

## KANSENGELIJKHEID IN HET ONDERWIJS: STUREN OP EEN BETWIST IDEEAAL

*Edith Hooge, Sietske Waslander en Eddie Denessen*

### KANSENGELIJKHEID IN HET ONDERWIJS: EEN TAAI, TERUGKEREND VRAAGSTUK

Al in de jaren zestig van de vorige eeuw is het streven naar gelijke kansen in het onderwijs een centraal aandachtspunt in politiek en samenleving. De eerste onderwijs-sociologische studies in Nederland, in het bijzonder ‘Het verborgen talent’ van Heek in 1968, laten zien dat het beroepsniveau van ouders in hoge mate de schoolloopbanen van leerlingen bepaalt. Onderwijs is minder emanciperend dan gedacht; het blijkt juist bestaande sociale verhoudingen te reproduceren. In de jaren zeventig wordt de arbeidsimmigratie van laaggeschoolden uit Zuid-Europa en later Turkije en Marokko merkbaar. Kinderen van migranten kampen met grote achterstanden in het onderwijs. Bovendien wordt het ontstaan van zogenoemde witte en zwarte scholen, mede als gevolg van concentratie van migranten in wijken in de grote steden, als gevaar gezien voor integratie. Zo komt de integratiefunctie van het onderwijs boven op het streven naar gelijke kansen. Geïnspireerd door compensatieprogramma’s uit de Verenigde Staten, zoals het bekende ‘Head Start’, ontstaan interventieprojecten, vooral in de grote steden. Deze projecten richten zich op drie groepen met achterstanden in het onderwijs: meisjes,<sup>1</sup> kinderen uit lagere sociaaleconomische milieus en kinderen met een migratieachtergrond. Vanaf 1974 start de rijksoverheid centraal beleid voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties onder de titel Stimuleringsbeleid. En in de jaren tachtig wordt de toekenning van extra middelen aan scholen op basis van de zogenoemde gewichtenregeling voorgesteld in het Onderwijsvoorrangplan (1984). Rond de eeuwwisseling wordt het beleid gedecentraliseerd en aangeduid als Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA).

Maar rond 2005 heeft het onderwerp kansengelijkheid in het onderwijs de aandacht van politiek en beleid volledig verloren. Ook vallen zorgen over segregatie

---

1. De afgelopen decennia zijn de onderwijsachterstanden van meisjes grotendeels verdwenen, al wijst onderzoek uit 2021 van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uit dat de sekseverschillen in de schooladviezen zijn toegenomen in het voordeel van jongens.

en achterstanden stilletjes als issues van de onderwijsagenda af (Hooge, 2014). In Den Haag is dan het dominante beeld dat het Nederlandse onderwijs ‘een hoogvlakte zonder pieken’ is. De beleidsaandacht richt zich vervolgens op het ‘creëren van pieken’ door ‘excellentie’ te bevorderen. Er ontstaat gerichte aandacht voor het identificeren en faciliteren van topscholen en topopleidingen, en voor aparte arrangementen voor cognitief zeer begaafde leerlingen en studenten in de vorm van aanbod voor hoogbegaafden, *honours*-trajecten en *university colleges*.

Maar als de Inspectie van het Onderwijs in 2016 met het nieuws komt dat de kansengelijkheid in het onderwijs groeit<sup>2</sup> (Inspectie van het Onderwijs, 2016), keert het vraagstuk van kansengelijkheid in één klap terug op de agenda (Elffers, 2022). De verschillen tussen leerlingen met lager en hoger opgeleide ouders nemen toe: ‘Vergelijken we kinderen met dezelfde intelligentie, dan zien we dat leerlingen met laagopgeleide ouders vaker doorstromen naar een lager onderwijsniveau. Ze krijgen lagere basisschooladviezen en deze worden minder vaak bijgesteld op basis van de eindtoets. Ook in de eerste drie jaar van het voortgezet onderwijs stromen deze leerlingen vaker af. Bovendien gaan ze minder vaak naar het hoger onderwijs dan in eerdere jaren’ (zie [onderwijsinspectie.nl](http://onderwijsinspectie.nl)). De aandacht voor ongelijke onderwijskansen neemt enorm toe. In de media met de indringende documentaireserie ‘Klassen’ (Human, 2020). In werk van onderwijswetenschappers zoals Elffers (2022). En voor de onderwijspraktijk met onder meer een Didactief-publicatie met praktische handreikingen voor gelijke kansen (Van den Bergh, Denessen & Volman, 2020) en verspreiding van kennis via websites van het Nationaal Regieorgaan Onderwijswetenschappen.<sup>3</sup>

In 2016 stelt het ministerie van OCW de Gelijke Kansen Alliantie (GKA) in, om in samenwerking met de ministeries van SZW (armoedebestrijding en onderwijs arbeidsmarkt) en VWS (jeugd en sport) de kansen van kwetsbare jongeren te versterken.<sup>4</sup> In de GKA worden gemeenten ondersteund om lokaal beleid te ontwikkelen om gelijke kansen te bevorderen. In 2022 zijn bijna 48 gemeenten aangesloten bij de GKA.<sup>5</sup> Het huidige kabinet (Rutte IV) beschouwt kansengelijkheid als een van de grootste problemen in het onderwijs en trekt er voor 2023 één miljard euro voor uit.

De geschiedenis leert dat kansengelijkheid in het onderwijs een taai en terugkerend vraagstuk is (Meijnen, 2006; Dronkers, 2007; Borghans, Diris & Schils, 2018).

2. [www.onderwijsinspectie.nl/nieuws/2016/04/onderwijsinspectie-kansenongelijkheid-groeit.html](http://www.onderwijsinspectie.nl/nieuws/2016/04/onderwijsinspectie-kansenongelijkheid-groeit.html).

3. <https://www.onderwijskennis.nl/themas/onderwijskansen>.

4. <https://www.gelijke-kansen.nl/over-gelijke-kansen>.

5. <https://www.gelijke-kansen.nl/gemeenten>.

Het roept de vraag op hoe stuurbaar gelijke kansen in het onderwijs eigenlijk zijn. En dat is bij uitstek een vraag voor de bestuurskunde.

#### KANSENGELIJKHEID IN HET ONDERWIJS ALS BESTUURSKUNDIG VRAAGSTUK

Het vraagstuk van gelijke onderwijskansen wordt vooral geadresseerd door sociologen, economen, onderwijskundigen, sociaal psychologen, filosofen en pedagogen. Deze disciplines bieden veel kennis en inzicht over mechanismen die resulteren in ongelijke onderwijskansen. Ze richten zich op thema's als: maatschappelijke functies van onderwijs; opvattingen van onderwijskwaliteit; de inrichting van onderwijsorganisaties en -stelsels; de vormgeving van onderwijsleerprocessen in de klas, praktijklokaal of collegezaal; de rol van leraren en andere professionals; de betekenis van pedagogisch en (vak)didactisch handelen; welke vakkennis, vaardigheden en beroepshouding centraal staan in de onderwijsprofessie; relaties met ouders en maatschappelijke stakeholders; enzovoort.

Maar of kansengelijkheid in het onderwijs stuurbaar is, waar dan aangrijppingspunten liggen en welk type beleid en sturingsinterventies effectief zouden zijn, dat wordt vanuit deze disciplines minder scherp in beeld gebracht. In onderzoeksrapportages komt een doordacht bestuurskundig of beleidsmatig perspectief er vaak bekaaid van af. Vaak wordt volstaan met beleid als aanleiding voor de studie, of een laatste hoofdstuk met enkele globale aanbevelingen en wenken voor politiek en beleid. Of er worden juist verstrekkende conclusies getrokken en *sweeping statements* gemaakt voor beleid en politiek, niet gehinderd door enige bestuurskundige kennis. Hier kan de bestuurskunde en beleidswetenschap het verschil maken. Want kennis en inzichten uit de bestuurs- en beleidswetenschappen zijn zeer behulpzaam bij het beantwoorden van vragen als: (1) Waarom is het vraagstuk van gelijke onderwijskansen weer op de beleidsagenda gekomen? (2) Wat maakt dat sturen op meer kansengelijkheid in het onderwijs zo'n complexe onderneming is? (3) Is het realiseren van gelijke onderwijskansen eigenlijk wel een haalbare kaart?

Zo werpt de politieke agendatheorie van bestuurskundige John Kingdon (1984, zie ook Edelenbos & Van Twist, 1997) licht op de vraag waarom het vraagstuk van kansengelijkheid in 2016 in een keer hoog op de agenda kwam te staan, en is blijven staan. Terwijl in voorafgaande jaren ook regelmatig werd gewezen op groeiende kansenongelijkheid en sociale segregatie in het onderwijs door wetenschap en onderzoek, vanuit de samenleving en in de politiek. Volgens de agendatheorie ging in 2016 een zogenoemd beleidsvenster (*policy window*) open voor het thema 'gelijke onderwijskansen': een momentum om op het probleem te gaan sturen en het op te willen lossen met beleid. Zo'n beleidsvenster ontstaat wanneer drie – zich relatief onafhankelijk van elkaar ontwikkelende en naast elkaar bestaande – stromen samenvloeien omdat ze inhoudelijk, en in gevoeld belang en urgentie, goed

bij elkaar passen. Namelijk: beleidsproblemen, oplossingsalternatieven en politieke ontwikkelingen. Politieke agendatheorie wijst daarbij op personen en organisaties in het politiek-bestuurlijke speelveld die de rol van 'beleidsentrepreneur' nemen. Doordat zij deze drie stromen bewust aan elkaar proberen te koppelen kunnen er beleidsvensters ontstaan. In het geval van kansengelijkheid lijkt de Inspectie van het Onderwijs in 2016 een rol als beleidsentrepreneur te hebben vervuld.

Waarom is sturen op meer kansengelijkheid in het onderwijs zo'n complexe onderneming? Hier is het bestuurskundige inzicht behulpzaam dat de samenleving niet zo maakbaar is als in de twintigste eeuw werd verondersteld. Besturen en bestuurlijke processen zijn complex, risicovol en irrationeel-onlogische van aard (Noordgraaf & De Wit, 2012; Strikwerda, 2012). De opgaven en vraagstukken waar bestuurders en politici voor staan, kenmerken zich steeds meer door ambiguïteit en onderlinge verwevenheid. Bovendien vindt beleidsvoering en besturen plaats in een steeds ingewikkelder speelveld: er zijn veel partijen bij betrokken die vanuit verschillende posities en perspectieven, vaak in onderlinge allianties of netwerken, (mee)besturen of de besturing beïnvloeden. Dit geldt zeker voor het sturen en besturen van onderwijs, waar een drukbezet politiek bestuurlijk speelveld de context vormt voor grote, complexe en gelaagde onderwijsorganisaties (Hooge, 2013). Beleidsvoering en sturing in het onderwijs kenmerkt zich dan ook als polycentrisch en meerlagig (Pierre & Peters, 2005). Dit wil zeggen dat meerdere publieke en (semi-)private actoren in wisselende netwerkconstellaties op macro-, meso- of microniveau het onderwijs sturen, met, of naast de overheid. Daarbij heeft geen enkele actor echt doorzettingsmacht en neemt de rijksoverheid vaak de rol van '*metagovernor*' (Hooge, Waslander & Theisens, 2022).

Het bestuurskundige perspectief op onderwijsbestuur en -beleid biedt aanknopingspunten voor het sturen op kansengelijkheid in het onderwijs. Namelijk, om gelijktijdig verschillende actoren op meerdere bestuurlijke niveaus bij het vraagstuk te betrekken. Op macroniveau is de rijksoverheid aan zet, vanuit de grondwettelijke zorg voor goed onderwijs en de verantwoordelijkheid voor het stelsel en het bestuurlijke speelveld (onderwijsbestel). De focus is dan gericht op het identificeren van meer en minder effectieve overheidsinterventies, en de vraag welke combinaties van beleidsinstrumenten (Bemelmans-Vidéc, Rist & Vedung, 2011) bij kunnen dragen aan het realiseren van beleidsdoelen als meer kansengelijkheid en tegengaan van segregatie. Het bestuurlijk handelingsrepertoire van het Rijk ligt onder meer in het ontwerp en de inrichting van het onderwijsstelsel, de ordening van het bestuurlijke speelveld, de institutionele vormgeving van onderwijs (publiek, privaat, non-profit), de bekostigingssystematiek en toezichts- en verantwoordingsarrangementen. Hierbij moeten steeds mogelijke *trade-offs* tussen belangrijke publieke waarden van het onderwijsstelsel, zoals onderwijskwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid, worden bewaakt (Bronneman-Helmers, 2011).

Op mesoniveau is kansengelijkheid en segregatie een vraagstuk van *governance* en afstemming tussen (besturen van) onderwijsorganisaties, scholen en opleidingen. Dan gaat het om vraagstukken van bovenbestuurlijke en interorganisationele samenwerking, en de bekostiging en *governance* daarvan.

Op microniveau staat de onderwijsprofessie centraal: welk handelingsrepertoire en welke interventies hebben onderwijsprofessionals tot hun beschikking om onderwijskansen van hun leerlingen en studenten te vergroten? Het microniveau komt ook in beeld als uitvoeringspraktijk van kansengelijkheidsbeleid. Want beleidskundig onderzoek wijst al decennialang uit dat de uitvoeringscapaciteit op scholen en opleidingen – de menskracht, middelen en tijd voor de uitvoering van beleid, inclusief voldoende kennis over de doelen en de bedoeling ervan – een doorslaggevende factor vormt voor succesvol bestuur en beleid (Howley & Sturges, 2018). Uitvoerige capaciteitsanalyse is dus een absolute must voor succesvol bestuur en beleid, ook in het onderwijs.

Echter, voor effectieve sturing op meer kansengelijkheid in het onderwijs volstaan bovenstaande aanknopingspunten voor een polycentrische en meerlagige aanpak, inclusief capaciteitsanalyse, niet. Ze kunnen namelijk leiden tot een eenzijdige instrumenteel-technische kijk op bestuur en beleid. Bestuurlijke vraagstukken zijn nooit waardenvrij. Dat is een evident, heel belangrijk bestuurskundig en beleidswetenschappelijk uitgangspunt. In het geval van het vraagstuk van kansengelijkheid in het onderwijs gaan er verschillende – soms onderling tegenstrijdige – normatief-inhoudelijke opvattingen schuil achter het denken over kansengelijkheid en over de functies van onderwijs. Deze normatieve grondslagen werken diep door in beleid en bestuur en de oplossingsrichtingen om gelijke kansen in het onderwijs te bevorderen.

Dit inzicht brengt ons bij de derde vraag: is het realiseren van gelijke onderwijskansen, vanuit normatief-inhoudelijk oogpunt, eigenlijk wel een haalbare kaart? Blijft het beleidsvenster van de brede politieke en maatschappelijke consensus over kansengelijkheid in het onderwijs open staan? Juist als we concreet en expliciet maken wat we precies bedoelen met gelijke kansen, hoe dat vertaald wordt in termen van bestuur en beleid en hoe dat zijn beslag krijgt in de feitelijke organisatie onderwijs, tot op het niveau van de klas en de leraar? Na dertig jaar onderwijsachterstandenbeleid temperde onderwijssocioloog Wim Meijnen (2006:50) de verwachtingen:

‘Voorts lijkt, gelet ook op ervaringen over de grens, dat het probleem van de ongelijke onderwijskansen veroorzaakt door “sociale, culturele en/of economische omstandigheden” niet spoedig zal worden opgelost. Waarschijnlijker is dat het nooit zal worden opgelost. Zolang de sociale stratificatie van de samenleving gepaard gaat met verschillen in opleiding, inkomen en

bezit, zullen er altijd generaties kinderen onder uiteenlopende condities opgroeien. De beleidsopdracht lijkt dan ook niet te zijn het opheffen van het probleem maar het tot aanvaardbare proporties terugbrengen ervan. En over wat aanvaardbare proporties zijn valt geen wetenschappelijke uitspraak te doen. Ethische en politiek-normatieve argumenten komen daarvoor in de plaats.'

In dit hoofdstuk werken we de normatief-inhoudelijke component van kansengelijkheid verder uit. Door te laten zien dat verschillende waardenkaders denkbaar zijn, die aanleiding geven tot heel verschillende sturingsopties.

#### VERSCHILLENDE WAARDENKADERS TEN GRONDSLAG AAN KANSENGELIJKHEID

Wanneer is sprake van 'gelijke kansen'? Waarom zijn óngelijke kansen een probleem? Of misschien beter gezegd, wélke ongelijkheid vinden we wel en niet problematisch? Op basis van verschillende waardenkaders krijgen deze vragen verschillende antwoorden. We laten zien hoe verschillende waardenkaders aanleiding zijn voor verschillende oplossingsrichtingen.

##### *Het meritocratisch ideaal als dominant waardenkader*

Het meritocratisch ideaal vormt al decennia het dominante waardenkader bij het vraagstuk van kansengelijkheid in het onderwijs. Ook in 2016, toen de Inspectie van het Onderwijs de noodklok luidde en het vraagstuk weer op de beleidsagenda kreeg, vormde dit ideaal het waardenkader voor kansengelijkheid in het onderwijs.

Het meritocratisch ideaal houdt in dat de verdeling van macht, inkomen en status niet langer plaatsvindt op basis van klasse en afkomst – zoals in een standensamenleving – maar op basis van ieders individuele talenten. In een dergelijke samenleving geldt het credo 'de juiste mens op de juiste plek' (Waslander, 2006; Young, 1958). Wat iemand bereikt, moet een kwestie van *merit* zijn. De oorspronkelijke betekenis van *merit* als 'verdienste voor de samenleving' krijgt in een meritocratie een smalle, individuele, betekenis van 'eigen verdienste', van individueel talent en de motivatie om dat tot ontwikkeling te brengen. Het meritocratisch ideaal berust op twee pijlers. De ene pijler is *economisch* van aard. Als individuele talenten – en niet bijvoorbeeld afkomst, sekse of etniciteit – het belangrijkste criterium zijn bij het verdelen van banen, leidt dat tot de meeste collectieve welvaart. De tweede pijler berust op een specifieke invulling van *rechtvaardigheid*. In deze notie zijn verschillen in inkomen, status en dergelijke 'eerlijk' als iedereen dezelfde kansen heeft gekregen en de een in een eerlijke competitie beter is gebleken dan de ander. Het gaat er dus niet om dat er in een meritocratische samenleving geen verschillen zijn tussen mensen, maar om de rechtvaardiging voor die verschillen. De

term meritocratie werd in 1958 geïntroduceerd door Michael Young in een klassiek geworden sociologische toekomstsatire *The rise of the meritocracy: 1870-2033*. Young schetst hierin de maatschappelijke gevolgen als ‘succes’ louter gebaseerd is op individueel talent.

Vanuit het ideaal van de meritocratie heeft het onderwijs de taak om leerlingen en studenten een plek in het onderwijsstelsel te bieden dat past bij hun talenten en motivatie. Met het verworven diploma kunnen zij vervolgens een passende plek en positie ‘verdienen’ in de samenleving. De verdeling van leerlingen over afzonderlijke niveaugroepen en typen scholen, opleidingen en studies is vanuit meritocratisch ideaal gerechtvaardigd, zolang dit gebeurt op grond van individueel talent en motivatie, en niet op basis van groepskenmerken. Maar als leerlingen op basis van sociaal bepaalde prestaties, of op basis van hun afkomst, sekse of etniciteit worden ingedeeld in niveaugroepen, dán is er sprake van kansengelijkheid. Dán heeft onderwijs de taak om de opleidings- en diplomakansen voor kinderen met verschillende achtergronden gelijk te trekken.

In een meritocratische samenleving krijgt onderwijs het karakter van een ‘positioneel goed’ (Hirsch, 1977; Di Stasio, Bol & Van de Werfhorst, 2015). Dat wil zeggen dat hoeveel en wat voor soort onderwijs iemand heeft gevolgd *in vergelijking met anderen* de doorslag geeft bij toegang tot vervolgonderwijs en posities op de arbeidsmarkt. De maatschappelijke waarde van een diploma hangt af van het aantal andere mensen dat hetzelfde of een beter diploma heeft. Dat leidt tot een ‘nulsomspel’, waarin voorsprong voor de een samengaat met achteruitgang voor een ander. Het positionele karakter van onderwijs veroorzaakt een prikkel om steeds meer te investeren in onderwijs. Het kan van onderwijs een ratrace maken. Ouders ervaren dan grote druk om te investeren in de onderwijskansen van hun kinderen, en jongeren ervaren die druk ook zelf (Boer et al., 2022). Inspelend op die competitieve behoefte bij ouders en jongeren, groeit het aanbod van privaat (commercieel) aanvullend onderwijs zoals bijles, toets- en examentraining en huiswerkbegeleiding (Elffers, 2022; Onderwijsraad, 2021), wat op zijn beurt verschillen in onderwijskansen creëert tussen leerlingen wier ouders dat extra onderwijs wél en níét kunnen betalen.

Het meritocratische ideaal wordt breed gedeeld in Nederland. Met de forse groei van onderwijsdeelname vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw wordt ‘eigen verdienste’ toenemend en eenzijdig de betekenis van schoolsucces en niveau van het diploma. Daardoor hangen verschillen in opleidingsniveau in hoge mate samen met verschillen in maatschappelijke positie (Bovens & Wille, 2011). Maar, het streven naar kansengelijkheid vanuit het meritocratisch waardenkader bijt zichzelf uiteindelijk in de staart (Elffers, 2022; Hooge, 2020; Vuyk, 2017). Want hoe groter het streven naar eerlijke selectie in het onderwijs op basis van ieders indivi-

duele talenten en motivatie, hoe beter alle ‘schoolcapabele’ en gemotiveerde kinderen worden geselecteerd voor de hogere onderwijssoorten en bijbehorende diploma’s. Met als resultaat dat kinderen die het minder goed doen op school in de lagere onderwijssoorten achterblijven. Het meritocratisch perspectief heeft weinig aandacht, waardering en erkenning voor die lagere onderwijssoorten, voor wat leerlingen er leren, hoe zij zich ontwikkelen en welke diploma’s zij behalen. Door de ‘meritocratische sortering’ neemt de maatschappelijke en politieke waardering voor lager opgeleiden steeds verder af (Sandel, 2020). In een volgroeide meritocratie verwordt onderwijs tot een instrument dat het breukvlak tussen hoog- en laagopgeleiden verdiept (Bovens & Wille, 2011; Völker & Elchardus, 2012) en zelf de nieuwe maatschappelijke scheidslijn vormt (Hooge, 2020; Vuyk, 2017).

### *Andere waardenkaders*

Voor het vraagstuk van kansengelijkheid in het onderwijs zijn ook andere waardenkaders geldig, waar ook ongelijke uitkomsten en maatschappelijke ongelijkheid mee worden geïmpliciteerd (Tawney, 1964; Swift, 2004). Bijvoorbeeld, vanuit het universele recht op menselijke waardigheid, wederzijdse waardering en respect (De Beco, 2008; Sennett, 2003) zijn ongelijkheden tussen mensen alleen te rechtvaardigen als ze geen afbreuk doen aan die waardigheid. Met andere woorden: ieders en alle talenten verdienen waardering. Het concept *merit*, oftewel verdienste, krijgt vanuit deze waardenkaders een bredere, meer collectieve betekenis dan een smalle invulling van ‘individueel winnen op de onderwijsladder’. Vanuit dat perspectief is er meer aandacht voor verdiensten voor de samenleving als geheel, zoals bijdragen aan het welzijn van anderen, voorzien in voedsel of veiligheid, ondernemen of onderhoudswerk verrichten.

Het vraagstuk van ongelijke kansen wordt ook benaderd vanuit een ideaal van inclusiviteit, met als uitgangspunt dat iedereen erbij hoort en dezelfde rechten heeft om zelfstandig mee te doen (Felder, 2018; Schuman, 2014; Terzi, 2014). Vanuit dat perspectief gaat kansengelijkheid over het optimaliseren van kansen om te participeren, over de mogelijkheid voor mensen met diverse achtergronden en kenmerken om elkaar te ontmoeten en met elkaar om te gaan, over rekening houden met elkaar en over elkaar erbij betrekken. De focus ligt dan op het reduceren van verschillen tussen mensen in het dagelijks leven, bijvoorbeeld in hun sociaaleconomische positie, welbevinden of gezondheid. Kwetsbare groepen en minderheden zouden geen drempels of obstakels mogen ervaren om er als vanzelfsprekend bij te horen.

Wat deze ‘andere’ waardenkaders met elkaar gemeen hebben, is dat ze de intrinsieke waarde van onderwijs als vertrekpunt nemen (Almutairi, 2015; McCowan, 2012). We gebruiken daarvoor de paraplu van ‘onderwijs als intrinsiek goed’, als



contrast voor onderwijs als positioneel goed. Onderwijs als intrinsiek goed betekent dat de waarde van onderwijs wordt uitgedrukt in de betekenis ervan voor een leerling of student, waarmee het sociale en relationele karakter van onderwijs op de voorgrond komt. Vanuit dit perspectief is onderwijs bij uitstek een sociale onderneming (Cohen, 2011): het wordt ‘gemaakt’ door dagelijkse interacties binnen sociale relaties tussen mensen. In onderwijs gaat het om acties – het handelen, de interventies – van onderwijsprofessionals, die betekenis krijgen in *interacties*, met collega’s, met leerlingen en studenten, met leidinggevenden, met ouders en betrokkenen in de lokale omgeving van de school of opleiding (Goodall, 2011; Grissom et al., 2021). Zo beschouwd ligt de kwaliteit van onderwijs besloten in de kwaliteit van die sociale interacties en relaties. Daarom wordt onderwijs door bestuurskundigen ook wel aangeduid als een relationeel goed (Uhlener, 1989).

Onderwijs als intrinsiek goed gaat uit van de ontwikkeling van leerlingen naar hun eigen interesses en mogelijkheden. De inhoud van onderwijs en de kwaliteiten van de pedagogische relaties in de klas of collegezaal staan centraal: is dat wat er geleerd wordt aan kennis, vaardigheden, algemene en sociale vorming, van waarde voor de leerling of student? Ervaren zij voldoening, welbevinden en motivatie tijdens het leren en ontwikkelen? Vanuit dit perspectief draait het bij kansengelijkheid om kansen op leren, ontwikkelen, ontplooiing, vorming en volwassenwording. Als een leerling bijvoorbeeld goed uit de verf komt en gelukkig wordt van een studie naar zijn interesse, maar waarvan het niveau lager is dan wat de leerling cognitief in zijn mars heeft, dan is dat geenszins problematisch.

#### STUREN OP KANSENGELIJKHEID NIET WAARDENVRIJ

Het vraagstuk van kansengelijkheid in het onderwijs kan vanuit verschillende waardenkaders worden benaderd. We hebben een aantal daarvan geschetst in termen van onderwijs als positioneel, en als intrinsiek goed. We werken die perspectieven verder uit, om te illustreren hoezeer waardenkaders richtinggevend zijn voor de zoektocht naar antwoorden op de vraag: hoe *te sturen op* kansengelijkheid in het onderwijs?

#### *Kansengelijkheid als sturingsvraagstuk vanuit meritocratisch ideaal*

In het meritocratische ideaal staat het positionele karakter van onderwijs voorop. Om dit positionele goed zo eerlijk mogelijk onder de nieuwe generatie jongeren te verdelen, richt het bestuurskundige vraagstuk van kansengelijkheid zich op het creëren van een gelijk speelveld voor het behalen van passende diploma’s. Daarbij gaat het om het wegwerken van factoren die tot achterstanden van leerlingen leiden, zoals verschillen in ouderbetrokkenheid tussen sociaaleconomische milieus (Goodall, 2017), verschillen in de toegankelijkheid van vervolgonderwijs voor

groepen leerlingen, of lage verwachtingen van leerlingen uit risicogroepen (Rubie-Davies, 2014). Daarnaast richt de blik zich op het privilegiëren van kinderen die in gunstige omstandigheden opgroeien, zoals een doorgaans rijke leeromgeving in hun gezin waardoor zij met een voorsprong in het onderwijs starten, de onevenredige toegang tot commerciële huiswerkbegeleiding, en overschatting van hun mogelijkheden door leraren (Elffers, 2022). Een eerlijk speelveld impliceert het wegwerken van benadeling en het ter discussie stellen van bevoorrechtting. Standardisatie en vergelijkbaarheid van uitkomsten zijn daarbij belangrijk.

Sturen op kansengelijkheid in het onderwijs kan vanuit het meritocratisch ideaal op verschillende manieren: (1) onderwijsachterstanden compenseren, (2) drempels weghalen en (3) differentiëren. We lichten deze opties hieronder nader toe.

### *1. Achterstanden compenseren*

Volgens het meritocratisch ideaal ontstaat onrechtvaardigheid vanuit het gegeven dat kinderen niet zelf het nest kiezen waarin ze geboren worden. Door verschillen tussen thuismilieus heeft het ene kind meer kansen dan het andere om haar of zijn talent tot volle wasdom te laten komen. Dit geldt vooral voor jonge kinderen; naarmate kinderen ouder worden dragen zij meer verantwoordelijkheid voor hun eigen inzet en keuzes. Het compenseren van achterstanden is daarom een geëigende interventie, vooral voor de jongste kinderen (Winsler et al., 2008). Dit kan in de vorm van speciale programma's of speciaal aanbod voor specifieke groepen kinderen die vanwege hun thuissituatie risico lopen op onderwijsachterstanden. Hoe eerder en hoe beter die potentiële achterstanden worden bestreden, hoe gelijkker de kansen waarmee kinderen aan de start van hun schoolloopbaan verschijnen. Er zijn ook andere vormen van compensatie denkbaar. Nederland kent al decennialang een zogenoemde gewichtenregeling, waarmee scholen met veel leerlingen uit 'zwakke educatieve thuismilieus' meer geld krijgen. Zij kunnen de extra financiering bijvoorbeeld inzetten voor meer handen in de klas, toegesneden onderwijsprogramma's, aanvullend onderwijs, kleinere klassen, verlengde schooldagen of op een andere manier waar deze leerlingen bij gebaat zijn. Verlagen van de leerplichtige leeftijd is ook een manier om te compenseren. Kinderen gaan dan op jongere leeftijd naar school, met een nadruk op spelend leren in de eerste jaren.

### *2. Drempels weghalen*

De andere kant van de compensatie-medaille is het weghalen van drempels. Bijvoorbeeld, als een financiële bijdrage van ouders impliciet of expliciet fungeert als toegangsdrempel voor een kind om onderwijs te volgen, dan moet zo'n bijdrage afhankelijk zijn van de draagkracht van ouders, vrijwillig zijn, of in het uiterste geval helemaal worden afgeschaft. Hetzelfde geldt voor extra kosten om extra lessen of aanvullend onderwijs te volgen, voor bijvoorbeeld techniek, cultuur of sport. Als bijles, examentraining en huiswerkondersteuning alleen commercieel

beschikbaar is, en daarmee moeilijk beschikbaar voor leerlingen van minder kapitaalcrachtige ouders, dan kunnen publiek bekostigde scholen een vergelijkbaar, voor iedereen vrij toegankelijk, aanbod ontwikkelen (Elffers, 2022; Onderwijsraad, 2021).

### 3. *Differentiëren*

Om de capaciteiten en talenten van kinderen maximaal tot ontwikkeling te laten komen, is het nodig om in het onderwijs te differentiëren en leerlingen en studenten te selecteren. Dat kan binnen scholen en opleidingen (*tracking* ofwel interne differentiatie) of tussen scholen, opleidingen en studies (*streaming* ofwel externe differentiatie). Vanuit het ideaal van de meritocratie komt het er in beide gevallen op aan dat de verdeling gebaseerd is op de juiste criteria: talent en motivatie. Er mag geen invloed zijn van andere kenmerken, zoals achtergrond of de sociaal-culturele of etnische groep waartoe iemand behoort. Om dat te realiseren, moet selectie gebaseerd zijn op goede, objectieve en gestandaardiseerde toetsen en niet op subjectieve inschattingen of adviezen van leraren. Bijvoorbeeld: alle leerlingen maken het eind van de basisschool dezelfde toets die aangeeft naar welk schooltype een leerling kan gaan. Of: de cijfers op centrale eindexamens bepalen tot welke vervolgopleiding een leerling toegang krijgt. En als er meer gegadigden zijn dan plaatsen voor een bepaalde opleiding, dan selecteren opleidingen het best op basis van geobjectiverde indicatoren voor talent en motivatie. Dat geeft potentiële studenten bovendien de goede prikkels om te presteren (Coleman, 1992). Voorwaarde voor eerlijke selectie is dan wel dat die toetsen zélf zo objectief mogelijk zijn, en niet onbedoeld groepen leerlingen benadelen. De manier waarop de Nederlandse overheid gelijke kansen monitort, past bij een meritocratische perspectief op kansengelijkheid. In het dashboard gelijke kansen<sup>6</sup> worden de onderwijsuitkomsten van leerlingen met gelijke cognitieve niveaus bijgehouden. Er wordt onder meer gekeken naar de schooladviezen in groep acht van de basisschool, de loopbaan in het voortgezet onderwijs en de overgang naar middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs van leerlingen en studenten, onderscheiden naar het opleidingsniveau van hun ouders.

### *Kansengelijkheid als sturingsvraagstuk vanuit andere waardenkaders*

Andere waardenkaders – zoals menselijke waardigheid of inclusiviteit – benadrukken het karakter van onderwijs als intrinsiek goed. Het bestuurskundige vraagstuk van sturen op kansengelijkheid spitst zich dan toe op vragen over toegankelijkheid van betekenisvol en relevant onderwijs, en op vragen over inclusiviteit (Brighthouse et al., 2018). Het perspectief op onderwijs als intrinsiek goed benadrukt de waarde van onderwijs voor een individu, los van de waarde die het voor een ander heeft.

---

6. [www.ocwincijfers.nl/themas/kansengelijkheid](http://www.ocwincijfers.nl/themas/kansengelijkheid).

Om kansen te beoordelen gaat het dan niet zozeer om het vergelijken van meetbare prestaties van leerlingen, maar om persoonlijke, individuele ontwikkeling. Het draait dan om vragen als: komt elk kind of elke jongere tot zijn recht in het onderwijs? Krijgt elke leerling of student de mogelijkheid om haar of zijn interesses en talenten te ontdekken en tot wasdom te laten komen?

Vanuit het perspectief van onderwijs als intrinsiek goed staat de toegang tot waardevol onderwijs centraal, met proceskwaliteit en kwaliteit van interacties als belangrijke kenmerken. Maatregelen en interventies voor gelijke kansen zijn dan gericht op het verbreden van het curriculum, het bieden van ruime keuzemogelijkheden aan leerlingen en het ondersteunen van autonomie en zelfregulatie (Van den Eerenbeemt & Middelbeek, 2021). De kwaliteit van de pedagogische relatie tussen de onderwijsgevende en leerling of student is misschien nog wel belangrijker dan de effectiviteit van het (vak)didactisch handelen van de leraar of docent. Theoretisch wordt dit perspectief ondersteund door de zelfdeterminatietheorie van Ryan & Deci (2017). Daarin is motivatie geen input, maar een uitkomst van pedagogische behoeften van relatie, gevoel van competentie en autonomie.

Ook vanuit waardenkaders die onderwijs als intrinsiek goed opvatten, kan er worden gestuurd op kansengelijkheid. Bijvoorbeeld via (1) onderwijs met een stevig publiek karakter, (2) begrenzen van vrije schoolkeuze en onderwijsaanbod aan specifieke subgroepen, (3) een breed curriculum, en (4) differentiëren zonder stigmatiseren. We lichten dit hieronder nader toe.

### 1. *Onderwijs met een stevig publiek karakter*

Een overheid die voorziet in onderwijs met een stevig publiek karakter – goed onderwijs dat voor iedereen vrij toegankelijk is – sluit nauw aan bij waarden als inclusiviteit. Publieke voorzieningen en publieke diensten die iedereen gebruikt – zoals onderwijs –, hebben bij uitstek de potentie om een inclusief ‘publiek’ te vormen (Moore & Fung, 2012). Of, zoals de Amerikaanse filosoof Dewey (1927) dat bijna een eeuw geleden al noemde: *calling a public into existence*. Dat kan alleen als publieke diensten zo’n hoge kwaliteit leveren dat er weinig animo ontstaat voor private alternatieven (Haque, 2001). De kwaliteit van het onderwijs op publiek bekostigde scholen moet zo goed zijn, dat ouders geen enkele reden hebben om uit te wijken naar commerciële bijles of huiswerkondersteuning. Kortom: *‘What the best and wisest parent wants for his own child, that must the community want for all of its children. Any other ideal for our schools is narrow and unlovely; acted upon, it destroys our democracy’* (Dewey, 1900). Vanuit een perspectief van inclusiviteit wordt de groei van privaat – vaak commercieel – onderwijsaanbod gepercipieerd als een indicatie dat ouders bereid zijn meer te betalen voor onderwijs dan wat ze al doen via de belastingen. De kunst is dan om die bereidheid te benutten voor nieuwe vormen van solidariteit die minder anoniem, abstract en grootschalig zijn dan col-

lectieve belastingen, ten gunste van een divers samengestelde groep kinderen (Waslander, 2021; 2015).

### *2. Grenzen aan vrije schoolkeuze en onderwijsaanbod aan specifieke subgroepen*

Vanuit het oogpunt van onderwijs als intrinsiek goed, is een verdeling van kinderen over afzonderlijke typen scholen en opleidingen alleen rechtvaardig als de samenstelling van de leerlingpopulatie een adequate afspiegeling is van bestaande diversiteit in de samenleving (Nahai, 2013). Aparte scholen voor aparte groepen kinderen zijn zo beschouwd principieel onjuist, omdat de socialisatiefunctie van onderwijs daarmee in het geding komt. Als kinderen van verschillende achtergronden elkaar niet op school ontmoeten, kunnen ze niet leren met elkaar om te gaan en waardering te ontwikkelen voor heel verschillende talenten van heel verschillende mensen. Het draagt ook niet bij aan onderlinge solidariteit. Voor meer kansengelijkheid vanuit die gedachte moeten jongens- en meisjesscholen, scholen met voornamelijk kinderen van goedbetaalde tweeverdieners of met alleen kinderen die als derde of vierde generatie opgroeien in armoede actief worden bestreden (Edzes & Strijker, 2015). Dat impliceert grenzen aan vrije schoolkeuze voor ouders, en aan onderwijsaanbod dat alleen specifieke subgroepen goed bedient.

### *3. Breed curriculum*

Onderwijs als intrinsiek goed impliceert dat iedereen volwaardig en gewaardeerd lid van een (school)gemeenschap moet kunnen zijn, hoezeer kinderen en jongeren ook van elkaar verschillen (Waslander & Glebbeek, 2006). Interventies en maatregelen voor meer kansengelijkheid moeten daarom gericht zijn op wat kinderen nodig hebben om deel uit te maken van de (school)gemeenschap en om daarin te floreren. Om ervoor te zorgen dat iedere leerling zijn of haar talenten kan ontdekken, en zich positief kan identificeren met de school, is een breed curriculum beter dan een smalle focus (Akerlof & Kranton, 2002). Dat betekent ook dat een breed palet aan kennis en vaardigheden een vergelijkbare waardering verdienen.

### *4. Differentiëren zonder stigmatiseren*

Differentiatie in het onderwijs is ook mogelijk vanuit het perspectief van onderwijs als intrinsiek goed. Maar met het oog op kansengelijkheid mag dat geen afbreuk doen aan het functioneren van de school of opleiding als sociale gemeenschap. Het afwisselend verdelen van leerlingen over verschillende groepen en stromen, waarbij leerlingen elkaar blijven tegenkomen en dingen samen kunnen doen op school helpt daarbij, net zoals het aanbieden van een gemeenschappelijk kerncurriculum en extra-curriculaire activiteiten voor alle leerlingen. Het gelijkelijk waarderen van onderwijssoorten en -niveaus is ook bevorderlijk voor kansengelijkheid vanuit waardenkaders van inclusie en waardigheid. Externe differentiatie van theoretisch en praktisch gericht onderwijs zou niet mogen resulteren in diploma's en kwalificaties die eendimensionaal worden gekwalificeerd als hoog- en laagopgeleid. Het

werkt stigmatiserend en biedt te veel ruimte aan groepsgebonden verwachtingen en vooroordelen, waardoor leerlingen in 'hogere' schooltypen meer kansen krijgen om te leren dan leerlingen in de 'lagere' schooltypen (Denessen, 2020). Passender vormen van differentiëren zijn: werken met wisselende, verschillend samengestelde, subgroepen voor delen van het curriculum, bijvoorbeeld lezen en techniek, waarbij leerlingen en studenten veel mogelijkheden hebben om te proberen en te switchen.

Deze uitwerking van de geschetste waardenkaders illustreert dat verschillende, en zelfs tegengestelde, oplossingsrichtingen in beeld komen voor het vraagstuk van kansengelijkheid in het onderwijs. De bestuurskundige vraag hoe te sturen valt op kansengelijkheid, kan daarom niet worden beantwoord zonder reflectie op de normatief-inhoudelijke component van kansengelijkheid.

#### BIJDRAGE VAN DE BESTUURSKUNDE: ACCOMMODEREN VAN WAARDENKADERS

Duidelijk is dat het streven naar kansengelijkheid geen onbetwist ideaal is. Op het eerste gehoor klinkt er de laatste jaren grote eensluidendheid in samenleving en politiek over de noodzaak en urgentie van het bevorderen van gelijke kansen in het onderwijs. Er is een groot gedeeld probleembesef van kansengelijkheid in het onderwijs, waarbij de blik zich vervolgens vooral richt op het minimaliseren van de invloed van de thuisomgeving op de ontwikkeling van kinderen en jongeren. Maar als het aankomt op concrete uitwerking in beleidsinterventies, maatregelen, het verdelen van middelen, of het herstructureren van het onderwijsstelsel, dan ontstaat stevig debat. Dan blijken er verschillende idealen en overtuigingen te bestaan over gelijkheid, kansen en rechtvaardigheid in relatie tot de functie en bedoeling van onderwijs. Zowel binnen de politiek als in het beleid en de onderwijspraktijk, ontstaat spraakverwarring en onenigheid. De één krijgt het verwijt toetsen en diploma's tot doel te verheffen en bij te dragen aan prestatiedruk, de ander een onrealistisch perspectief te hanteren van betekenisvol leren en vrijblijvende persoonlijke ontplooiing.

Het expliciteren van normatieve visies op kansen, gelijkheid en rechtvaardigheid, kan een begin zijn van een dialoog om tot een gemeenschappelijk perspectief op kansengelijkheid te komen. Onderwijs is niet alleen een positioneel goed, en ook niet louter een intrinsiek goed. Hoe verantwoord – in pedagogische en onderwijskundige zin – vinden we het als eerlijk selecteren naar meritocratisch ideaal ertoe leidt dat er minder aandacht en waardering is voor kinderen en jongeren waarvoor de school minder geschikt is? En hoe eerlijk vinden we het dat de 'lagere onderwijsvormen' die zij volgen deze leerlingen niet inleidt in maatschappelijk interessante sociale netwerken en domeinen, maar in plaats daarvan hun inferieure soci-

ale status bevestigt (Vuyk, 2017)? Het is belangrijk om de waarde van de verschillende invalshoeken en visies niet te bagatelliseren, maar te onderkennen.

Hier ligt een taak voor de bestuurskunde: komen tot een gedeelde visie op kansen als basis voor een coherente beleidstheorie, op grond waarvan beleid, interventies en maatregelen kunnen worden ontwikkeld om kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen. Hier blijkt dan ook de complexiteit van kansengelijkheid als bestuurlijk vraagstuk. Want op het eerste oog lijkt het positionele karakter van onderwijs haaks te staan op onderwijs als intrinsiek goed. Zo is binnen alle waardenkaders de waarde van onderwijs relatief, maar waar de waarde van onderwijs als positioneel goed áfneemt naarmate meer mensen er gebruik van maken, neemt die waarde als intrinsiek goed juist tóe (Fiorito & Vatiéro, 2013). In het meritocratisch waardenkader is iedereen elkaars potentiële concurrent, in andere waardenkaders elkaars potentiële helper.

Bovendien is het lastig om de verschillende normatieve grondslagen überhaupt boven tafel te krijgen. In WEIRD-landen (*western educated industrialised rich democratic*-landen (Henrich, Heine & Norenzayan, 2010) zoals Nederland, is het meritocratisch ideaal zó dominant, dat de normativiteit ervan bijna niet meer herkend en benoemd worden. Dat geldt zowel voor het beleid (Waslander, 2006a), als voor onderwijsprofessionals en burgers zelf (Mijs, 2016). Juist omdat waardenkaders impliciet blijven, worden meritocratie en inclusiviteit nogal eens als twee simultaan na te streven idealen beschouwd in sturing en beleid. Doelen als 'iedereen moet zichzelf optimaal kunnen ontwikkelen', 'ieder talent telt', 'we willen het beste uit de leerling halen', en 'bij ons kun je worden wie je bent' worden vaak in een adem genoemd. Waar de formuleringen sterk doen denken aan onderwijs als intrinsiek goed, pakt de uitwerking in concreet beleid en de inrichting van onderwijs anders uit. Het Nederlandse onderwijsstelsel is immers in hoge mate ingericht op basis van meritocratische uitgangspunten, met gedifferentieerde leerwegen, diploma's van verschillende waarde en voorbereiding op een gestratificeerde beroepenstructuur. De intrinsieke waarde van onderwijs wordt sterk begrensd door de meritocratische principes waarop het stelsel berust: ieder talent mag op school dan wel tellen, maar is maatschappelijk gezien niet evenveel waard. Beleid dat gericht is op andere waarden, zoals menswaardigheid en inclusiviteit, dient het meritocratische ideaal dus expliciet ter discussie te stellen. Gebeurt dat niet, dan ontstaat het risico dat maatregelen het onderliggende vraagstuk eerder groter dan kleiner maken.

De verschillende waardenkaders die we hier hebben geschetst lijken onverenigbaar, maar dat wil niet zeggen dat gelijkekansenbeleid voor het onderwijs onmogelijk is. Want er is een grote gemene deler: kinderen hebben recht op onderwijs dat hen het best voorbereidt op de toekomst. Daarvoor zijn kwalificaties van belang,

maar is het ook belangrijk om als persoon erkend en gewaardeerd te worden en erbij te horen. Voor beleid is het relevant om uitgangspunten en idealen omtrent kansengelijkheid te expliciteren. Hoe draagt beleid bij aan het meritocratisch gehalte van onderwijs, aan inclusiviteit, aan menselijke waardigheid? Maar ook: wat zijn eventuele risico's? De kunst is vervolgens slim beleid en interventies te ontwikkelen die een oplossing dichterbij brengen.

Onderzoek naar selectiepraktijken van Amerikaanse universiteiten (o.a. Nahai, 2013) kan dit illustreren. Op basis van het meritocratisch ideaal buigen de meeste universiteiten zich over de vraag hoe ze hun criteria en procedures zo objectief mogelijk kunnen vormgeven opdat alle studenten met talenten een even grote kans op toelating krijgen. Beurzenprogramma's horen daarbij. UC Berkeley opteerde voor een andere koers. Zij namen als vertrekpunt dat de groep toegelaten studenten een goede afspiegeling moet zijn van alle leerlingen die in dat jaar eindexamen doen in de staat Californië. Om dat doel te realiseren, verschoof de aandacht naar een aanpak met criteria die variëren met de context waarbinnen studenten hun eindexamen doen. Zo is deze universiteit in staat gebleken een heel divers samengestelde studentenpopulatie te realiseren, zonder in te boeten op kwaliteit of de positie op ranglijsten.

Een ander voorbeeld zijn compensatieprogramma's voor leerachterstanden. Dit zijn interventies die bij uitstek bijdragen aan het meritocratisch ideaal: ze geven leerlingen die opgroeien in achterstandssituaties de kans om hun leerpotentieel op school beter te benutten, en ze verkleinen de invloed van gezinskenmerken op hun schoolloopbanen. Maar compensatieprogramma's dragen ook bij aan waarden van inclusiviteit en waardigheid. Het wegwerken van achterstanden kan er namelijk voor zorgen dat leerlingen beter kunnen meedoen met andere leerlingen, met positieve gevolgen voor de sociale cohesie van leerlingen uit verschillende groepen. Tegelijkertijd zijn compensatieprogramma's problematisch vanuit het waardenkader van waardigheid. Met compensatieprogramma's wordt geïmpliceerd dat kinderen in hun thuissituatie te weinig hebben geleerd of dat hetgeen ze thuis hebben geleerd van minder waarde is en compensatie behoeft. Waardering voor de vroege leerervaringen in gezinnen die als 'achterstandsgezinnen' gelden, vereist een andere inrichting van het onderwijs, met een minder vast curriculum en minder gestandaardiseerde onderwijsmethoden en toetsen. Voorbeelden van een sterker op inclusie gerichte aanpak zijn het betrekken van ouders bij de school en de scholing, het leren en het ontwikkelen van hun kinderen (Goodall, 2017), en het gebruik van zogeheten *funds of knowledge*, het benutten van buitenschoolse kennisbronnen van leerlingen door leraren in de klas (Volman & 't Gilde, 2021).



Een belangrijke bijdrage van de bestuurskunde aan het vraagstuk van gelijke onderwijskansen ligt in de erkenning dat het niet waardenneutraal is. Dat impliceert dat bij onderzoek naar bijvoorbeeld effectieve overheidsinterventies of passende institutionele vormgeving voor kansengelijkheid, of bij de analyse van *trade-offs*, ook de politiek-normatieve en ethische aspecten worden blootgelegd, geordend en geadresseerd. Hiervoor is interdisciplinariteit nodig: theorie, kennis en inzichten uit andere disciplines, met name uit de (rechts)filosofie, sociologie en de sociale psychologie. Tot slot draagt de bestuurskunde vanuit de eigen kern discipline fundamenteel bij aan het vraagstuk van gelijke onderwijskansen. Want de bestuurskunde en beleidswetenschappen zijn behulpzaam bij vragen als welke beleidstheorieën het meest hout snijden, welke overheidsinterventies, beleid, maatregelen en verdeling van middelen welke effecten sorteren, welke neveneffecten optreden, maar ook hoe het vraagstuk zich zou ontwikkelen zonder ingrijpen van de overheid. Ook biedt de bestuurskunde een rijk palet aan vruchtbare perspectieven en handelingsrepertoire om kansengelijkheid te bevorderen voor onderwijsbestuurders, -beleidsmakers en -professionals. Bijvoorbeeld over hoe om te gaan met collectieve actieproblemen zoals uitstel van selectie of sociale segregatie, met zogenoemde Mattheus-effecten, of met de kloof tussen feitelijke en gevoelde rechtvaardigheid die kleven aan het vraagstuk van gelijke onderwijskansen.

Normativiteit blootleggen, interdisciplinariteit nastreven én de eigen discipline scherp hebben: dat zijn drie belangrijke dragers van de toekomstbestendigheid van de bestuurskunde.

## REFERENTIES

- Akerlof, G., & Kranton, R. (2002). Identity and schooling. Some lessons for the economics of education. *Journal of Economic Literature*, 40(4), 1167-2001.
- Almutairi, A. (2015). Is educational adequacy adequate for just education? *Educational Studies*, 51(6), 510-524. <https://doi.org/10.1080/00131946.2015.1098646>.
- Bemelmans-Vidéc, M.L., Rist, R.C., & Vedung, E.O. (Red.), (2011). *Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation* (Vol. 1). London: Transaction Publishers, 21-58.
- Boer, M., Van Dorsselaer, S., De Looze, M., De Roos, S., Brons, H., Van den Eijnden, R., Monshouwer, K., Huijink, W., Ter Bogt, T., Vollebergh, W., & Stevens, G. (2022). *Gezondheid en welzijn van jongeren in Nederland*. (HBSC 2021). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Borghans, L., Diris, R., & Schils, T. (2018). Sociale ongelijkheid in het onderwijs is hardnekkig. *Economisch Statistische Berichten*, 103(4768), 540-543.
- Bovens, M., & Wille, A. (2011). *Diploma-democratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Brighouse, H., Ladd, H., Loeb, S., & Swift, A. (2018). *Educational goods. Values, evidence, and decision-making*. Chicago: Chicago University Press.
- Bronneman-Helmers, R. (2011). *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel 1990 – 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Clarke, M. (2014). The sublime objects of education policy: quality, equity and ideology. *Discourse: Studies in the cultural politics of education*, 35(4), 584-598.
- Cohen, D.K. (2011). *Teaching and its predicaments*. Cambridge MA/London UK: Harvard University Press.

- Coleman, J. (1992). Some points on choice in education. *Sociology of Education*, 65 (October), 260-262.
- Denessen, E. (2020). Ongelijke kansen in het onderwijs: verklaringen en voorstellen voor beleid. In K. Hoogeveen, IJ. Jepma, & F. Studulski (2020). *Kansen bieden in plaats van uitsluiten*. 25-jarig jubileumboek.
- Denessen, E. (In druk). *Het probleem van ongelijke kansen in het onderwijs. Preadvies voor de Vereniging van Onderwijsrecht*.
- Dewey, J. (1900). *The School and Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dewey, J. (1927). *The public and its problems*. New York: Holt & Co.
- De Beco, G. (2018). The right to inclusive education: Why is there so much opposition to its implementation? *International Journal of Law in Context*, 14(3), 396-415.
- Di Stasio, V., Bol, T., & Van de Werfhorst, H.G. (2015). What makes education positional? Institutions, overeducation and the competition for jobs. *Research in Social Stratification and Mobility*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.rssm.2015.09.005>.
- Dronkers, J. (2007). *Ruggengraat van ongelijkheid. Beperkingen en mogelijkheden om ongelijke onderwijskansen te veranderen*. Amsterdam: Mets & Schilt/Wiard Beckman Stichting.
- Edelenbos, J., & Van Twist, M. (1997). *Beeldbepalende bestuurskundigen. Een kennismaking met kernfiguren uit de bestuurskunde*. Alphen aan den Rijn, Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Edzes, A.J.E., & Strijker, D. (2017). Overerfbare armoede in de Veenkoloniën. *Sociaal Bestek* 79, 34-36.
- Elffers, L. (2022). *Onderwijs maakt het verschil. Kansengelijkheid in het Nederlandse onderwijs*. Zutphen: Walburgpers.
- Felder, F. (2018). The value of inclusion. *Journal of Philosophy of Education*, 52(1), 54-70.
- Fiorito, L., & Vatiere, M. (2013). A joint reading of positional and relational goods. *Economia Politica*, 1, 87-96.
- Goodall, J. (2017). *Narrowing the achievement gap: Parental engagement with children's learning*. London: Routledge.
- Grissom, J.A., Egalite, A.J., & Lindsay, C.A. (2021). *How principals affect students and schools. A systematic Synthesis of Two Decades of Research*. New York: The Wallace Foundation.
- Haque, M.S. (2001). The diminishing publicness of public service under the current mode of governance. *Public Administration Review*, 61(1), 65-82.
- Henrich J., Heine S.J., & Norenzayan A. (2010). The weirdest people in the world? *Behavioral & Brain Sciences*, 33, 61-83.
- Hirsch, F. (1976). *Social limits to growth*. Harvard University Press: Cambridge (MA).
- Hooge, E.H. (2013). *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties*. Oratie. Tilburg: Universiteit van Tilburg.
- Hooge, E.H. (2014). *Hoge verwachting, vrije uitvoering, stevige sturing. Een essay over onderwijsbestuur*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Hooge, E.H. (2020). Onderwijs weerspiegelt ook het lelijke gezicht van meritocratisering. Expertbijdrage in *Het Financieel Dagblad*, 20 december 2020, p. 24.
- Hooge, E.H., Waslander, S., & Theisens, H.C. (2021). The may shapes and sizes of meta-governance. An empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education. *Public Management Review*, 24(10), 1591-1609.
- Howley, C., & Sturges, K.M. (2018). Building capacity in State Education Agencies: Using Organizational Theory to Guide Technical Assistance. *Journal of Organizational Theory in Education*, 3(1), 1-19.
- Human (2020). Klassen. Via: [www.human.nl/klassen.html](http://www.human.nl/klassen.html).
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- McCowan, T. (2012). Is there a universal right to higher education? *British Journal of Educational Studies*, 60(2), 111-128.
- Meijnen, W. (2006). Achterste bank streepje voor. Onderwijsachterstandenbeleid beschreven en geanalyseerd. In R. Bosman & S. Waslander (Red.), *Over kansen, competenties en cohesie. Kanttekeningen bij dertig jaar onderwijssociologie*. Assen: Van Gorcum.

- Mijs, J.J.B. (2016). Stratified failure: educational stratification and students' attributions of their mathematics performance in 24 countries. *Sociology of Education*, 89(2), 137-153.
- Moore, M.H., & Fung, A. (2012). Calling publics into existence: the political arts of public management. In J.D. Donahue & M.H. Moore (Red.), *Ports in a Storm. Management in a turbulent world*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Nahai, R.N. (2013). Is meritocracy fair? A qualitative case study of admissions at the University of Oxford. *Oxford Review of Education*, 39(5), 681-701.
- Noordegraaf, M., & De Wit, B. (2012). *Van maakbaar naar betekenisvol bestuur*. Webpublicatie no. 63. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Onderwijsraad (2021). *Publiek karakter voorop*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsvoorrangsplan (1984). Wetsontwerp. 's Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Pierre, J., & Peters, B.G. (2005). *Governing Complex Societies: trajectories and scenarios*. London/New York: Palgrave Macmillan.
- Rubie-Davies, C. (2014). *Becoming a high expectation teacher: Raising the bar*. London & New York: Routledge.
- Ryan, R.M., & Deci, E.L. (2017). *Self-Determination Theory: Basic Psychological Needs in Motivation, Development, and Wellness*. New York: Guilford Press.
- Sandel, M.J. (2020). *The tyranny of merit: What's become of the common good?* Penguin UK.
- Strikwerda, J. (2012). Empowerment: hoe professionele ruimte te combineren met in control zijn. *Holland/Belgium Management Review*, 29(145), 2-10.
- Schuman, H. (2014). Bildung, Burgerschap en Diversiteit. *Marktplaats*, 20, 23-24.
- Sennett, R. (2003). *Respect in een tijd van sociale ongelijkheid*. Amsterdam: Byblos.
- Swift, A. (2004). Would perfect mobility be perfect? *European Sociological Review*, 20(1), 1-11.
- Terzi, L. (2014). Reframing inclusive education: Educational equality as capability equality. *Cambridge Journal of Education*, 44(4), 479-493.
- Tawney, A.H. (1964). *Inequality*. London: Allen & Unwin.
- Torring, J. (2005). Discourse theory: Achievements, arguments, and challenges. In *Discourse theory in European politics* (pp. 1-32). London: Palgrave Macmillan.
- Uhlener, C.J. (1989). Relational goods and participation: incorporating sociality into a theory of rational action. *Public Choice*, 62, 253-285.
- Van den Bergh, L., Denessen, E., & Volman, M. (Red.), (2020). *Werk maken van gelijke kansen*. TBU/Didactief.
- Van den Eerenbeemt, F., & Middelbeek, J. (2021). *Laten we doen wat de bedoeling is voor eerlijke kansen in het onderwijs*. Nieuwolda: Uitgeverij Leuker.nu.
- Volman, M., & 't Gilde, J. (2021). The effects of using students' funds of knowledge on educational outcomes in the social and personal domain. *Learning, Culture and Social Interaction*, 28. <https://doi.org/10.1016/j.lcsi.2020.10047>.
- Völker, B., & Elchardus, M. (2012). *De sociale klasse voorbij. Over nieuwe scheidlijnen in de samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SCP en RMO.
- Vuyk, K. (2017). *Oude en nieuwe ongelijkheid. Over het failliet van het verheffingsideaal*. Utrecht: Uitgeverij Klement.
- Waslander, S. (2006). Onderwijs: Over kansen en kiezen. In P. Beer, & J. van der Meer, (Red.), *Gelijk! Over de noodzakelijke terugkeer van een klassiek ideaal* (hoofdstuk 2, pp. 35-62). Amsterdam: Uitgeverij Van Gennep.
- Waslander, S., & Glebbeek, A.C. (2006). Over de sociologie in de onderwijssociologie. Waarom onderwijssociologen hun eigen vak serieus moeten nemen. In R. Bosman & S. Waslander (Red.), *Over kansen, competenties en cohesie. Kanttekeningen bij dertig jaar onderwijssociologie*. Assen: Van Gorcum.
- Waslander, S. (2015). Uitwijkonderwijs. *De Nieuwe Meso*, 2(3), 22-24.
- Waslander, S. (2021). *Het publieke karakter van onderwijs*. Tilburg: TIAS School for Business and Society.

- Winsler, A., Tran, H., Hartman, S.C., Madigan, A.L., Manfra, L., & Bleiker, C. (2008). School readiness gains made by ethnically diverse children in poverty attending center-based childcare and public school pre-kindergarten programs. *Early Childhood Research Quarterly*, 23(3), 314-329.
- Young, M.D. (1958). *The rise of the meritocracy 1870-2033. An essay on education and equality*. London: Thames and Hudson.