



# **EQUITY FUNDING OF SCHOOLS: WHAT DO WE LEARN FROM THE LITERATURE ABOUT ITS EFFECTIVENESS ?**

**Emilie Franck & Ides Nicaise**



# **EQUITY FUNDING OF SCHOOLS: WHAT DO WE LEARN FROM THE LITERATURE ABOUT ITS EFFECTIVENESS ?**

**Franck, E. & Nicaise, I.**

**Promotor: Ides Nicaise**

Research paper SONO/2017/1.3/2

Leuven, August 2017

Het Steunpunt Onderwijsonderzoek is een samenwerkingsverband van UGent, KU Leuven, VUB, UA en ArteveldeHogeschool.

Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:

Franck, E., Nicaise, I. (2017). Equity funding of schools: what do we learn from the literature about its effectiveness ?, Steunpunt Onderwijsonderzoek, KU Leuven, research paper SONO/2017/1.3/2

Voor meer informatie over deze publicatie [ides.nicaise@kuleuven.be](mailto:ides.nicaise@kuleuven.be)

Deze publicatie kwam tot stand met de steun van de Vlaamse Gemeenschap, Ministerie voor Onderwijs en Vorming, en van de Europese Commissie.

In deze publicatie wordt de mening van de auteur weergegeven en niet die van de Vlaamse overheid. De Vlaamse overheid is niet aansprakelijk voor het gebruik dat kan worden gemaakt van de opgenomen gegevens.

© 2017 STEUNPUNT ONDERWIJSONDERZOEK

p.a. Coördinatie Steunpunt Onderwijsonderzoek  
UGent - Vakgroep Onderwijskunde  
Henri Dunantlaan 2, BE 9000 Gent

Deze publicatie is ook beschikbaar via [www.steunpuntsono.be](http://www.steunpuntsono.be)

# BELEIDSSAMENVATTING

---

De meeste rijke landen investeren tegenwoordig in 'equity funding policies' (EFPs). Dit zijn diverse vormen van extra financiering die scholen moet toelaten om de invloed van sociaal-economische of etnische verschillen tussen leerlingen op hun onderwijskansen (deels) weg te werken.

Ondanks de vele EFPs die landen hebben geïmplementeerd de voorbije decennia, blijft de ongelijkheid in onderwijskansen bestaan. Ook het Rekenhof kwam recent nog tot deze vaststelling (Vlaams Parlement, 2017). Hierdoor ontstaat soms scepticisme omtrent de effectiviteit en efficiëntie van EFPs, waardoor zelfs stemmen opgaan om ze terug te schroeven. Dit is paradoxaal in een tijd van toenemende maatschappelijke ongelijkheden. In dit rapport wordt nagegaan of dit scepticisme terecht is. Dit wordt gedaan aan de hand van internationale effectiviteitsstudies van EFPs uit Europa en Noord-Amerika. Hierbij wordt enerzijds een overzicht gemaakt van de stand van zaken en anderzijds worden de knelpunten en mogelijkheden van EFPs besproken. De effectiviteit van EFPs in Vlaanderen wordt in dit rapport niet afzonderlijk besproken, aangezien deze vraag reeds in een voorgaand rapport werd behandeld (zie Franck et. al., 2017). Toch kan deze internationale literatuurstudie ook nuttige lessen opleveren voor het beleid en de praktijk in Vlaanderen.

In een eerste deel wordt aandacht besteed aan de diverse definities van de term 'equity funding'. Ieder land, elke regio of stad heeft een eigen geschiedenis, een eigen onderwijsbeleid, en wordt geconfronteerd met andere ongelijkheden. Daardoor zullen sommige EFPs voornamelijk gericht zijn op het bestrijden van sociaaleconomische ongelijkheden tussen leerlingen, terwijl andere eerder inzetten op het bestrijden van regionale, linguïstische, raciale of etnische ongelijkheden. Dit maakt dat – ondanks éénzelfde algemeen doel – zowel de operationele objectieven als doelgroepen van EFPs sterk kunnen verschillen. In deze studie hanteren we een brede definitie die al deze maatregelen omvat.

Vervolgens trachten we de hamvraag naar de effectiviteit van EFPs te beantwoorden aan de hand van een overzicht van betrouwbare evaluatiestudies. Met uitzondering van het tijdstip waarop middelen worden geïnvesteerd (hoe vroeger, hoe effectiever), zijn de resultaten zeer uiteenlopend en afhankelijk van vele factoren (de context, de 'uitkomst' die men meet, de omvang van de EFP, etc.). Alles samengenomen kunnen we stellen dat EFPs matig positieve resultaten vertonen, maar overtuigende resultaten blijven voorlopig uit.

Deze ontvullende vaststelling leidt in deel twee tot een zoektocht naar mogelijke verklaringen voor de schijnbaar zwakke effectiviteit van EFPs. In totaal worden zes mogelijke determinanten besproken:

1. De negatieve impact van de bredere sociale context waarin EFPs worden geïmplementeerd (e.g. toenemende segregatie, toenemende sociale ongelijkheden en veranderende gezinsvormen)
2. Matteüseffecten in de basisfinanciering van scholen (o.a. 'verborgen' bijdragen van lokale bestuurders, ongelijkheden in de kwaliteit en ervaring van schoolteams, ongelijkheden in de schoolinfrastructuur)
3. Een gebrekkige aanwending van de extra middelen en dit voornamelijk door kansarme scholen,
4. Een inefficiënte doelgroepafbakening
5. Het ontbreken van voldoende monitoring- en evaluatiemechanismen
6. Ingebakken ongelijkheden in de onderwijsstructuren (e.g. het watervalstelsel, quasi-marktwerking)

Naast deze zes knelpunten hebben EFPs echter ook nog heel wat mogelijkheden. Op basis van de aangehaalde verklaringen wordt in het laatste deel van het rapport nagedacht over mogelijkheden om de impact van de knelpunten te reduceren. Zo worden zes sets van implicaties geformuleerd die de effectiviteit van EFPs ten goede kunnen komen en die beleidsmakers en schoolteams kunnen helpen in hun taak om EFPs efficiënter en effectiever te maken.

Allereerst zouden beleidsmakers de negatieve impact van de bredere sociale context, wanneer EFPs worden geïmplementeerd of bijgestuurd, mee in rekening moeten brengen. Zowel de toenemende sociale ongelijkheden, de toenemende sociale segregatie en de veranderende gezinsvormen, als de ingebakken ongelijkheden in onderwijsstructuren zijn belangrijke factoren die een grote versturende impact kunnen hebben op het functioneren van EFPs. Om hun negatieve impact te reduceren is er echter nood aan samenwerking tussen alle betrokken beleidsactoren (uit verschillende domeinen).

Onderwijsactoren alleen zijn niet in staat deze maatschappelijke ongelijkheden weg te werken. EFPs zouden met andere woorden geïmplementeerd moeten worden in *synergie met andere beleidsmaatregelen* (bv. arbeidsmarktmaatregelen, gezinsvriendelijke maatregelen, anti-discriminatiemaatregelen) die de impact van deze trends reduceren.

Ten tweede zou een transparanter financieringssysteem, waarbij de *Matteüseffecten in de basisfinanciering van scholen mee geneutraliseerd* worden, kunnen leiden tot een meer billijke verdeling van de beschikbare middelen. In gedecentraliseerde systemen, waar steden of overkoepelende schoolbesturen vaak autonoom het voorziene budget van EFPs verdelen onder hun scholen, werd soms vastgesteld dat een deel van het herverdelingseffect verloren ging. Alhoewel de financiering van scholen in Vlaanderen gecentraliseerd is en alle scholen in principe gelijk behandeld worden, kunnen er ook bij ons in de feiten ongelijkheden ontstaan in de basisfinanciering. Bijvoorbeeld zijn er indicaties dat een aantal GOK-scholen er moeilijker in slagen om goed gekwalificeerde en ervaren leerkrachten aan te trekken of te behouden, waardoor ze met een gegeven lestijdenpakket de facto minder kunnen investeren dan een doorsnee school. Andere ongelijkheden kunnen ontstaan in de infrastructuur, doordat kansarme scholen om diverse redenen over meer verouderde en onaangepaste gebouwen en recreatieruimte beschikken (Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2015). Dit weegt op zijn beurt op de werkingsbudgetten, vanwege hogere vaste kosten. Ten slotte hebben GOK-scholen haast per definitie minder begoede ouders en alumni, waardoor ze niet kunnen rekenen op extra materiële steun van die kant.

Om dit soort ongelijkheden aan de basis te voorkomen of weg te werken, zouden beleidsmakers in eerste instantie kunnen streven naar een overzicht van alle middelen die een school de facto ter beschikking heeft, alvorens de extra-middelen te verdelen. Wat personeel betreft, zouden bovendien regels en incentives kunnen voorzien worden om meer ervaren en gekwalificeerde leerkrachten en directies in kansarme scholen aan te trekken en te houden.

Een derde implicatie betreft de nood aan *klaarheid inzake de doelstellingen van het ondersteuningsbeleid*, een SMART geformuleerde EF-wetgeving en duidelijk afgebakende doelgroepen. Ambigüiteit kan immers leiden tot een inefficiënte aanwending van de extra-middelen, en dit voornamelijk door kansarme scholen met een zwakkere bestuurskracht. Een mogelijke manier om deze ambigüiteit te voorkomen is een meer conditionele extra-financiering waarbij scholen moeten voldoen aan bepaalde voorwaarden, alvorens recht te hebben op bijkomende extra-financiering. Hiervoor zijn echter voldoende evaluatie- en monitoring mechanismen noodzakelijk.

Dit brengt ons bij de vierde implicatie, namelijk de rol van *monitoring- en evaluatiemechanismen* vergroten. Vele onderwijssystemen besteden hier te weinig aandacht aan. Indien niet wordt nagegaan hoe goed EFPs functioneren, kan ook niet worden beoordeeld of – en waar - bijsturingen nuttig zijn. Hierdoor ontbreekt noodzakelijke informatie om de effectiviteit van EFPs te verhogen. Bijkomend is het financieringssysteem te weinig transparant en kan men moeilijker gerichte extra-financieringsmaatregelen uitwerken. Beleidsmakers zouden dus de monitoring- en evaluatiemechanismen moeten uitbreiden, al moeten scholen en lokale bestuurders een zekere vorm van autonomie en flexibiliteit blijven behouden om te kunnen inspelen op de specifieke lokale noden. Het online indicatorenplatform Dataloep kan hierin een grote rol spelen. Het is nog wachten op aanvulling en verfijning van de huidige set van indicatoren. Op schoolniveau is het leerlingvolgsysteem een belangrijk instrument. Het Rekenhof stelde immers vast dat basisscholen met een goed uitgebouwd

leerlingvolgsysteem beduidend effectiever waren in hun GOK-beleid (Vlaams Parlement, 2017). Daarnaast blijft evaluatie-onderzoek op microdata voor het beleid uiteraard onmisbaar.

Ten vijfde zouden beleidsmakers de *specifieke (na)vorming voor leerkrachten en schoolteams* kunnen uitbreiden in functie van een meer strategische aanwending van de middelen en een beter beleidsvoerend vermogen. Dit kan in de Vlaamse context meerdere vormen aannemen. In de basisopleiding kan bv. een specialisatie op master-niveau worden uitgebouwd, specifiek voor 'GOK-beleid' in kansarme scholen. Door de expliciete koppeling van een aangepaste opleiding en weddenschaal aan specifieke functies in specifieke scholen, kan gespecialiseerd en ervaren personeel verankerd worden in de scholen die er het meest behoefte aan hebben. Daarnaast zouden alle leerkrachten in GOK-scholen meer mogelijkheden moeten krijgen om bijkomende opleidingen inzake gelijke onderwijskansen te volgen. Dit kan bijvoorbeeld door het toekennen van een 'persoonlijk opleidingskrediet' waarover iedere leerkracht beschikt, en dat geoormerkt wordt voor zulke bijkomende opleidingen. Op die manier kunnen leerkrachten zelf bepalen wanneer ze het nodig achten een opleiding te volgen, en welke opleiding het best aansluit bij de specifieke noden van hun leerlingenpubliek. Tenslotte zouden professionele leergemeenschappen kunnen gestimuleerd worden binnen en tussen GOK-scholen, waardoor schoolteams als geheel meer strategisch leren werken aan gelijke onderwijskansen. Dit alles komt niet enkel de leerlingen ten goede (wat betreft zowel de cognitieve als non-cognitieve schooluitkomsten), maar ook leerkrachten zelf (motivatie, appreciatie van leerlingen, etc.).

Tot slot zouden beleidsmakers, scholen en leerkrachten voldoende aandacht moeten besteden aan het bevorderen van de *onderwijsuitkomsten van alle leerlingen uit kansengroepen*. Hier en daar rijzen vermoedens dat EFPs te eenzijdig gericht worden op het behalen van minimum-standaarden door de zwakste (kansarme) presteerders, terwijl sterkere (kansarme) presteerders over het hoofd worden gezien (Plucker, Burroughs & Song, 2010). Het is belangrijk dat ook in deze laatste voldoende geïnvesteerd wordt, waardoor het rendement van EFPs verhoogt.

Uiteraard blijven de lessen die we uit deze internationale literatuurstudie halen voor Vlaanderen tentatief. Ze zullen in ons vervolgonderzoek verder getoetst worden.