



Preventie van achterstanden

Auteur(s):

Webbink, H.D.

*De auteur is werkzaam bij het centraal Planbureau, afdeling kennis-economie. met dank aan Casper van Ewijk en Marc Pomp voor commentaar op een eerdere versie***Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4353, pagina 256, 29 maart 2002

Rubriek:

monitor

Trefwoord(en):

onderwijs

Met het beleid ter preventie van onderwijsachterstanden lijkt Nederland op de goede weg. Meer experimenten in combinatie met evaluatieonderzoek zijn echter gewenst.

De Nederlandse overheid besteedt al geruime tijd veel geld aan preventie van achterstanden in het onderwijs¹. Deze inspanningen lijken echter onvoldoende succesvol. De onderwijsprestaties van leerlingen uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandenbeleid blijven structureel achter. Bovendien verlaat bijna een kwart van de jongeren tussen 25 en 29 jaar het onderwijs zonder startkwalificatie. Dit artikel gaat in op de vraag hoe middelen voor preventie van onderwijsachterstanden het best kunnen worden ingezet. Daarbij worden twee deelvragen onderscheiden: in welke onderwijsfase kunnen de middelen het best worden ingezet en welke interventie verdient daarbij de voorkeur?

De Nederlandse aanpak

Sinds de jaren zeventig wordt in Nederland beleid gevoerd ter bestrijding van onderwijsachterstanden². De aanduiding en de doelstellingen van het beleid zijn in de loop der tijd veranderd. In de jaren zeventig was sprake van 'onderwijsstimuleringsbeleid' dat zich vooral richtte op kinderen met laag opgeleide ouders. In de jaren tachtig werden de faciliteiten voor minderheden en het onderwijs aan leerlingen uit achterstandsgroepen in één kader ondergebracht: het 'onderwijsvoorrangsbeleid' (ovb). Met de Wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (goa) van 1 augustus 1998 is het onderwijsvoorrangsbeleid gedecentraliseerd naar gemeenten, in samenwerking met schoolbesturen.

De uitgaven aan voor- en vroegschoolse educatie nemen sinds 1999 sterk toe en zullen in 2002 verder oplopen tot € 99 miljoen (zie [tabel 1](#)). Het zwaartepunt van de besteding van middelen voor bestrijding van onderwijsachterstanden in Nederland ligt in het primair onderwijs. De middelen worden daarbij met name gebruikt voor het verkleinen van groepen.

Tabel 1. uitgaven onderwijsachterstandenbeleid en voor en vroegschoolse educatie, 1996-2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	(in miljoenen euro's)					
voor- en vroegschoolse educatie	1,1	1,4	1,4	1,4	35,5	83,2
gewichtinformatie (primair onderwijs)	216,9	226,3	227,0	231,8	233,5	234,0
Cumi-faciliteitena	41,4	40,2	43,0	40,0	47,3	50,9
onderwijsvoorrangsgebieden	33,7	35,0				
specifieke uitkering goab			53,0	78,7	79,2	82,0
overig ovb/goa	81,4	88,0	93,1	96,4	152,4	149,1
totaal primair + voortgezet onderwijs + goa + overig beroepsonderwijs/volwasseneneducatie (bve)	373,4	389,4	416,1	446,7	512,5	516,0
bestrijding voortijdig schoolverlaten	2,7	2,7	2,7	2,7	27,7	32,3
esf-bestrijding schoolverlaten	15,9	15,9	20,5	15,9	27,7c	27,7c

a. Cumi = Culturele minderheden.

b. goa = gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid.

c. Voor projecten gereserveerde middelen.

Bron: Algemene Rekenkamer, 2001 en oc&w.

Het voortgezet onderwijs krijgt verhoudingsgewijs minder achterstandsmiddelen. Er zijn enkel zogenoemde Cumi-gelden, bestemd voor leerlingen uit culturele minderheden. Wel neemt in het beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie de inzet van middelen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten de laatste jaren toe.

Wat is bekend van de effecten?

Diverse studies wekken de indruk dat de omvangrijke uitgaven voor achterblijvers in Nederland weinig hebben opgeleverd³. Een uitzondering hierop is de recent verschenen studie naar prestaties van minderheden in het Nederlands onderwijs⁴. Geconstateerd wordt dat de leerprestaties van minderheden in het onderwijs tussen 1988 en 1998 zijn verbeterd. Dit wordt vooral toegeschreven aan de aanpak van scholen. Echter, in hoeverre deze studies een valide beeld geven van de effectiviteit van het beleid gericht op preventie van onderwijsachterstanden is niet duidelijk. Geen van deze studies kent namelijk een experimentele opzet waarbij deelnemers door toeval worden verdeeld over een experimentele groep (die onderworpen wordt aan het achterstandenbeleid) en een controlegroep. Bij de evaluatie van het onderwijsvoorrrangsbeleid, alsook bij de hiervoor genoemde recente studie, wordt bijvoorbeeld geen controlegroep onderscheiden. Ook het recent als experiment opgezette voor- en vroegschoolse project Piramide/Kaleidoscoop kent geen aselechte toewijzing van leerlingen aan een experimentele en aan een controlegroep. Hierdoor is het mogelijk dat effecten die worden toegeschreven aan de interventie in werkelijkheid worden veroorzaakt door niet-waargenomen kenmerken van ouders, kinderen of scholen; 'harde' resultaten zijn niet beschikbaar. Aan het ontbreken van zichtbare effecten van het achterstandenbeleid mag daarom niet de conclusie worden verbonden dat het huidige beleid geen resultaat heeft. De enig juiste conclusie is dat op dit moment de resultaten van het achterstandenbeleid niet bekend zijn.

Internationale ervaringen

In de internationale literatuur zijn de laatste jaren diverse studies beschikbaar gekomen die voldoen aan harde methodologische eisen (experimenteel ontwerp met aselechte toewijzing). Vier programma's in het voor- en vroegschoolse traject zijn geëvalueerd volgens de genoemde eisen. Dit zijn: Early Training, Perry Preschool, Abcedarian, Milwaukee. Deze programma's richten zich op kinderen jonger dan de aanvangsleeftijd van het basisonderwijs en worden soms voortgezet in de eerste jaren van het basisonderwijs. De programma's bestaan veelal uit een combinatie van hoogwaardige intensieve begeleiding van kinderen, met specifieke activiteiten gericht op ouders. Het meest bekend is het Perry Preschool programma dat in het begin van de jaren zestig in Ypsilanti in de Verenigde Staten is uitgevoerd. Kinderen met een relatief ongunstige sociaal-economische achtergrond en met een iq lager dan gemiddeld werden aselechte toegewezen aan een intensief één- tot tweejarig programma waarbij de ouders wekelijks werden bezocht. Per zes leerlingen was één goed opgeleide docent beschikbaar. Het unieke aan het programma is dat de deelnemers, in de experimentele en in de controlegroep, werden gevolgd tot een leeftijd van 27 jaar. Het langdurige longitudinale karakter van de studie is door de onderzoekers benut om een kosten-baten- analyse uit te voeren. Het resultaat daarvan was dat elke dollar besteed aan het Perry Preschool project op een leeftijd van 27 jaar een opbrengst gaf van \$ 5.7. Geprojecteerd naar de toekomst mag een opbrengst worden verwacht van \$ 8.7. Deze opbrengsten vallen toe aan de deelnemers (ongeveer twintig procent) en aan de rest van de samenleving inclusief de overheid (ongeveer tachtig procent). De baten voor de deelnemers komen met name voort uit de betere arbeidsmarktpositie. De baten voor de samenleving bestaan vooral uit vermindering van criminaliteit en daarmee verbonden justitiële kosten, vermindering van uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen danwel bijstand en hogere belastingopbrengsten. In alle vier studies worden gunstige effecten gevonden van interventies in het voor- en vroegschoolse traject. De programma's leiden in het algemeen tot een verbetering van de onderwijsprestaties, verbetering van de positie op de arbeidsmarkt en vermindering van crimineel gedrag. Het bekendste experiment in het primair onderwijs is het Star-project in Tennessee gericht op het vaststellen van de effecten van het verkleinen van klassen. Gevonden werd dat leerlingen in kleine klassen betere resultaten halen. De winst werd vooral gehaald in het eerste jaar, is groter voor leerlingen uit achterstandsgroepen en blijkt ook vijf jaar na afloop van het experiment te bekijken.

Natuurlijke experimenten

De laatste jaren zijn ook diverse studies uitgevoerd waarbij gebruik wordt gemaakt van 'natuurlijke experimenten'. Dat zijn toevallige situaties in de werkelijkheid die een benadering geven van een experimentele situatie. Studies zijn uitgevoerd naar het effect van het verkleinen van de groepsgrootte, uitbreiding van het aantal lesuren, scholing van docenten, gebruik van ict, samenstelling van de klas (peer group), teambeloning, vergroten van concurrentie en vouchers. Voor de eerste drie genoemde interventies werden positieve effecten gevonden op de prestaties van leerlingen. Opvallend daarbij was dat de kosten-effectiviteit van de uitbreiding van het aantal lesuren en de scholing van docenten veel gunstiger was dan bij de verkleining van de groepsgrootte. Met andere woorden, om dezelfde leerwinst te boeken zijn minder middelen nodig bij de uitbreiding van de lesuren of de scholing van docenten dan bij het verkleinen van de groepsgrootte. Voor de inzet van ict is in een experimentele studie geen of zelfs een negatief effect op de leerprestaties gevonden. Hierbij past de kanttekening dat ict voor het onderwijs een relatief nieuwe technologie is. De invloed van de samenstelling van de klas is niet duidelijk. Het is derhalve de vraag in hoeverre een grotere spreiding van 'students at risk' over scholen kan leiden tot betere leerprestaties. Gunstige effecten zijn ook gevonden bij teambeloning, het vergroten van de concurrentie tussen scholen en vouchers voor achterstandsleerlingen, bestemd voor deelname aan private scholen.

Nederland nader bezien

In ² zijn de resultaten van de buitenlandse studies op een rij gezet ⁵. Het merendeel van deze resultaten is gevonden in het basisonderwijs. In de tweede en derde kolom zijn de effecten van de interventies gegeven. De kosten-effectiviteit van de interventie is gegeven in de vierde kolom en wordt daarbij vergeleken met die van het verkleinen van de groepsgrootte, de meest gebruikte interventie in Nederland ⁶. De laatste kolom geeft dus als het ware een beoordeling van de Nederlandse aanpak in het licht van de buitenlandse studies: levert een euro besteed aan een bepaalde interventie meer of minder leerwinst op dan een euro besteed aan het verkleinen van de groepsgrootte?

Het overzicht laat zien dat het verkleinen van groepen leidt tot een verbetering van de leerprestaties van achterblijvers. Met het verkleinen van groepen zijn echter in het algemeen veel middelen gemoeid. In buitenlandse studies wordt dan ook voor zeven soorten interventies een gunstiger kosten-effectiviteit gevonden. De meest gunstige kosten-effectiviteit is gevonden bij de voor- en vroegschoolse projecten. Dit wijst erop dat middelen besteed aan vroege interventies het meest opbrengen. Waaraan de middelen het best kunnen worden besteed, wordt niet direct duidelijk uit buitenlandse studies. Wel laten deze studies zien dat het verkleinen van groepen een relatief dure interventie is.

Werkt dit in Nederland?

De resultaten van buitenlandse studies zijn niet zonder meer geldig voor Nederland omdat bijvoorbeeld de inrichting van het onderwijs en de Ausgangssituatie van leerlingen en ouders kunnen verschillen. Als de buitenlandse resultaten gezien worden als indicaties voor een kosten-effectieve preventie van onderwijsachterstanden, kan worden geconstateerd dat diverse elementen al terug te vinden zijn in de huidige inrichting van het Nederlands onderwijs. Dit geldt met name voor het aantal lessen en de interventies rond concurrentie. Nederlandse leerlingen hebben internationaal gezien al relatief veel lessen. Daar komt bij dat door recent beleid met betrekking tot de brede school, zaterdagsschool en dergelijke, getracht wordt de leertijd van vooral achterstandsleerlingen uit te breiden. Ook op het terrein van het vergroten van concurrentie en vouchers is de huidige Nederlandse situatie duidelijk anders dan die in de Verenigde Staten. Dit geldt echter niet in dezelfde mate voor alle onderwijssectoren. Zo zijn de laatste jaren onder invloed van de vorming van regionale opleidingscentra in het secundair beroepsonderwijs regionale monopolies ontstaan. Het vergroten van de concurrentie in deze sector is derhalve een reële optie en zou bijvoorbeeld kunnen door private aanbieders in aanmerking te laten komen voor bekostiging⁷.

Binnen het Nederlands beleid gericht op preventie van onderwijsachterstanden neemt het gewicht van voor- en voegschoolse programma's momenteel sterk toe. Uitgaande van de buitenlandse studies lijkt dit een kosten-effectieve benadering. Zekerheid over de effectiviteit van de Nederlandse aanpak bestaat evenwel niet omdat 'hard' empirisch bewijs niet beschikbaar is.

Experimenten gewenst

Om er achter te komen of bepaalde interventies werken in Nederland is het uitvoeren van experimenten met aselecte toewijzing een aantrekkelijke beleids optie. Nieuwe generaties leerlingen kunnen daarvan profiteren. Ook bij de ontwikkeling van geneesmiddelen is het toepassen van experimenten heel gebruikelijk. Het nadeel van experimenten is dat leerlingen en scholen ongelijk kunnen worden behandeld. Deelnemers aan een experiment kunnen profijt hebben van een bepaalde interventie, niet-deelnemers wordt dit voordeel onthouden. Het dilemma is hier derhalve: gelijke behandeling versus kennis verwerven over de effectiviteit van interventies. Demografische en technologische trends duiden erop dat de komende jaren de negatieve consequenties van achterstanden in het onderwijs groter zullen worden. In de afweging tussen gelijke behandeling en kennis verwerven zal het gewicht van kennis verwerven hierdoor toenemen.

Beleids opties

Op basis van de recente inzichten uit de literatuur kunnen zowel wat betreft de timing van de interventies als wat betreft de keuze van de interventies beleids opties worden geformuleerd. Er zijn goede theoretische en empirische argumenten voor een zo vroeg mogelijke interventie bij achterblijvers. Een verschuiving van achterstandsmiddelen naar vroegere fasen uit de onderwijsloopbaan lijkt daarom een aantrekkelijke beleids optie. Experimenteren met diverse interventies is een beleids optie om kennis te verwerven over wat werkt bij de preventie van onderwijsachterstanden. Daarbij dienen de effecten geëvalueerd te worden in onderzoek dat voldoet aan strikte methodologische eisen.

Veelbelovende interventies zijn voor- en voegschoolse educatie, scholing van docenten, vergroting van concurrentie in het secundair beroepsonderwijs en teambeloning.

[Tabel 2](#)

¹ Dit artikel is gebaseerd op H.D. Webbink en W.H.J. Hassink, *Preventie van onderwijsachterstanden*, CPB-Memorandum, nr. 30, 2002. Zie www.cpb.nl/pub/memorandum/

² Voor een beschrijving van geschiedenis en achtergronden van het beleid, zie L. Mulder, *Meer voorrang, minder achterstand? Het onderwijsvoorrangsbeleid getoetst*, ITS, Nijmegen, 1996.

³ Zie L. Mulder, op. cit., 1996; P.T.M. Tesser, e.a., *Rapportage minderheden 1999*, SCP,

⁴ P.T.M. Tesser en J. Iedema, *Rapportage minderheden 2001*, deel 1, SCP, Den Haag, 2001.

⁵ De achterliggende studies alsmede de precieze resultaten worden besproken in H.D. Webbink en W.H.J. Hassink, op. cit., 2002.

⁶ Niet bij alle studies zijn kosten-baten analyses of kosten-effectiviteitsschattingen beschikbaar. Daarom is gekozen voor een kwalitatieve typering waarbij gebruik is gemaakt van de geschatte effecten en de globale kosten.

⁷ Zie CPB, *Centraal Economisch Plan 2001*, 2001.