immers niet duidelijk bij welke groep studenten een effect moet worden gemeten. Sommige bestuurders van

mbo-scholen vragen zich af waarom er specifiek beleid en specifieke budgetten nodig zijn als alle mbo-studenten binnen de doelgroep vallen.

5.4 Uitvoering gelijkekansenbeleid in de praktijk

In de gesprekken die wij voerden met bestuurders en beleidsmedewerkers van mbo-scholen over de uitvoering van het gelijkekansenbeleid, viel opmerkelijk vaak het woord '*versnippering*'. De scholen vinden het lastig dat ze te maken hebben met verschillende geldstromen, maatregelen, verantwoordelijkheden en wettelijke regels. Die zij vervolgens moeten samenbrengen in één samenhangende aanpak van kansenongelijkheid. Ook onderwijsteams lopen in hun dagelijkse praktijk hiertegen aan. Bestuurders, beleidsmedewerkers en onderwijsteams stellen vast dat er nog te weinig aandacht is voor de uitvoerbaarheid van het gelijkekansenbeleid.

5.4.1 Versnippering van geldstromen en maatregelen

In 2021 besloot de minister van OCW om extra geld vrij te maken voor een steunprogramma in verband met de coronacrisis. Ook het mbo kreeg extra geld toegewezen in het kader van dit Nationaal Programma Onderwijs (NPO). Uiteraard waren de mbo-schoolbesturen hier blij mee. Zij vertelden ons echter ook dat het NPO een schaduwzijde had. Het programma betekende namelijk een extra belasting voor hen: er moest een afzonderlijk bestedingsplan worden gemaakt en een afzonderlijke rapportagestructuur komen, waaronder een verplichte paragraaf in het jaarverslag. Terwijl de mbo-bestuurders die wij spraken het doel van het NPO (inhalen van achterstanden door de coronamaatregelen) goed beschouwd niet heel veel vonden verschillen van de landelijke speerpunten *jongeren in een kwetsbare positie en gelijke kansen* in het bestuursakkoord 2018 (OCW & MBO Raad, 2018). De verschillende geldstromen brengen voor het mbo extra administratieve rompslomp met zich mee, terwijl het geld aan dezelfde of vergelijkbare maatregelen wordt uitgegeven, zo geven mbo-bestuurders en beleidsmedewerkers aan.

Daar komt nog bij dat de rijksoverheid niet de enige partij is waar mbo-schoolbestuurders mee te maken hebben als het gaat om maatregelen en geldstromen voor het verbeteren van gelijke kansen. Bestuurders en beleidsmedewerkers geven aan dat ook gemeenten actief beleid voeren op het verbeteren van gelijke kansen van jongeren. Daarnaast voeren sommige provincies actief beleid als het gaat om het verbeteren van de aansluiting tussen arbeidsmarkt en onderwijs. Bestuurders en beleidsmedewerkers geven in gesprekken aan dat vooral de verschillen tussen gemeenten veel beslommeringen met zich meebrengen als het gaat om subsidieregels. Het kost hen tijd en menskracht om subsidieaanvragen te doen. Een kleinere

mbo-school liet ons weten hiervoor niet genoeg personeel te hebben. Daardoor loopt deze school bepaalde (gemeentelijke) subsidies voor hun studenten mis, die grotere mbo-scholen wél kunnen binnenhalen. Bestuurders en beleidsmedewerkers geven verder aan dat het volgen van de resultaten van de verschillende gemeentelijke subsidies en het afleggen van verantwoording hierover, beslag legt op de schaarse tijd en menskracht van de scholen. Bovendien zijn de geldstromen van een gemeente vaak alleen bedoeld voor studenten die wonen in die specifieke gemeente. Terwijl op mbo-scholen studenten zitten die uit de hele regio afkomstig zijn en vaak ook nog van daarbuiten. Zo kunnen er verschillen ontstaan tussen waar studenten recht op hebben en wat onderwijsteams kunnen bieden aan begeleiding en ondersteuning, afhankelijk van hun woonplaats. En dat kan dan weer leiden tot ongelijke behandeling van studenten zelfs binnen dezelfde groep of klas.

5.4.2 Veel partijen met een rol, maar geen regie

Bij de uitvoering van het gelijkekansenbeleid hebben mbo-scholen te maken met nog een andere vorm van versnippering: verschillende andere partijen hebben een rol en verantwoordelijkheid. Zo hebben gemeenten een belangrijke rol te vervullen bij het handhaven van de kwalificatie- en leerplicht en de aanpak van voortijdig schoolverlaten. En jeugdhulporganisaties en zorginstellingen hebben een rol bij het tijdig bieden van hulp aan studenten. Daarnaast bieden werkgevers stages en leerbanen aan. Al deze rollen worden vervuld zonder duidelijke regie. Dat maakt het in de praktijk lastig om studenten goed te begeleiden en ondersteunen. Mbo-schoolbesturen hebben naar eigen zeggen de neiging de regie op zich te nemen, omdat ze de studenten in huis hebben en in direct contact met ze staan. Maar ze vragen zich af of ze deze rol wel waar kunnen maken.

5.4.3 Verschillen in wettelijke regels voor studenten 18- en 18+

Een soepele uitvoering van het gelijkekansenbeleid wordt ten slotte nog verder bemoeilijkt doordat er verschillende wettelijke regels zijn voor mbo-studenten onder en boven de 18 jaar. Hierdoor moeten mbo-studenten gedurende hun schoolloopbaan bij verschillende loketten aankloppen voor ondersteuning. Zo komen mbo-studenten onder de 18 jaar niet in aanmerking voor studiefinanciering, terwijl zij vaak al op 16-jarige leeftijd met een mbo-opleiding beginnen. Voor studenten onder de 18 jaar is er wel de mogelijkheid om financiële ondersteuning te krijgen voor het aanschaffen van leermiddelen via de Stichting Leergeld. Aan de andere kant hebben mbo-studenten boven de 18 jaar wel recht op studiefinanciering. Zij komen echter niet in aanmerking voor de financiële ondersteuning door Stichting Leergeld. Daarnaast hebben jongeren tot 18 jaar recht op jeugdhulp vanuit de gemeente en gaan zij vanaf 18 jaar de gezondheidszorg voor volwassen in. De verschillende

wettelijke regels betekenen dat van de ene op de andere dag de begeleiding en ondersteuning van studenten die 18 jaar worden, verandert. Hoe die verandering er precies uitziet, hangt soms ook nog af van de gemeente waarin de student woont. Mbo-scholen houden rekening met deze verschillende wettelijke regels en passen hun begeleiding en ondersteuning van studenten daarop aan. Sommige beleidsmedewerkers en onderwijsteams geven aan dat dit in de praktijk lastig is: niet alleen voor de school, maar zeker ook voor de studenten zelf.

5.4.4 Weinig aandacht uitvoerbaarheid gelijkekansenbeleid

De hiervoor besproken versnippering maakt het gelijkekansenbeleid lastig uitvoerbaar voor mbo-schoolbesturen en onderwijsteams. Hiervoor bestaat, zo vinden zij, te weinig aandacht bij de minister. Dit wringt eens te meer doordat veel scholen te maken hebben met personeelstekorten en een sterk gegroeide behoefte aan begeleiding en ondersteuning van studenten, mede als gevolg van de coronacrisis (zie kader).

Behoefte aan ondersteuning en begeleiding sterk toegenomen

Een van onze gesprekspartners op een mbo-school vertelde ons: “Vijf jaar geleden hadden 5 van de 20 studenten een probleem, nu zijn dat er 15 op de 20.” Het gaat meestal om problematiek die al speelt voordat de student binnenkomt. Studenten met een zwakke geestelijke gezondheid, studenten met mantelzorgtaken, studenten met financiële problemen, studenten zonder goede huisvesting, enzovoort. Gevolg van deze problemen is dat studenten niet genoeg tijd en aandacht hebben voor de studie of geen rustige plek hebben om te studeren. Vooral na de coronamaatregelen zijn de problemen bij mbo-studenten toegenomen. Er is een groei van het aantal studenten met depressies, gebrek aan zelfvertrouwen en soms zelfs suïcidale neigingen. “We zien ook op niveau 4 steeds meer leerlingen met grote, vooral psychische problemen.”

Uit ons onderzoek naar de praktijk bij mbo-instellingen blijkt dat al deze factoren bij elkaar opgeteld de uitvoering van het beleid voor het verbeteren van gelijke kansen sterk onder druk zetten.

6. Zicht op effectiviteit gelijkekansenbeleid

6.1 Conclusie

De maatregelen en het extra publieke geld dat opeenvolgende ministers van OCW hebben ingezet hebben sommige drempels voor mbo-studenten weggenomen. De toegang tot studiefinanciering en het studentenreisproduct, hebben het voor jongeren met weinig eigen inkomsten (of met ouders die weinig verdienen) makkelijker gemaakt om een mbo-opleiding te kunnen volgen. Studenten gaven dat ook bij ons aan. We hebben bestuurders van mbo-scholen en hun medewerkers gevraagd of zij vinden dat de inspanningen van de minister van OCW effect hebben gehad. Zij gaven aan dat zij dankzij de afspraken met de minister en de bijbehorende budgetten concrete maatregelen hebben kunnen nemen voor het verbeteren van de kansengelijkheid. Ze hebben bijvoorbeeld gezorgd voor meer begeleiding en ondersteuning bij het inlopen van achterstanden in rekenen en taal, bij het maken van opleidings- en beroepskeuzes en bij het aanschaffen van leermiddelen.

We stellen tegelijkertijd ook vast dat informatie ontbreekt over wat maatregelen en geld voor het verbeteren van gelijke kansen daadwerkelijk hebben opgeleverd. Dat komt omdat de minister en bestuurders van mbo-instellingen niet beschikken over:

- inzicht in de stand van zaken rond kansengelijkheid in het mbo en eventuele ontwikkelingen daarin; ook niet als het gaat om specifieke doelgroepen van de maatregelen. Zo is er onder andere geen nulmeting;
- inzicht in welke mate maatregelen en bijbehorende budgetten hebben bijgedragen aan gelijke kansen voor mbo-studenten.

Het gevolg hiervan is dat de minister en de schoolbesturen niet weten welke maatregelen wel en niet werken in de praktijk. Maar juist dat inzicht is nodig om het gelijkekansenbeleid te verbeteren en het publieke geld hiervoor zo doelmatig mogelijk in te zetten. Het betekent ook dat de minister van OCW niet over voldoende informatie beschikt om de Tweede Kamer te kunnen informeren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn gelijkekansenbeleid. Inmiddels heeft de minister een plan naar de Tweede Kamer gestuurd om de voortgang van de *Werkagenda MBO* en *Stagepact MBO* te kunnen volgen. Wij zien dit als een positieve stap, maar stellen tegelijkertijd vast dat het monitoringsplan de door ons vastgestelde informatieknelpunten onvoldoende oplost.

6.2 Het zicht op effectiviteit van maatregelen

6.2.1 Opzet gelijkekansenbeleid geen goede basis voor monitoring en verantwoording

Bij het formuleren van beleid is het van belang om van *te voren* duidelijk te omschrijven wat het probleem is, bij wie dat probleem zich voordoet en met welke maatregelen en budgetten het probleem zal worden aangepakt. Essentieel is om in duidelijke, toetsbare doelen vast te leggen wat de ingezette maatregelen en budgetten moeten opleveren en wanneer die resultaten moeten zijn behaald.
Dat alles is nodig om *tussentijds* te kunnen volgen of het de goede kant opgaat.
En ook om *achteraf* te kunnen verantwoorden of de resultaten zijn bereikt en wat dat heeft gekost. In veel van onze rapporten, en ook in de brieven die wij jaarlijks opstellen met aandachtspunten bij de ontwerpbegrotingen van het kabinet, wijzen wij op het belang van deze normen waaraan overheidsbeleid en overheidsbegrotingen naar ons oordeel moeten voldoen.

In ons onderzoek hebben wij vastgesteld dat de minister van OCW de duidelijkheid over het probleem, de aanpak en de doelen vooraf niet heeft gegeven bij het gelijkekansenbeleid voor mbo-scholen. Maar ook de bestuurders van mbo-scholen hebben dit tot nu toe niet gedaan. In hun kwaliteitsagenda's voor de periode 2019-2022 hebben de meeste schoolbesturen geen concrete doelen opgenomen. Ook hebben ze de voorgenomen maatregelen niet of nauwelijks gekoppeld aan de verwachte uitgaven. Verder geven ze niet aan hoe hun maatregelen en uitgaven specifiek moeten gaan bijdragen aan de gelijke kansen van hun mbo-studenten.
In de *Werkagenda MBO* en het *Stagepact MBO* hebben de minister van OCW, de mbo-besturen en andere partners preciezer omschreven wat er moet gebeuren, wanneer dit moet gebeuren en wie dit moet doen. In enkele gevallen staat ook beschreven welke inspanningen de schoolbesturen moeten leveren (zie ook § 5.3.2). We zien dit

als een stap in de goede richting, maar stellen tegelijkertijd vast dat de *Werkagenda MBO* en het *Stagepact MBO* nog steeds onvoldoende basis geven om de ontwikkeling van gelijke kansen te volgen, de bijdrage van maatregelen en uitgaven aan deze ontwikkeling vast te stellen en hierover verantwoording af te leggen.

6.2.2 Effect maatregelen en extra geld is aannemelijk, maar bewijs ontbreekt

Wij stellen vast dat het aannemelijk is dat de maatregelen en het extra publieke geld van de minister wel enig effect hebben gehad. Wij denken dat de maatregelen en het geld dat opeenvolgende ministers van OCW hebben ingezet, sommige drempels voor mbo-studenten hebben weggenomen. De toegang tot studiefinanciering en het studentenreisproduct bijvoorbeeld, hebben het voor jongeren met weinig eigen inkomsten (of met ouders die weinig verdienen) makkelijker gemaakt om een mbo-opleiding te kunnen volgen. Hierbij maken wij wel de kanttekening dat de studiefinanciering niet voor elke mbo-student beschikbaar is, namelijk voor studenten onder de 18 jaar. Bovendien geven de studenten die wij spraken aan dat de toelage vaak onvoldoende is om zelfstandig een opleiding te kunnen volgen en in hun levensonderhoud te voorzien wanneer zij zelfstandig wonen.

We hebben bestuurders van mbo-scholen en hun medewerkers gevraagd of zij vinden dat de inspanningen van de minister van OCW effect hebben gehad. Zij gaven aan dat de afspraken die zij via de MBO Raad in 2018 met de minister van OCW hadden gemaakt over het verbeteren van gelijke kansen, voor hen een belangrijke stimulans waren. Dankzij die afspraken en de bijbehorende budgetten hebben ze concrete maatregelen kunnen nemen voor het verbeteren van de kansengelijkheid. Ze hebben bijvoorbeeld gezorgd voor meer begeleiding en ondersteuning bij het inlopen van achterstanden in rekenen en taal, bij het maken van opleidings- en beroepskeuzes en bij het aanschaffen van leermiddelen.

Wij hebben de bestuurders van mbo-instellingen ook gevraagd of zij konden aantonen wat de extra maatregelen specifiek hadden opgeleverd. En of daarmee bepaalde groepen kwetsbare studenten waren geholpen. De bestuurders bleken niet of nauwelijks over harde gegevens te beschikken.

6.2.3 Onvoldoende inzicht om resultaten te volgen en te leren

De minister van OCW en mbo-instellingen verzamelen veel gegevens en kennis over het mbo en over mbo-studenten. Maar in welke mate het beleid en de bijbehorende budgetten hebben bijgedragen aan gelijke kansen voor mbo-studenten, weet de minister niet. Hij heeft namelijk geen inzicht in de stand van zaken rond

kansengelijkheid in het mbo en eventuele ontwikkelingen daarin. Dit inzicht heeft hij ook niet als het gaat om specifieke doelgroepen van zijn beleid: de studenten die gezien hun achtergrond, thuissituatie en/of persoonskenmerken een ongunstige uitgangspositie hebben in het onderwijs.

De besturen van mbo-instellingen die wij in ons onderzoek hebben betrokken, hebben tegenover ons aangegeven dat zij niet weten wat de ontwikkelingen zijn in de kansengelijkheid van hun studenten. Evenmin weten ze of hun maatregelen en inzet van geld daar een positieve invloed op hebben gehad. Ze hebben daar geen gegevens over.

Zowel de minister van OCW als de mbo-schoolbesturen kunnen dus op dit moment nog niet op basis van de dagelijkse praktijk 'leren' over wat wel en niet werkt als het gaat om het bevorderen van gelijke kansen voor mbo-studenten.

6.2.4 Monitor werkagenda en stagepact is een goede stap

In de *Werkagenda MBO 2023-2027* (OCW et al., 2023b) hebben de minister van OCW en de andere ondertekenaars opgenomen dat het belangrijk is om de uitvoering van de werkagenda en het stagepact en de resultaten hiervan goed te volgen. Dat geldt dus ook voor de ontwikkeling van de kansenongelijkheid voor mbo-studenten. Want inzicht in de stand van zaken rond kansenongelijkheid is nodig om het beleid waar nodig bij te kunnen sturen. Hiervoor staan in de werkagenda en het stagepact indicatoren benoemd bij de doelstellingen. Voor kansengelijkheid willen de minister van OCW en de andere ondertekenaars de 'gelijke kansen groep' met de gehele mbo-populatie vergelijken voor het volgen van de vorderingen (zie kader).

'Gelijkekansengroep' als referentiepunt voor het bijhouden van ontwikkelingen

In de *Werkagenda MBO 2023-2027* wordt de gelijkekansengroep omschreven als "de groep studenten met minder sociaal, economisch en/of cultureel kapitaal, diversiteitskenmerken en mensen met een zichtbare of onzichtbare beperking."

Bij de publicatie van deel I van ons rapport was nog niet duidelijk of en hoe de minister van OCW en de mbo-scholen de doelgroep van het gelijkekansenbeleid concreet zouden gaan monitoren. Inmiddels heeft de minister conform zijn toezegging de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. Hij heeft dat gedaan in een brief van 23 september 2023 (OCW, 2023f). Het monitoringsplan *Zicht op wat werkt* dat de minister in deze brief presenteert, heeft als doel de voortgang van de werkagenda en

het stagepact te volgen en het inrichten van een leerproces samen met de andere ondertekenaars van de werkagenda, onder het motto “met en van elkaar leren”.
Wij zien dit als een positieve stap. In ons onderzoek bij 7 mbo-scholen spraken bestuurders, beleidsmedewerkers en onderwijsteams regelmatig de wens uit om tussen en binnen mbo-scholen meer van elkaar te leren. Zo gaven onderwijsteams aan dat ze binnen hun eigen mbo-school op dit moment nog weinig ervaringen uitwisselen over de resultaten van hun maatregelen om gelijke kansen voor studenten te bevorderen. Zij zouden deze uitwisseling van ervaringen ook graag versterkt zien tussen mbo-scholen, omdat anders bruikbare kennis onbenut blijft.

In het monitoringsplan geeft de minister van OCW aan bestaande gegevens en landelijke indicatoren te gaan gebruiken van het volgen van de voortgang. En ook zullen nieuwe indicatoren ontwikkeld worden in samenspraak met de mbo-scholen en andere partners van de werkagenda en het stagepact. Voor het duiden van de resultaten die deze indicatoren laten zien, gaan de minister, schoolbesturen en andere partners met elkaar in gesprek.
Dat sluit goed aan bij wat besturen en medewerkers van mbo-instellingen naar voren brachten. Daarin brachten zij naar voren dat alleen kijken naar gegevens en indicatoren maar beperkt zicht geeft op de werkelijkheid van de mbo-student. Onze gesprekspartners benadrukten dat het belangrijk is om ontwikkelingen in cijfers over bijvoorbeeld doorstroom en voortijdig schoolverlaten te verbinden met kennis van de *praktijk*. Alleen dan is vast te stellen wat bepaalde ontwikkelingen betekenen. Dat is namelijk niet altijd op voorhand duidelijk. Een hoge doorstroom van studenten kan betekenen dat studenten te laag instromen. Om de cijfers anderszins goed te interpreteren is praktijkkennis nodig. Een percentage mbo-studenten dat voortijdig de school heeft verlaten, kan bijvoorbeeld alleen goed worden geduid als ook de *redenen* voor uitval worden meegewogen.

6.2.5 Monitoringsplan lost niet alle informatieknelpunten op

Hoewel we het monitoringsplan van de minister als een positieve stap zien, stellen we ook vast dat dit plan de voornaamste knelpunten niet wegneemt. Zo is in het plan het begrip ‘gelijke kansen’ nog niet in detail uitgewerkt. Wanneer vindt de minister dat alle studenten optimale kansen krijgen om hun vaardigheden en potentie ten volle te ontplooien ook de studenten die door omstandigheden extra hulp nodig hebben? In het monitoringsplan staan weliswaar indicatoren bij de doelstellingen, zoals het percentage mbo-studenten dat zich veilig voelt tijdens de stage en het percentage studenten met een ondersteuningsbehoefte dat tevreden is met de begeleiding. Maar er wordt onvoldoende duidelijk aangegeven (a) hoe de maatregelen uit de werkagenda gelijke kansen gaan verbeteren en (b) voor welke

groepen studenten de maatregelen gelijke kansen gaan bevorderen. Terwijl de 'gelijkekansengroep' in de werkagenda nog werd opgevoerd als de referentiegroep voor het meten van ontwikkelingen in de kansenongelijkheid, krijgt deze groep in het monitoringsplan weinig aandacht. Zo zijn de kenmerken van deze groep niet uitgewerkt. En blijft bijvoorbeeld onduidelijk wat de minister onder *minder sociaal, economisch en/of cultureel kapitaal* verstaat. In de beschrijving van enkele specifieke indicatoren voor het monitoren van het stagepact noemt de minister wel dat achtergrondkenmerken van studenten worden meegenomen, maar heeft hij niet duidelijk gemaakt welke dat zijn.

Op basis van de indicatoren uit het monitoringsplan kan de minister van OCW niet vaststellen of studenten gelijke kansen krijgen op basis van zijn eigen definitie: studenten kunnen een passende opleiding en stage doen; hun achtergrond en thuissituatie mag hier geen negatieve invloed op hebben. De minister gaat namelijk niet meten of en welke invloed achtergrondkenmerken en thuissituatie van mbo-studenten hebben op het vinden, volgen en afronden van een passende opleiding en stage. Om dit wel te kunnen meten, zal de minister de capaciteiten van studenten, hun onderwijsresultaten en hun kenmerken met elkaar in verband moeten brengen. Onze analyse van DUO-data laat zien dat er mogelijkheden zijn om dit te doen.

Verder stellen wij vast dat de minister niet duidelijk maakt wanneer hij precies tevreden zal zijn met de ontwikkeling die de verzamelde gegevens laten zien. En wat hij over de mate van gelijke kansen van studenten kan gaan zeggen op basis van de gegevens die hij wil gaan verzamelen. Bij de beschrijving van de doelen komt de tekst van het monitoringsplan niet verder dan formuleringen in de vergrotende of verkleinende trap: *minder uitval in 1e jaar, minder voortijdig schoolverlaten, mentale gezondheid neemt toe, gevoel van veiligheid neemt toe, meer doorstroom in beroepskolom, gevoel van gelijkwaardige behandeling neemt toe* (OCW, 2023f). De minister kan op basis van het voorgestelde monitoringsplan niet goed volgen of het de goede kant opgaat met gelijke kansen en ook niet bepalen of het nodig is om bij te sturen. Hij zou dit wel kunnen als hij concrete doelstellingen hanteert, zoals het verkleinen van verschillen in onderwijsresultaten voor bepaalde groepen studenten. Zoals wij die hebben vastgesteld in onze kwantitatieve analyse.

Het is extra van belang dat mbo-schoolbesturen, die aan de lat staan voor de meeste maatregelen, in hun kwaliteitsagenda's voor de periode 2024-2027 een duidelijke relatie leggen tussen hun doelstellingen, de te nemen maatregelen en het in te zetten geld. Dit past ook bij hun zelfstandige verantwoordelijkheid voor hun studenten. Bij het opstellen van dit rapport was nog niet duidelijk in hoeverre de schoolbesturen dit

hebben gedaan. Vervolgens is het van belang dat mbo-scholen gaan volgen wat hun maatregelen concreet bijdragen aan de gelijke kansen van hun studenten. De minister is in gesprek met mbo-schoolbesturen en met de MBO Raad over hoe zij dit op een uniforme manier kunnen gaan doen en hoe zij hierover zullen gaan rapporteren.

In ons onderzoek zagen we dat mbo-scholen nog sterk van elkaar verschillen als het gaat om het formuleren van doelen en het volgen van de realisatie daarvan. We zien dit als een risico voor de minister. Deze zal immers een samenhangend landelijk beeld moeten kunnen opstellen om de voortgang te kunnen volgen en het parlement daarover te kunnen informeren. De strategische begeleidingscommissie die de minister noemt in het monitoringsplan, zal een belangrijke rol krijgen bij het uniform maken van de monitoringactiviteiten. Ten tijde van het opstellen van dit rapport was nog niet duidelijk hoe deze commissie deze rol gaat vervullen.

6.3 Informatievoorziening aan Tweede Kamer

6.3.1 Minister informeert Kamer over beschikbare informatie

Wij hebben in ons onderzoek geconstateerd dat de minister van OCW de Tweede Kamer op basis van de informatie waarover hij beschikt juist, tijdig en volledig informeert als het gaat over:

- zijn beleidsmaatregelen en inzet van publiek geld voor het bevorderen van gelijke kansen;
- de data, informatie en kennis die mede op zijn verzoek is verzameld over het mbo en mbo-studenten;
- de evaluaties van een aantal maatregelen gericht op het bevorderen van gelijke kansen, zoals de invoering van afspraken over schoolkosten.

De minister van OCW informeert de Tweede Kamer periodiek door middel van beleidsbrieven, actieplannen, bestuurlijke afspraken, begrotingen en jaarverslagen. De inzet van de minister bij de nieuwe ronde van bestuurlijke afspraken over het mbo heeft de minister met de Tweede Kamer gedeeld en besproken. Vervolgens heeft hij de inbreng van de Tweede Kamer – kenbaar gemaakt via aangenomen moties – meegenomen in zijn gesprekken met de andere ondertekenaars van de *Werkagenda MBO* en het *Stagepact MBO*. Bij het aanbieden van de definitieve afspraken heeft de minister de Tweede Kamer geïnformeerd over de manier waarop de inbreng van de Tweede Kamer een plek heeft gekregen in de bestuurlijke afspraken voor de periode 2023-2027.

6.3.2 Minister mist informatie om Kamer te informeren over doelmatigheid en doeltreffendheid gelijkekansenbeleid

We hebben echter tegelijkertijd vastgesteld dat de minister van OCW, door het ontbreken van specifieke doelstellingen, data, informatie en kennis, geen inzicht heeft in de ontwikkeling van de kansenongelijkheid op mbo-scholen bij de specifieke doelgroepen van het beleid. De minister weet ook niet in welke mate zijn maatregelen en het daarvoor ingezette geld bijdragen aan de gewenste verbetering van de kansengelijkheid van mbo-studenten. We stellen vast dat de minister van OCW daardoor op dit moment geen verantwoording aan de Tweede Kamer kan afleggen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn maatregelen en de inzet van extra geld voor het verbeteren van gelijke kansen in het mbo.

7. Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

7.1.1 Minister geeft onvoldoende richting

We concluderen dat de minister van OCW prioriteit heeft gegeven aan de aanpak van kansenongelijkheid. Daarnaast heeft de minister door zijn inzet van maatregelen en extra publiek geld drempels weggenomen voor studenten en maatregelen van mbo-besturen mogelijk gemaakt. We concluderen tegelijkertijd ook dat de minister nog onvoldoende richting geeft aan het kansengelijkheidsbeleid. Zo heeft de minister nog niet duidelijk gemaakt wat hij precies verstaat onder gelijke kansen van mbo-studenten en wat hij daaraan wil verbeteren met de ruim € 1 miljard euro die hij meerjarig hiervoor in de begroting beschikbaar stelt. Het is niet duidelijk wat studenten die niet zelfstandig hun opleiding en stage kunnen volgen en afronden mogen verwachten van hun mbo-school. Bijvoorbeeld over extra begeleiding als ze een achterstand hebben in taal en rekenen of over extra ondersteuning als ze zelf of vanuit thuis onvoldoende geld hebben om leermiddelen aan te schaffen. Deze duidelijkheid helpt studenten en het helpt ook mbo-besturen en met name hun medewerkers die in de praktijk extra begeleiding en ondersteuning moeten bieden. Meer richting aan het kansengelijkheidsbeleid helpt ook om de voortgang te kunnen volgen, bij te kunnen sturen indien nodig en vooral om te kunnen leren wat wel en niet werkt. Ook kunnen minister en besturen van mbo-scholen zo beter verantwoorden wat ze hebben bereikt bij het bevorderen van gelijke kansen met de budgetten die ze hiervoor hebben ingezet.

Het bieden van richting is hoognodig, omdat ongelijkheid in het onderwijs geen nieuw en ook geen tijdelijk fenomeen is. Het is een structureel probleem wat ook

blijkt uit de lange geschiedenis van maatregelen om ongelijkheid in het onderwijs aan te pakken. Daarnaast is ongelijkheid in het onderwijs ook een maatschappelijk probleem. Wanneer studenten op een lager niveau een mbo-opleiding volgen dan bij hun capaciteiten, talenten en vaardigheid past, dan laten ze een deel van hun potentieel onbenut. Wat nadelige gevolgen kan hebben voor hun kansen op de arbeidsmarkt en voor hun financiële situatie en welzijn in de rest van hun leven. Bovendien mist de Nederlandse samenleving wat deze jongeren te bieden hebben als ze wél alles uit hun schoolcarrière hadden kunnen halen.

In de *Werkagenda MBO* (OCW et al., 2023b) en het *Stagepact MBO* (OCW et al., 2023c) van de minister van OCW, de mbo-besturen en andere partners mist op dit moment een duidelijke richting. Ook is meer aandacht nodig voor de uitvoerbaarheid. Zo geven de werkagenda en het stagepact geen antwoord op de vraag wat mbo-besturen nodig hebben om de afgesproken doelstellingen te realiseren. We stellen dan ook vast dat het bedrag van ruim € 1 miljard dat de minister in de periode 2024-2027 beschikbaar stelt voor de uitvoering van de afspraken over gelijke kansen niet is onderbouwd op basis van wat mbo-besturen nodig hebben: evenmin is de uitvoerbaarheid hierin meegenomen.

Wanneer de minister van OCW in samenspraak met de mbo-besturen concrete doelstellingen en doelroepen heeft bepaald, kan hij vervolgens het gesprek met hen aangaan over welke kennis, capaciteit, middelen en tijd hiervoor nodig is. Op basis van wat mbo-besturen beschikbaar hebben, kunnen dan duidelijke keuzes gemaakt worden. Bijvoorbeeld in het tempo waarin ze gaan zorgen dat studenten de hulp krijgen die ze nodig hebben voor het volgen en afronden van hun opleiding en stage.

7.1.2 Minister weet niet of het de goede kant op gaat

We concluderen dat de minister van OCW niet weet of het de goede kant op gaat met de gelijke kansen van mbo-studenten in het algemeen en kwetsbare doelgroepen in het bijzonder. Ook de besturen van mbo-instellingen weten dit niet. Minister en mbo-besturen weten ook niet in welke mate hun maatregelen bijdragen aan gelijke kansen – welke maatregelen werken wel en niet goed - en of het nodig is om bij te sturen.

Het belang van informatie over de omvang van gelijke kansen en ontwikkelingen daarin blijkt uit ons onderzoek. Immers we stellen vast dat de achtergrond en thuissituatie nog steeds lijken uit te maken voor de onderwijsresultaten van studenten. Ondanks de maatregelen die de minister en mbo-besturen hebben getroffen en het publieke geld dat zij hiervoor hebben ingezet. We stellen daarnaast vast dat het voor studenten uitmaakt waar en bij wie ze hun opleiding of stage

volgen. We zien verschillen tussen en binnen mbo-instellingen als het gaat om de maatregelen die ze treffen om gelijke kansen te verbeteren, bijvoorbeeld in de begeleiding en ondersteuning die studenten krijgen als ze niet zelfstandig hun opleiding, leerbaan of stage kunnen volgen en afronden. Die verschillen verklaren we door de beleids- en bestedingsvrijheid die mbo-besturen krijgen van de minister bij het bevorderen van gelijke kansen. Vrijheid die mbo-bestuurders vervolgens doorgeven aan hun onderwijsteams. Onderwijsteams krijgen op hun beurt de ruimte om een eigen invulling te geven aan het bevorderen van gelijke kansen. Zij krijgen daarbij geen richtinggevende kaders mee voor bijvoorbeeld de extra begeleiding en ondersteuning die kwetsbare studenten minimaal nodig hebben van docenten, mentoren en stagebegeleiders. Door dit gebrek aan kaders en sturing vullen onderwijsteams grotendeels zelf in hoe zij het bevorderen van gelijke kansen vormgeven. In de praktijk zijn de beschikbare capaciteit, kennis en motivatie daarbij vaak doorslaggevende factoren. Dat brengt met zich mee dat voor bepaalde mbo-studenten op de ene school kansenongelijkheid in stand kan blijven, terwijl ze op een andere mbo-school beter af zouden zijn.

Beleids- en bestedingsvrijheid kan een weloverwogen politieke keuze zijn. Het geeft mbo-instellingen de mogelijkheid om maatwerk te leveren voor hun studenten en in te spelen op de regionale context, zoals de arbeidsmarkt, demografische ontwikkelingen en activiteiten van relevante partners als gemeenten en werkgevers. Vanuit de variëteit aan maatregelen die zo ontstaat, kunnen mbo-instellingen van elkaar leren en samen met de minister bepalen welke maatregelen wel en niet goed werken. Om daadwerkelijk te kunnen leren en verbeteren – ook over de meest doelmatige inzet van publiek geld – is een goed inzicht nodig over wat werkt en wat niet werkt. En dat vereist goede afspraken over het verzamelen van gegevens.

7.2 Aanbevelingen

Het is zaak dat de minister en bestuurders van mbo-scholen richtinggevende kaders opstellen voor de invulling van het gelijkekansenbeleid binnen mbo-scholen.

We bevelen daarom de minister van OCW en de besturen van mbo-scholen aan om met prioriteit de volgende zaken gezamenlijk te bepalen:

- *Wat verstaan we onder ‘gelijke kansen’ en hoe formuleren we dat in meetbare en toetsbare termen?* Op welke begeleiding en ondersteuning mogen mbo-studenten minimaal rekenen.
- *Welke resultaten moeten eind 2027 zijn gerealiseerd en bij welke (duidelijk bepaalde groepen) studenten moeten die resultaten zichtbaar zijn?*

- *Welke basisinformatie is nodig om te bepalen in welke mate er sprake is van kansengelijkheid onder mbo-studenten? En welke informatie is nodig om de effectiviteit van ingezette maatregelen en budget vast te stellen?* Hierbij is het van belang om onderscheid te maken tussen opleidingsniveau, schoolniveau en landelijk niveau. En om gegevens over de capaciteiten en onderwijsresultaten van studenten te verbinden met gegevens over hun achtergrondkenmerken en thuissituatie.

De uitkomsten van deze gezamenlijke exercitie kan de minister opnemen in beleidsartikel 4 'Beroepsonderwijs en volwasseneducatie' van de OCW-begroting voor 2025, in de voortgangsrapportages over de Werkagenda MBO en het Stagepact MBO vanaf voorjaar 2025 en op de website www.ocwincijfers.nl.

7.3 Aandachtspunten voor mbo-besturen

Bij de besturen van mbo-scholen vragen wij, aanvullend op de brief die wij aan hen hebben gestuurd op 12 september 2023, aandacht voor:

- het belang van richtinggevende kaders voor onderwijsteams, zodat zij – en via hen ook de mbo-studenten – weten waar ze aan toe zijn. Hiervoor kan als input de uitkomsten van het gesprek met de minister van OCW (overeenkomstig onze aanbeveling hierboven) gebruikt worden en daarnaast de praktische kennis van studenten, onderwijsteams en leerbedrijven. Deze praktische kennis is 'op te halen' door hierover gericht gesprekken te voeren. Hierbij kan het door ons ontwikkelde werkboek (bijlage 3c) een hulpmiddel zijn;
- een realistische balans tussen enerzijds ambitie en doelstellingen van het gelijkekansenbeleid en anderzijds de expertise, capaciteit, budget en tijd die nodig zijn om de ambitie en doelstellingen te realiseren in de periode 2024-2027;
- het verzamelen van informatie op het niveau van opleidingen en onderwijsteams, om zo inzicht te krijgen in kansengelijkheid en ontwikkelingen daarin voor (groepen) studenten die niet zelfstandig een opleiding, leerbaan en of stage kunnen vinden, volgen en afronden;
- het verkrijgen van inzicht in de bijdrage van maatregelen en ingezet geld aan de kansengelijkheid van mbo-studenten. Dit kan door kwantitatieve gegevens te combineren met kwalitatieve gegevens, zoals ervaringen van studenten, onderwijsteams en leerbedrijven. Hierbij kan het door ons ontwikkelde werkboek (bijlage 3c) een hulpmiddel zijn;
- het actief leren over wat wel en niet werkt in het begeleiden en ondersteunen van studenten. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten waarin kennis en ervaring wordt uitgewisseld tussen (a) onderwijsteams onderling en (b) leerbedrijven en onderwijsteams.

8. Reactie minister van OCW en nawoord Algemene Rekenkamer

Op 17 januari 2024 heeft de minister van OCW zijn reactie gestuurd op ons rapport. De volledige reactie van de minister is te vinden op onze website www.rekenkamer.nl. We geven in dit hoofdstuk de reactie van de minister van OCW samengevat weer voorzien van een nawoord van ons daarbij.

8.1 Reactie minister van OCW

De minister van OCW geeft aan met belangstelling kennis genomen te hebben van ons rapport. Hij vindt het onderwerp van groot belang en waardeert daarom de bijdrage van de Algemene Rekenkamer. In zijn reactie gaat hij in op de conclusies en aanbevelingen die wij aan hem hebben gedaan.

Sturing op kansengelijkheid
De minister van OCW is verheugd dat we zijn inspanningen voor kansengelijkheid erkennen; dat deze inspanningen drempelverlagend blijken te werken voor mbo-studenten en dat deze inspanningen maatregelen van mbo-instellingen ter bevordering van kansengelijkheid mogelijk hebben gemaakt.

De minister herkent het sturingsvraagstuk en de bijbehorende conclusie die wij hierover trekken. De Werkagenda, het Stagepact en de regeling kwaliteitsafspraken geven volgens hem een duidelijke inhoudelijke richting. Daarbinnen is bewust de keuze gemaakt om mbo-instellingen ruimte te geven om binnen die kaders regionale afspraken en keuzes te maken. De minister geeft hierbij aan dat deze ruimte niet vrijblijvend is en ertoe dient om mbo-instellingen en onderwijsteams passende regionale keuzes te laten maken. Hij is dan ook benieuwd naar de keuzes van de

mbo-instellingen in de aankomende kwaliteitsafspraken en naar het oordeel van de commissie kwaliteitsafspraken. De minister monitort de voortgang op de afspraken in de Werkagenda en het Stagepact. Hij zal met mbo-instellingen in gesprek gaan wanneer hieruit blijkt dat de voortgang stagneert of de resultaten vragen oproepen, zodat de instelling kan bijsturen.

Zicht op voortgang – data & monitoring

De minister van OCW is blij dat wij het opgestelde monitoringsplan voor de Werkagenda en het Stagepact als een stap in de goede richting zien. Hij begrijpt onze conclusie en aanbeveling inzake het formuleren van meetbare en kwantificeerbare doelstellingen in het beleid op kansengelijkheid. De minister geeft aan dat dit op een aantal onderwerpen al het geval is, zoals het vsv-beleid, en dat op een aantal andere onderwerpen de doelstellingen breder zijn geformuleerd. Dit komt volgens hem deels door de beleidsvrijheid die mbo-instellingen krijgen om een regionale aanpak te formuleren op dit thema. Een andere reden is volgens hem het brede karakter van het onderwerp kansengelijkheid. De onderwijsprestaties en kansengelijkheid van mbo-studenten worden beïnvloed door veel factoren. De minister geeft aan dat hij om die reden in de Werkagenda de doelstelling heeft opgenomen om indicatoren gericht op de 'gelijke kansen groepen' te formuleren. Om zo meer grip te krijgen op de thematiek en de oorzaken van kansengelijkheid binnen het mbo. Samen met de mbo-instellingen wil hij verder verkennen wat er nodig is om sterker zicht en regie te krijgen op de inspanningen op het gebied van kansengelijkheid.

De minister begrijpt en ondersteunt onze aanbeveling om mbo-instellingen en onderwijsteams meer te laten monitoren wat werkt in de praktijk. Hij wijst hierbij wel op de verantwoordingslast voor scholen en onderwijsteams als punt van zorg. Wel moedigt hij de mbo-instellingen en onderwijsteams aan om in de eigen omgeving te monitoren welke maatregelen effectief zijn en grip te krijgen op effectieve interventies.

Aanbevelingen en vervolg

De minister geeft aan dat hij gezien de demissionaire status van het kabinet terughoudend is om concrete toezeggingen op onze aanbevelingen te doen. Hij is van mening dat de toekomstverkenning voor middelbaar beroepsonderwijs, hoger onderwijs en wetenschap en het IBO naar toekomstgericht mbo samen met ons rapport een goede inhoudelijke basis bieden voor toekomstig beleid en als beleidsvoorbereiding voor een nieuw kabinet.

De minister geeft aan met de MBO Raad en de mbo-instellingen in gesprek te gaan over ons rapport en de aanbevelingen. Waar de minister en mbo-instellingen gezamenlijk aanscherping kunnen aanbrengen binnen de huidige afspraken zullen ze dat volgens de minister doen. Hij geeft aan dat op het gebied van data en monitoring zijn ministerie het initiatief neemt om zicht te krijgen op de effectiviteit van maatregelen op het gebied van kansengelijkheid, zowel op landelijk als op regionaal niveau.

8.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Ruimte voor mbo-besturen, maar waar kunnen studenten minimaal op rekenen?
We zien uit naar de uitkomsten van het overleg tussen de minister van OCW, de MBO Raad en mbo-instellingen over ons rapport. Waar de minister aangeeft dat bepaalde doelen bewust breder zijn geformuleerd om ruimte te bieden aan mbo-besturen en onderwijsteams, wijzen wij in ons rapport op de keerzijde hiervan. Namelijk dat het zo onduidelijk blijft op welke hulp studenten minimaal moeten kunnen rekenen als ze niet zelfstandig hun opleiding, stage of leerbaan kunnen volgen en afronden. Tevens ontstaat zo onduidelijkheid voor onderwijsteams over welke begeleiding en ondersteuning ze minimaal moeten bieden aan studenten die dat nodig hebben.

Door verschillen tussen en binnen mbo-instellingen is ene student beter af dan de andere
In ons onderzoek zien we dat het gebrek aan duidelijkheid vanuit de minister en vanuit mbo-besturen er in de praktijk voor zorgt dat verschillen ontstaan tussen en binnen mbo-instellingen. Hierdoor zouden bepaalde mbo-studenten op een andere mbo-school beter af zijn. Dit geldt ook voor locaties, opleidingen, teams en docenten binnen mbo-instellingen. Dat vinden we zorgelijk. Mbo-onderwijs legt een belangrijk fundament onder de latere loopbaan en maatschappelijke participatie van deze jongeren. We roepen daarom de minister, MBO Raad en mbo-instellingen op de doelen en doelgroepen van hun kansengelijkheidsbeleid duidelijker te formuleren. Dit helpt ook bij het volgen van de voortgang en het leren en verbeteren van het kansengelijkheidsbeleid.

Inzicht is nodig ten behoeve van verantwoording over effect van beleid en voor bijsturing
We waarderen de toezegging van de minister van OCW om het initiatief te nemen om zicht te krijgen op de effectiviteit van maatregelen. Hierbij benadrukken we het belang om dit inzicht op te bouwen op het niveau van opleidingen en locaties van

mbo-instellingen. We hebben immers vastgesteld dat verschillen in kansen en in begeleiding en ondersteuning zich op dat niveau met name voordoen.

Onze conclusies en aanbevelingen over het gelijkekansenbeleid van de minister van OCW staan overigens niet op zichzelf. Ze maken namelijk onderdeel uit van een langer pleidooi van de Algemene Rekenkamer voor duidelijkheid over wat publieke onderwijsgelden moeten opleveren *vooraf* en voor inzicht in de resultaten van onderwijsgelden *achteraf*. De minister van OCW heeft de verantwoordelijkheid om hiervoor te zorgen en op basis hiervan het parlement te informeren over de doelmatigheid en doeltreffendheid van zijn beleid en het publieke geld dat hiervoor beschikbaar is gesteld.

Werk aan de winkel ook voor een nieuw kabinet

Ons onderzoek laat zien dat *duidelijkheid vooraf* en *inzicht achteraf* niet kunnen wachten. Gelijke kansen zijn van belang voor de persoonlijke groei en ontwikkeling van de vele jongeren die een mbo-opleiding volgen en die de basis geeft voor de rest van hun leven. Ook de Nederlandse maatschappij heeft de capaciteiten, talenten en vaardigheden van deze jongeren hard nodig. We verwachten dan ook - en zullen dit volgen - dat een nieuw missionair kabinet onze conclusies en aanbevelingen omzet in concrete daden.

Bijlagen

Bijlage 1 Overzicht conclusies en aanbevelingen

Conclusies over minister van OCW	Aanbevelingen aan minister van OCW en besturen mbo-scholen	Toezeggingen minister van OCW
Minister geeft onvoldoende richting aan kansengelijkheids-beleid voor mbo-studenten. Zo maakt hij niet duidelijk wat hij onder gelijke kansen verstaat en wanneer hij tevreden is met de resultaten van zijn inzet en geld	Leg gezamenlijk vast: • Wat gelijke kansen zijn in meetbare en toetsbare termen? • Welke resultaten eind 2027 gerealiseerd moeten zijn en bij welke (groepen) studenten	Minister gaat met MBO Raad en mbo-instellingen in gesprek over ons rapport en aanbeve-lingen. Waar zij gezamenlijk aanscherping kunnen aan-brengen binnen huidige afspraken zullen ze dat doen. Minister monitort voortgang afspraken Werkagenda en Stagepact. Indien resultaten stagneren of vragen oproepen gaat minister gesprek met mbo-instellingen aan.
Minister heeft onvoldoende inzicht in de effectiviteit van de inzet van zijn maatregelen en budget om gelijke kansen van mbo-studenten te verbeteren.	Leg gezamenlijk vast: • Welke basisinformatie nodig is om te bepalen in welke mate er sprake is van kansengelijkheid onder mbo-studenten? • En welke basisinformatie nodig is om de effectiviteit van ingezette maatregelen en budget vast te stellen.	Minister wil samen met mbo-instellingen verkennen wat nodig is om sterker zicht en regie te krijgen op inspanningen kansengelijkheid. Ministerie van OCW zal initiatief nemen om zicht te krijgen op effectiviteit maatregelen kansengelijkheid op landelijk en regionaal niveau.

Bijlage 2 Onderzoeksvragen en normenkader

Onderzoeksvragen

Met ons onderzoek beantwoorden we onderstaande hoofdvraag:
Draagt het beleid en de inzet van publieke middelen door de minister van OCW in voldoende mate bij aan het verminderen van kansenongelijkheid van mbo-studenten, zoals de minister beoogt? Zo niet, wat zijn verklaringen hiervoor en hoe zou de minister zijn beleid en de inzet van publieke middelen kunnen verbeteren om wel, of in grotere mate bij te dragen aan het verminderen van kansenongelijkheid van mbo-studenten?

We hebben deze hoofdvraag via een viertal onderzoeksvragen beantwoord:

1. Wat doet de minister van OCW aan het verminderen van kansenongelijkheid van mbo-studenten?

a. Wanneer is volgens de minister van OCW sprake van (on)gelijke kansen voor mbo-studenten? En wat ziet hij als de belangrijkste oorzaken van ongelijke kansen voor mbo-studenten?
b. Welke doelen heeft de minister van OCW gesteld voor wat betreft het verminderen van kansenongelijkheid in de periode 2015-2021? Welke oorzaken van kansengelijkheid van mbo-studenten wil de minister met zijn beleid en de inzet van publieke middelen voorkomen of wegnemen? Baseert hij zich hierbij op beschikbare gegevens en ervaringen uit de praktijk?
c. Welke beleidsmaatregelen heeft de minister van OCW genomen in de periode 2015-2021 om kansenongelijkheid te verminderen en welke publieke middelen zet hij hiervoor in?
d. Volgt de minister van OCW hoe de besturen van mbo-instellingen kansenongelijkheid aanpakken of en in welke mate kansenongelijkheid van mbo-studenten afneemt en in hoeverre zijn beleidsmaatregelen en de inzet van publiek geld daaraan voldoende bijdraagt? En zo ja, op welke wijze doet hij dat?
e. Als kansenongelijkheid van mbo-studenten niet of niet in voldoende mate afneemt, past de minister zijn beleid en de inzet van publieke middelen waar nodig dan aan? Zo ja, waaruit blijkt dat?
f. In hoeverre informeert de minister van OCW de Tweede Kamer juist, tijdig en volledig over de behaalde resultaten in het verminderen van kansenongelijkheid van mbo-studenten?

2. In welke mate komt kansenongelijkheid van studenten op mbo-instellingen voor,

welke factoren zijn hierop van invloed en wat doen mbo-instellingen hieraan op basis van hun kwaliteitsagenda's?

a. Bij welke mbo-studenten doet kansenongelijkheid zich voor en met welke achtergrondkenmerken hangt dit samen?
b. Hoe scoren mbo-instellingen op de mate van kansenongelijkheid van mbo-studenten en verschillen de mbo-instellingen hierin?
c. In hoeverre hebben omgevingsfactoren en instellingsfactoren invloed op de mate van kansenongelijkheid op mbo-instellingen? En welke factoren hebben de meeste invloed?
d. Hoe heeft de mate van kansenongelijkheid van mbo-studenten zich op basis van beschikbare gegevens over de tijd (in ieder geval in de periode 2015-2020) ontwikkeld?
e. Welke beleidsmaatregelen en financiële middelen zetten mbo-instellingen op basis van hun kwaliteitsagenda's in om kansenongelijkheid te verminderen en op welke manier hangt dit samen met de mate van kansenongelijkheid op deze instellingen?
f. Hoe staat de ontwikkeling van kansenongelijkheid op mbo-instellingen (uitkomst vraag 2b) in verhouding tot de getroffen beleidsmaatregelen en de inzet van publiek geld (uitkomst vraag 1c en 2e)?

3. Wat doen de besturen van de geselecteerde mbo-instellingen om kansen-ongelijkheid te verminderen in de praktijk? Wat levert dit op en hoe ervaren docenten, medewerkers, werkgevers en studenten dat?

a. Welke oorzaken van kansenongelijkheid ervaren docenten, medewerkers, studenten van de geselecteerde mbo-instellingen en werkgevers betrokken bij deze mbo-instellingen in de praktijk?
b. Wat zou wie volgens docenten, medewerkers, studenten van de geselecteerde mbo-instellingen en werkgevers betrokken bij deze mbo-instellingen moeten doen om oorzaken van ongelijke kansen te voorkomen of weg te nemen? Gebeurt dit ook, zijn hier bewezen goede voorbeelden van en zijn ze hierbij actief betrokken?
c. Welke doelen hebben de besturen van de geselecteerde mbo-instellingen zichzelf gesteld voor wat betreft het verminderen van kansenongelijkheid? En wat zien zij als de belangrijkste oorzaken van ongelijke kansen voor mbo-studenten?
d. Welke beleidsmaatregelen en financiële middelen zetten de besturen van de geselecteerde mbo-instellingen in om kansenongelijkheid te verminderen?
e. Volgen de besturen van de geselecteerde mbo-instellingen of en in welke mate de getroffen beleidsmaatregelen en de inzet van financiële middelen bijdragen aan het verminderen van kansenongelijkheid van mbo-studenten? En zo ja, op welke wijze doen ze dat?

f. Realiseren de besturen van de geselecteerde mbo-instellingen hun doelen met betrekking tot kansenongelijkheid? Zo niet, passen zij hun beleid en de inzet van financiële middelen aan?
g. In hoeverre informeren de besturen van de geselecteerde mbo-instellingen de minister van OCW en hun toezichthouders juist, tijdig en volledig over de behaalde resultaten in het verminderen van kansenongelijkheid?

4. Hoe zou de minister op basis van beschikbare gegevens en ervaringen uit de praktijk zijn beleid en de inzet van publieke middelen kunnen verbeteren om wel of in grotere mate bij te dragen aan het verminderen van kansenongelijkheid voor mbo-studenten?

a. Zijn er oorzaken en factoren die uit ons onderzoek naar boven komen waar het beleid van de minister van OCW zich niet op richt? Zo ja, welke zijn dat?
b. Kan de minister deze oorzaken voorkomen of wegnemen en deze factoren beïnvloeden? Zo ja, hoe zou hij dat het beste kunnen doen?
c. Wat zou de minister van OCW op basis van bewezen goede voorbeelden uit de praktijk kunnen doen om wel of in grotere mate bij te dragen aan het verminderen van kansenongelijkheid voor mbo-studenten?

Normenkader

In ons onderzoek hebben we onze onderzoeksresultaten getoetst aan de hand van een aantal normen. Op deze toets hebben we ons oordeel over de inzet van maatregelen en budget door de minister van OCW gebaseerd. De normen die we hebben gehanteerd sluiten aan bij de wijze waarop de Algemene Rekenkamer beleid van ministers en van andere bestuurders toetst. Het betreft het stellen van duidelijke doelen en onderbouwen daarvan, het verzamelen van gegevens om vast te stellen in hoeverre de doelen gerealiseerd zijn, het bijstellen van beleid indien doelen niet in voldoende mate zijn gehaal en het tijdig, juist en volledig informeren van het parlement en andere belanghebbenden van het beleid. In onderstaande tabel hebben we deze normen weergegeven bij de relevante onderzoeksvragen uit ons onderzoek.

Onderzoeksvraag 1

Wat doet de minister van OCW aan het verminderen van kansenongelijkheid van mbo-studenten?

Nr.	Onderzoeksvraag	Norm
b	Welke doelen heeft de minister van OCW gesteld voor wat betreft het verminderen van kansenongelijkheid in de periode 2015-2021? Welke oorzaken van kansenongelijkheid van mbo-studenten wil de minister met zijn beleid en de inzet van publieke middelen voorkomen of wegnemen? Baseert hij zich hierbij bij op beschikbare gegevens en ervaringen uit de praktijk?	We verwachten dat de minister van OCW doelen heeft gesteld bij de aanpak van kansenongelijkheid en dat hij deze doelen onderbouwt op basis van beschikbare gegevens en ervaringen uit de praktijk.
d	Volgt de minister van OCW hoe de besturen van mbo-instellingen kansenongelijkheid aanpakken of en in welke mate kansenongelijkheid van mbo-studenten afneemt en in hoeverre zijn beleidsmaatregelen en de inzet van publiek geld daaraan voldoende bijdraagt? En zo ja, op welke wijze doet hij dat?	We verwachten dat de minister over informatie beschikt om vast te kunnen stellen of hij zijn doelen realiseert.
e	Als kansenongelijkheid van mbo-studenten niet of niet in voldoende mate afneemt, past de minister zijn beleid en de inzet van publieke middelen waar nodig dan aan? Zo ja, waaruit blijkt dat?	We verwachten dat de minister van OCW zijn beleid bijstelt als hij zijn beoogde doelen niet realiseert.
f	In hoeverre informeert de minister van OCW de Tweede Kamer juist, tijdig en volledig over de behaalde resultaten in het verminderen van kansenongelijkheid van mbo-studenten	We verwachten dat de minister van OCW de Tweede Kamer juist, tijdig en volledig informeert over de behaalde resultaten.

Onderzoeksvraag 3

Wat doen de besturen van de geselecteerde mbo-instellingen om kansenongelijkheid te verminderen in de praktijk? Wat levert dit op en hoe ervaren docenten, medewerkers, werkgevers en studenten dat?

Nr.	Onderzoeksvraag	Norm
c	Welke doelen hebben de besturen van de geselecteerde mbo-instellingen zichzelf gesteld voor wat betreft het verminderen van kansenongelijkheid? En wat zien zij als de belangrijkste oorzaken van ongelijke kansen voor mbo-studenten? Baseren zij zich hierbij op beschikbare gegevens en ervaringen uit de praktijk?	We verwachten dat de besturen van mbo-instellingen doelen hebben gesteld bij de aanpak van kansenongelijkheid. En dat ze deze doelen onderbouwen op basis van beschikbare gegevens en ervaringen uit de praktijk.
e	Volgen de besturen van de geselecteerde mbo-instellingen of en in welke mate de getroffen beleidsmaatregelen en de inzet van financiële middelen bijdragen aan het verminderen van kansenongelijkheid van mbo-studenten? En zo ja, op welke wijze doen ze dat?	We verwachten dat de besturen van mbo-instellingen over informatie beschikken om vast te kunnen stellen of zij hun doelen realiseren.
f	Realiseren de besturen van de geselecteerde mbo-instellingen hun doelen met betrekking tot kansenongelijkheid? Zo niet, passen zij hun beleid en de inzet van financiële middelen aan?	We verwachten dat de besturen van mbo-instellingen hun beleid bijstellen als ze hun beoogde doelen niet realiseren.
g	In hoeverre informeren de besturen van de geselecteerde mbo-instellingen de minister van OCW en hun toezichthouders juist, tijdig en volledig over de behaalde resultaten in het verminderen van kansenongelijkheid?	We verwachten dat de besturen van mbo-instellingen de minister van OCW en hun toezichthouders juist, tijdig en volledig informeren over de behaalde resultaten.

Bijlage 3 Gebruikte methoden

In ons onderzoek wilden we vaststellen wat de maatregelen en het extra geld van de minister van OCW hebben opgeleverd voor de gelijke kansen van mbo-studenten. We hebben hiervoor het beleid van de minister bestudeerd en vervolgens hebben we gekeken naar de feitelijke situatie in het mbo. Dat laatste hebben we gedaan door een analyse van gegevens van DUO over de instroom, doorstroom, uitstroom en kenmerken van mbo-studenten. Hoe we deze analyse hebben uitgevoerd, lichten we toe in bijlage 3a van dit rapport dat we als aparte bijlage publiceren op onze website www.rekenkamer.nl. Daarnaast publiceren we in bijlage 3b van dit rapport de cijfermatige uitkomsten van onze analyse in de vorm van een tabellenboek. Ook deze bijlage publiceren we apart op onze website.

Daarnaast hebben we de situatie bij 7 mbo-scholen in beeld gebracht door hun beleid en inzet van geld voor gelijke kansen te bestuderen. En door gesprekken te voeren met studenten, onderwijsteams, (beleids)medewerkers, bestuurders en werkgevers die stages en leerbanen bieden aan mbo-studenten. De gesprekken met studenten en onderwijsteams hebben we gevoerd aan de hand van een voor dit onderzoek ontwikkelde methode. In bijlage 3c van dit rapport geven we hier een toelichting op. Deze bijlage hebben we zo opgesteld dat het ook als een werkboek kan dienen voor onderwijsteams om met elkaar en met studenten het gesprek over gelijke kansen aan te gaan. Bijlage 3c stellen we ook als aparte bijlage op onze website beschikbaar.

Bijlage 4 Lijst met afkortingen

BOL	Beroeps Opleidende Leerweg
BBL	Beroeps Begeleidende Leerweg.
CKMBO	Commissie Kwaliteitsafspraken MBO
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
HO	Hoger Onderwijs
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
NPO	Nationaal Programma Onderwijs
OCW	Onderwijs Cultuur en Wetenschap
SBB	Stichting Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven
VMBO	Voortgezet Middelbaar Beroepsonderwijs
VSV	Voortijdig Schoolverlaten
WEB	Wet educatie beroepsonderwijs
WSF	Wet studiefinanciering

Bijlage 5 Literatuur

CKMBO (2019). *Vertrouwen; Sectorbeeld 2019*. Den Haag: Commissie Kwaliteits-afspraken mbo. Te raadplegen via: https://ckmbo.nl/commissie-kwaliteitsafspraken-mbo/rapportages/

Elffers, L. (2020). *Eindtoets: gelijke kansen.* Beschikbaar via: https://didactiefonline.nl/blog/louise-elffers/eindtoets-gelijke-kansen. Geraadpleegd op 29-03-2023.

Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs; Onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2021). *De Staat van het Onderwijs 2021*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2023). *De Staat van het Onderwijs 2023*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

OCW (2018). Brief dd. 28 augustus 2018 over de Aanpak van gelijke kansen en stagediscriminatie in het mbo, Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 31 524, nr. 374.

OCW (2019). *Wet versterken positie mbo-studenten*, Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 35 252, nr. 3.

OCW (2020). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2021; Memorie van Toelichting.* Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 35 570 VIII, nr. 2.

OCW (2020a). *Beleidsnota Evaluatie en verbeteraanpak passend onderwijs*. Aangeboden door de minister van OCW aan de Tweede Kamer via brief dd. 4 november 2020.

OCW (2022). *Wijziging van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2022 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota).* Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 36 120 VIII, nr.2.

OCW & MBO Raad (2018). *Bestuursakkoord OCW-MBO-Raad 2018-2022: Trots, vertrouwen en lef 2018-2022.* Vastgesteld d.d. 7 februari 2018.

OCW et al. (2021). *Bestuursakkoord Nationaal Programma Onderwijs; Steunprogramma voor herstel en perspectief – Middelbaar beroepsonderwijs en hoger onderwijs*. Vastgesteld d.d. 21 mei 2021. Ondertekend door minister van OCW, MBO Raad, Vereniging Hogescholen, VSNU, NFU en NLU. Te raadplegen via https://www.nponderwijs.nl/documenten/publicaties/2021/05/21/bestuursakkoord-nationaal-programma-onderwijs-mbo-en-ho

OCW (2023). *Hoofdlijnen aanvalsplan voorkomen voortijdig schoolverlaten en begeleiden naar een kansrijke toekomst.* Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer dd. 3 april 2023.

OCW (2023a). Website: https://www.ocwincijfers.nl/themas/voortijdig-schoolverlaten, geraadpleegd op 21 juli 2023.

OCW et al. (2023b). *Samen Werken Aan Talent; Werkagenda MBO 2023-2027.* Vastgesteld d.d. 14 februari 2023. Ondertekend door minister van OCW, NRTO, VNG, SBB, VNO-NCW, MKB-Nederland, BVMBO, JOB MBO en MBO Raad. Te raadplegen via: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/02/14/werkagenda-mbo

OCW et al. (2023c). *Stagepact MBO 2023-2027.* Vastgesteld d.d. 14 februari 2023. Ondertekend door JOB MBO, BVMBO, MBO Raad, NRTO, VNO-NCW, MKB-Nederland, VNG, SBB, CNV Onderwijs, CNV Jongeren, FNV, FNV Young & United, AOb, FvOv, Ministerie van SZW en Ministerie van OCW. Publicatie-nr. 23400359. Den Haag: Ministerie van OCW.

OCW (2023d). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2024.* Voorstel van wet d.d. 19 september 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 410 VIII, nr. 1.

OCW (2023e). *Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie*. Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer d.d. 14 februari 2023 bij de aanbieding van de Werkagenda MBO en het Stagepact MBO. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 524, nr. 549.

OCW (2023f). *Voortgang en monitoring Werkagenda mbo en Stagepact.* Brief van de minister van OCW aan de Tweede Kamer dd. 8 september 2023 bij de aanbieding van het monitoringsplan Zicht op wat werkt.

Regeling kwaliteitsafspraken mbo 2024-2027. *Regeling van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 9 maart 2023, nr. MBO/36996245, houdende regels voor de verstrekking van aanvullende bekostiging voor het verhogen van de kwaliteit van het beroepsonderwijs 2024-2027.* Gepubliceerd in de Staatscourant, nr. 8133 op 14 maart 2023.

Rijksoverheid (2023). Website: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vsv/aanpak-voortijdig-schoolverlaten-vsv Geraadpleegd op 30-10-2023.

Timmermans et al. (2018). *Track recommendation bias: Gender, migration background and SES bias over a 20-year period in the Dutch context*. Beschikbaar via: https://bera-journals.onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/berj.3470. Geraadpleegd op 12-12-2022.

Verwey-Jonker Instituut (2021). Kansenongelijkheid in het onderwijs. Te raadplegen via: https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2021/10/220530_factorenoverzicht-gelijke-kansen-WEB.pdf

Verwey-Jonker Instituut (2023). *Hoe mbo-studenten stagediscriminatie willen melden.* Te raadplegen via: https://www.verwey-jonker.nl/wp-content/uploads/2023/11/122620_Hoe-mbo-studenten-stagediscriminatie-willen-melden.pdf.

Bijlage 6 Eindnoten

1. We sluiten met deze driedeling aan bij de rapporten Staat van het Onderwijs van de Inspectie van het Onderwijs, de brieven van de minister van OCW aan de Tweede Kamer over de aanpak van kansenongelijkheid in het onderwijs en specifiek in het mbo (OCW, 2016 en 2018), en het onderzoek Kansenongelijkheid in het onderwijs van Verwey-Jonker uit 2021. Daarnaast sluiten we aan bij ons onderzoek bij 7 mbo-scholen in de praktijk.
2. Door de aard van de beschikbare gegevens en door de technische beperkingen waarmee we te maken hadden bij het opzetten en uitvoeren van het analyse-model, hebben we diverse keuzes moeten maken, In onze methodologische verantwoording lichten we deze keuzes toe. Aandachtspunten en lessen die we op dit punt kunnen meegeven aan toekomstige onderzoeken naar het beleid van de minister van OCW, staan in hoofdstuk 7.
3. Ontleend aan website: https://www.ocwincijfers.nl/themas/voortijdig-schoolverlaten, geraadpleegd op 21 juli 2023.
4. Zie https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/vsv/aanpak-voortijdig-schoolverlaten-vsv (door ons geraadpleegd op 23-10-2023).
5. Ook de intrekking van het zogenoemde cascademodel voor de bekostiging van mbo-scholen is een voorbeeld van zo'n maatregel. De minister trok dit model 4 jaar na de invoering in, toen bleek dat deze manier van bekostiging de ongelijke onderwijskansen voor mbo-studenten vergrootte.
6. Het besluit uit 2017 om een toelatingsrecht voor mbo-studenten op te nemen in de Web is een voorbeeld van zo'n maatregel. Een ander voorbeeld is het besluit dat de minister van OCW nam om voor mbo-studenten die een bol-traject volgen, de voorwaarden te versoepelen voor het verkrijgen van studie-financiering en een ov-studentenkaart.

Bijlage 7 Rapport in beeld

We hebben op basis van de figuren, bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit dit rapport een verkorte weergave van ons onderzoek gemaakt. Dit rapport in beeld is als aparte bijlage 7a te vinden op onze website www.rekenkamer.nl.

Algemene Rekenkamer
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Foto omslag: ANP / Patricia Rehe
Mensfiguren in illustraties: Irina_
pro en Mushakesa / Shutterstock

De tekst in dit document is vastgesteld op 7 februari 2024. Dit document is op 14 februari 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer.

Den Haag, februari 2024