

ONTWERP

Bevorder gelijke kansen en sociale samenhang

De Onderwijsraad analyseerde onlangs het onderwijsstelsel om te bezien of het nog steeds gelijke kansen en sociale samenhang bevordert. De conclusie is dat er sprake is van een ‘doorgeschoten differentiatie’. Dat vraagt om een fundamentele bezinning op het stelsel. In dit artikel richten wij ons op oplossingen voor het primair en voortgezet onderwijs.

KARIN WESTERBEEK
Staflid van de
Onderwijsraad

MIRJAM BAKKER
Staflid van de
Onderwijsraad

MARTINE BRAAKSMA
Staflid van de
Onderwijsraad

HENRIËTTE MAASSEN VAN DEN BRINK
Voorzitter van de
Onderwijsraad

Dit artikel is gebaseerd op Onderwijsraad (2018; 2019)

Kansenongelijkheid is in het primair en voortgezet onderwijs geen recent fenomeen. Een aantal recente nationale en internationale rapporten bevestigt het beeld dat in Nederland de ongelijkheid in kansen tussen groepen jongeren toeneemt (IvhO, 2016; 2017; OESO, 2016). Dit zou onder andere komen door toenemende obstakels wat betreft de op- en doorstroom in het voortgezet onderwijs (OESO, 2016), de afname van heterogene brugklassen, en de jarenlange daling van het aantal meervoudige schooladviezen in groep 8 (IvhO, 2013; 2014; 2015). Ook lijkt de toename van het ‘schaduwonderwijs’ – zoals huiswerkbegeleiding voor leerlingen met meer financieel draagkrachtige ouders – bij te dragen aan de verschillen in onderwijskansen (IvhO, 2016).

De Onderwijsraad heeft zich de afgelopen jaren meermalen gebogen over de vraag hoe het onderwijs kan bijdragen aan het creëren van zowel kansengelijkheid als sociale samenhang in de maatschappij. De raad concludeert dat het onderwijsstelsel toe is aan een fundamentele herbezinning. In dit artikel geven we aan waarom een al te verregaande differentiatie negatief uitwerkt op gelijke onderwijskansen en wat daartegen gedaan kan worden.

KNELPUNTEN

Het Nederlandse onderwijsstelsel is sterk gedifferentieerd – er zijn verschillende onderwijssectoren en daarbinnen is er een grote verscheidenheid aan schoolsoorten, niveaus, leerwegen en opleidingen.

Als het huidige stelsel tegen het licht wordt gehouden, komen er twee knelpunten naar voren die beide een gevolg zijn van de differentiatie in het onderwijsstelsel. Ten eerste versterkt differentiatie de tendens van sociale segmentering, en verkleint het de mogelijkheden van het onderwijs om bij te dragen aan de sociale samenhang in de maatschappij. Mensen uit verschillende sociale lagen bewegen zich steeds meer in gescheiden groepen en het is niet meer vanzelfsprekend dat ze elkaar treffen.

Die scheiding zien we ook in het onderwijs steeds vaker. Dit komt deels doordat kinderen en jongeren met eenzelfde sociale achtergrond in dezelfde wijk wonen en naar school gaan. Daar komt bij dat scholen soms expliciet inspelen op de keuzevrijheid en wensen van groepen ouders.

Ook de scheiding tussen onderwijssectoren, leerwegen en opleidingen in het onderwijsstelsel leidt in toenemende mate tot sociale segmentatie. In het voortgezet onderwijs zit slechts achttien procent van de leerlingen op een schoollocatie waar alle schoolsoorten bij elkaar zijn ondergebracht. Door deze scheiding komen leerlingen steeds minder in aanraking met leeftijdsgenoten die andere achtergronden, inzichten en waarden hebben. Daardoor kan het onderwijs jongeren maar beperkt voorbereiden op een pluriforme en democratische samenleving.

Ten tweede zet differentiatie de toegankelijkheid van, en doorstroom binnen het onderwijs onder druk, waardoor sommige groepen leerlingen en studenten in het onderwijs minder kansen krijgen. In het Nederlandse onderwijsstelsel worden leerlingen namelijk relatief vroeg geselecteerd voor de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs. Meestal is dat rond de leeftijd van elf à twaalf jaar. Voor leerlingen uit een lager sociaal-economisch milieu en voor laatbloeiers is er een grotere kans dat zij niet terechtkomen in het type onderwijs dat bij hun capaciteiten en talenten past. De vroege selectie is minder een probleem wanneer er op een later moment nog volop kansen zijn om door te stromen, al naar gelang de capaciteiten van een leerling. Maar juist deze mogelijkheden voor mobiliteit nemen af. Er zijn bijvoorbeeld steeds minder brede brugklassen, en

opstroom naar een hoger niveau wordt steeds moeilijker.

Het is met het oog op gelijke onderwijskansen van belang dat alle leerlingen ook werkelijk kunnen laten zien wat hun talenten zijn. Het gaat daarbij niet om het opheffen van verschillen als zodanig, want kansengelijkheid of gelijke kansen betekent immers niet het genereren van gelijke uitkomsten. Het gaat om het verschaffen van gelijke kansen op het best mogelijke onderwijs voor iedereen. Om meer gelijke kansen te bevorderen en om een bijdrage te leveren aan de sociale samenhang in de maatschappij zien wij een vijftal mogelijkheden.

Coherent beleid voor kinderen vanaf 2,5 jaar

Een goede basis is essentieel om bij jonge kinderen met verschillende kenmerken en achtergronden, de onderlinge verschillen qua vaardigheden te beperken. Het is van belang dat er zo vroeg mogelijk wordt geïnvesteerd in het voorkómen en verkleinen van achterstanden. Wetenschappelijk onderzoek bevestigt dat goede voorschoolse voorzieningen op korte termijn leiden tot toegenomen cognitieve (leer)vaardigheden en een betere sociaal-emotionele ontwikkeling. En op de lange termijn is er een relatie met betere schoolprestaties, betere kansen op de arbeidsmarkt en een betere gezondheid (Gornley et al., 2008; Burger, 2010; Heckman, 2006).

Het huidige Nederlandse stelsel van voorschoolse voorzieningen is versnipperd, en is van matige pedagogische en didactische kwaliteit. Door de versnippering komen jonge kinderen uit verschillende sociale groepen elkaar nog maar nauwelijks tegen. Er zijn bijvoorbeeld voorzieningen die specifiek gericht zijn op kinderen die risico lopen op een achterstand, terwijl kinderen uit kansrijkere milieus daarentegen vaak al vroeg naar de kinderopvang gaan. Er is dus, onder regie van de basisschool, een breed en toegankelijk stelsel van voorschools aanbod nodig (Onderwijsraad, 2015a). Een dergelijk aanbod zou minimaal vijf dagdelen per week vrijwillig beschikbaar moeten zijn voor alle kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar.

Zet in op het voorkomen van achterstanden

Leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte krijgen niet altijd het onderwijs dat zij nodig hebben. Neem bijvoorbeeld 'passend onderwijs', dat bedoeld is om leerlingen de ondersteuning te geven die zij nodig hebben, maar dat ook kan leiden tot ongewenste ongelijkheid tussen leerlingen (Onderwijsraad, 2016). Zo ontbreken er bijvoorbeeld uniforme criteria voor de toekenning van ondersteuning, waardoor leerlingen met dezelfde problematiek binnen dezelfde school of opleiding soms verschillende ondersteuning krijgen.

In dit kader is speciale aandacht voor vluchtelingen interessant, omdat deze groep een specifieke onderwijsbehoefte heeft waaraan niet altijd tegemoet wordt gekomen (Onderwijsraad, 2017b). Dat geldt vooral voor de voorschoolse periode, voor de overgang van de eerste opvang naar het reguliere voortgezet onderwijs en voor het middelbaar beroepsonderwijs. Er zijn goede lesmethodes voor deze groep nodig, maar ook meer kansen voor doorstroom en meer mogelijkheden om op school in contact te komen met leerlingen zonder vluchtelingenachtergrond. Dat kan

de kansenongelijkheid verkleinen en zorgen voor minder segmentatie.

Zorg voor voldoende op- en doorstroomkansen

Binnen het Nederlandse stelsel worden leerlingen al jong in een onderwijstype geplaatst. Vroege selectie heeft een aantal positieve effecten (Onderwijsraad, 2014b): het onderwijs kan zo beter worden toegesneden op de behoeften en mogelijkheden van bepaalde groepen leerlingen. Homogenisering van klassen en scholen kan echter ook negatieve consequenties hebben voor de kansen van groepen leerlingen. Een deel van de leerlingen gedijt goed in een, naar cognitieve potentie, homogeen samengestelde klas. Voor een ander deel van de leerlingen geldt dat ze gebaat zouden zijn bij het (langer) functioneren binnen een heterogene context. Dat gaat bijvoorbeeld op voor leerlingen van wie er op hun twaalfde nog moeilijk gezegd kan worden op welk schooltype ze het meest tot hun recht zouden komen. Voor leerlingen die van huis uit minder hulpbronnen meekrijgen (Onderwijsraad, 2018) is selectie minder een probleem wanneer er ook op een later moment nog kansen komen om door te stromen.

In het huidige onderwijsstelsel zien we dat juist deze mogelijkheden tot mobiliteit afnemen: het aantal brede brugklassen wordt minder (IvhO, 2017), er zijn toenemende 'instap-eisen' bij het middelbaar en hoger beroepsonderwijs, er is een toename van het aantal hbo- en wo-opleidingen dat decentraal selecteert op basis van een numerus fixus (SER, 2015), en er is een verscherping van het onderscheid tussen de beroepsgerichte leerwegen van het vmbo en mbo enerzijds, en anderzijds het algemeen vormend onderwijs. Hoewel in het vmbo de kaderberoepsgerichte, gemengde en theoretische leerwegen aanvankelijk als gelijkwaardig werden gepositioneerd, is de doorstroom naar de havo voorbehouden aan leerlingen met een vmbo-gl- of vmbo-tl-diploma, waarbij de school aanvullende eisen kan stellen. Door al deze maatregelen is na de basisschool het selectiemoment bepalender geworden voor de gehele schoolloopbaan. En die padafhankelijkheid zet gelijke onderwijskansen onder druk.

Om meer doorstroom te creëren zou er meer gebruikgemaakt moeten worden van brede brugklassen en het 10-14-onderwijs. Bij het concept van de 10-14-onderwijsroute wordt de definitieve selectie uitgesteld en is er meer ruimte voor differentiatie in niveaugroepen. Het uitstellen van selectie maakt het onderwijs in de onderbouw van het voortgezet onderwijs flexibeler, waardoor leerlingen gemakkelijker kunnen overstappen naar een andere schoolsoort.

Er is een positief effect aangetoond van gemengde tweejarige brugklassen mavo-havo in vergelijking met brugklassen op de categorale mavo's. De resultaten van de mavo-leerlingen waren beter, terwijl die van de havo-leerlingen niet negatief werden beïnvloed.

Ook is het verstandig om meerdere schoolsoorten te organiseren op één locatie, of te stimuleren dat scholen samenwerking zoeken met andere scholen in de buurt. Dit maakt de overstap van de ene naar de andere schoolsoort makkelijker en vergroot de kans dat leerlingen met verschillende sociale achtergronden elkaar op school blijven ontmoeten.

Heb oog voor kansen en risico's van digitalisering

Digitalisering kan zowel een katalysator als een rem vormen voor meer kansengelijkheid (Onderwijsraad, 2017a). Digitalisering van het onderwijs kan de toegankelijkheid vergroten, meer mogelijkheden bieden voor interactie tussen groepen, en het onderwijsaanbod meer op maat toesnijden. Keerzijden zijn het risico op vermindering van de sociale samenhang doordat er minder directe interactie plaatsvindt en de parate feitenkennis afneemt. Als leerlingen elkaar vanwege de digitalisering minder tegenkomen, of als sommige groepen leerlingen meer toegang hebben tot digitalisering dan hun leeftijdsgenoten, dan zal dat de segmentatie doen toenemen.

Vaste waarde diploma waarborgt gelijke kansen

Onderwijs moet worden toegesneden op de behoeften en mogelijkheden van iedere leerling. Maar maatwerk kan niet zonder duidelijke ijkpunten (Onderwijsraad, 2015b). Eindtoetsing, bijvoorbeeld in de vorm van centrale eindexamens in het voortgezet onderwijs, vormt een belangrijk ijkpunt in het huidige onderwijsstelsel. Het is cruciaal dat een diploma een waarde vertegenwoordigt die door alle betrokkenen erkend en herkend wordt (het zogenoemde 'civiele effect').

Er wordt in de media, door ouders en op scholen nogal eens gesteld dat centrale examens – waarbij een leerling op een bepaald moment alle vakken op een bepaald niveau moet afsluiten – achterhaald zijn. Er zou, zo vinden sommigen, meer maatwerk mogelijk moeten zijn. Een leerling zou bijvoorbeeld in de exacte vakken examen moeten kunnen doen op havo-niveau, en in de talen op vmbo-t-niveau. En ook toelating tot het hoger beroepsonderwijs zou bij een dergelijke leerling 'op maat' moeten geschieden. De wettelijke kaders rondom eindtoetsing zouden daarvoor moeten worden aangepast.

Een dergelijke verruiming van de wettelijke kaders is echter geen goed idee, omdat het risico's oplevert voor de toegang tot en doorstroom binnen het vervolgonderwijs. Daarmee wordt het waarborgen van gelijke kansen geschaad. Als vervolgopleidingen en werkgevers niet meer kunnen vertrouwen op de vaste waarde van een diploma, zullen zij overgaan tot eigen selectieprocedures, waarbij de kans groot is dat er aanvullende eisen worden gesteld, die vaak in het nadeel uitvallen van leerlingen met een minder gunstige sociaal-economische achtergrond. Bovendien, binnen de huidige wettelijke kaders bestaat er genoeg ruimte voor scholen om tegemoet te komen aan de verschillen tussen leerlingen: ze kunnen bijvoorbeeld nu al extra vakken op een hoger niveau kiezen of een jaar eerder examen doen in een aantal vakken.

TOT SLOT

Momenteel staat het bevorderen van gelijke onderwijskansen hoog op de politieke en beleidsagenda. Dat is een positieve ontwikkeling. De recente toename in aandacht voor gelijke kansen lijkt echter gebaseerd te zijn op een zeer beperkte set aan wetenschappelijke kennis en cijfers. Zowel bij het maken als bij het wijzigen of stopzetten van beleidsmaatregelen moet er daarom meer gebruikgemaakt worden van wetenschappelijke inzichten en praktijkgericht onderzoek. Het zou wijs beleid zijn om maatregelen meer te baseren op kennis over wat werkt, en op evaluaties en monitoring van beleid.

Onderwijsbeleid dient, meer dan nu het geval is, gestoeld te worden op een langetermijnvisie en een langetermijnonderwijsagenda (Onderwijsraad, 2014b). Daarin horen gelijke kansen, sociale samenhang, maar ook onderwijskwaliteit, doelmatigheid, pluriformiteit en keuzevrijheid een plaats te hebben en tegen elkaar afgewogen te worden.

LITERATUUR

- Burger, K. (2010) How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. *Early Childhood Research Quarterly*, 25(2), 140–165.
- Heckman, J.J. (2006) Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312(5782), 1900–1902.
- IvHO (2013) *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2011/2012*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- IvHO (2014) *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2012/2013*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- IvHO (2015) *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2013/2014*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- IvHO (2016) *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- IvHO (2017) *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2015/2016*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- OESO (2016) *Netherlands 2016: foundations for the future*. Reviews of National Policies for Education. Parijs: OECD Publishing.
- Onderwijsraad (2014a) *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014b) *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015a) *Een goede start van het jonge kind*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015b) *Maatwerk binnen wettelijke kaders: eindtoetsing als ijkpunt voor het funderend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016) *Passend onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017a) *Doordacht digitaal*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2017b) *Vluchtelingen en onderwijs: naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2018) *Hoofddijnen van stand van educatief Nederland 2018*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Gormley, W.T. Jr., D. Phillips en T. Gayer (2008) Preschool programs can boost school readiness. *Science*, 320(5884), 1723–1724.
- Sociaal-Economische Raad (2015) *Leren in het hoger onderwijs van de toekomst: advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs 2015–2025*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.

In het kort

- ▶ De samenleving wordt steeds heterogener, en de bevolking kent een grote etnische, linguïstische en culturele diversiteit.
- ▶ Het Nederlandse onderwijsstelsel maakt zijn maatschappelijke opdracht onvoldoende waar.
- ▶ Om gelijke kansen en meer sociale samenhang te bevorderen, moet de doorgeschoten differentiatie binnen het stelsel worden tegengegaan.