

Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen

De politiek houdt discussie over het onderwijs af, kopschuw geworden door bijvoorbeeld het debacle van de basisvorming. Die bescheidenheid biedt ouders, schoolbesturen en andere deelbelangen ruim baan. Daardoor rukt de ongelijkheid op. Ook zonder het stelsel op de kop te zetten kunnen onterechte verschillen in onderwijsuitkomsten bestreden worden. Dat is de uitkomst van een langjarig vergelijkend onderzoek.

**JAAP DRONKERS, LOUISE ELFFERS, SJOERD KARSTEN,
ROLF VAN DER VELDEN & HERMAN VAN DE WERFHORST**

Respectievelijk hoogleraar aan de UM, lector aan de HvA, bijzonder hoogleraar aan de UvA, hoogleraar aan de UM & hoogleraar aan de UvA

Het is verstandig als er een einde komt aan het Haagse taboe op discussie over de inrichting van het onderwijs. Na het verloren debat over de middenschool en de mislukte invoering van de basisvorming durft geen enkele politicus het meer aan om zijn of haar vingers te branden aan dit heikele onderwerp.

Toch is het Nederlandse onderwijsstelsel sluipenderwijs verbouwd. Niet systematisch met een masterplan, maar door ad-hocveranderingen: de verschuiving van de macht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen naar het middenveld (raden) en zelfs schoolbesturen, het verdwijnen van brede scholengemeenschappen, de quasi-verzelfstandiging van schooltypen in afzonderlijke locaties, afnemende mogelijkheden tot opstroom binnen scholengemeenschappen en het stapelen van opleidingen, meer mogelijkheden om scholen te stichten zonder

religieuze of levensbeschouwelijke signatuur, veranderingen in de regeling overgang van basis- naar voortgezet onderwijs (leidend advies), invoering van Engels als onderwijstaal in heel het onderwijs en selectie van aspirant-studenten door afzonderlijke faculteiten.

OESO en menselijk kapitaal

Het taboe op discussie over het stelsel als geheel betekent natuurlijk niet dat buiten de Haagse stolp het debat over de beste inrichting van onderwijsstelsels niet is voortgezet.

Allereerst is daar de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in Parijs. Deze denktank van de geïndustrialiseerde wereld ziet vanaf haar oprichting in de jaren veertig het 'menselijk kapitaal' van de beroepsbevolking als een belangrijke factor voor ontwikkeling van de economieën

van de lidstaten. Aangezien het menselijk kapitaal gevormd wordt op school houdt de OESO het onderwijs nauwlettend in de gaten.¹

Omdat de OESO vond dat nationale diploma's onvoldoende informatie verschaffen over de feitelijke hoeveelheid menselijk kapitaal, besloot de organisatie vanaf het einde van de twintigste eeuw de feitelijke hoeveelheid menselijk kapitaal van vijftienjarige scholieren te meten (de zogeheten PISA-studies). Op die manier hoopte men beter in staat te zijn lidstaten te vergelijken en te adviseren.² Deze mogelijkheid om onderwijsuitkomsten te vergelijken leidde tot een groot aantal invloedrijke OESO/PISA-rapporten. Daarin werd vooral een lans gebroken voor uitstel van selectie in het voortgezet onderwijs en voor terugdringen van sociale segregatie in het onderwijs.³ Binnen de Nederlandse verhoudingen betekende dit een pleidooi voor de middenschool.

Doordat de OESO deze data onmiddellijk publiek beschikbaar stelde, stimuleerde dat eveneens internationale vergelijkingen van onderwijsstelsels. Daarbij namen economen het voortouw.⁴ In Nederland is in 2011 een groot onderzoeksprogramma gestart gefinancierd vanuit de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), getiteld *Onderwijssystemen en centrale functies van het onderwijs*.⁵

Bevindingen

In het NWO-programma benadrukken we drie functies van het onderwijs.⁶ Allereerst is het onderwijs van essentieel belang voor de cognitieve ontwikkeling van leerlingen. Het moet bijdragen aan de ontwikkeling van kennis en vaardigheden van leerlingen op alle niveaus. Ten tweede dient het onderwijs mensen klaar te stomen voor de arbeidsmarkt. En tot slot hebben scholen als taak de betrokkenheid bij de samenleving te bevorderen.

Uiteraard heeft het onderwijs meer functies. Onderwijs fungeert ook als een relatiemarkt en is een van de oorzaken dat mensen vaak een relatie aangaan met iemand die

eenzelfde opleidingsniveau heeft genoten. Ook kan onderwijs een religieuze functie vervullen, waardoor religies nieuwe aanhangers verwerven. Maar de centrale vraag hier is hoe het onderwijsstelsel moet zijn ingericht om de drie basisfuncties zo goed mogelijk te bedienen. Daarbij hebben we vooral drie kenmerken van onderwijsstelsels bevestigd:

- ▶ Op welk moment, in welke vorm en op grond waarvan worden leerlingen gescheiden over de verschillende trajecten (vwo, havo, vmbo-gt, vmbo-k en vmbo-b) of onderwijstypen (selectie)?
- ▶ Wat is de mate van nationale standaardisatie van zaken als onderwijsprogramma's, examens, schoolbudgetten en kwaliteit van leraren (standaardisatie)?
- ▶ Wat is de mate van beroepsgerichtheid van het nationale stelsel (omvang beroepsgerichte onderwijssector, duaal stelsel)?

Wat volgde daaruit?

Vroege selectie werkt ongelijkheid in de hand

Sterk gedifferentieerde systemen zoals het Nederlandse kennen een grotere sociale en etnische ongelijkheid. Deze ongelijkheid blijkt uit verschillen in resultaten bij vijftienjarige leerlingen, in de keuze voor algemeen vormende versus beroepsgerichte leerwegen in het hoger secundair onderwijs en de kans op het behalen van een diploma in dat hoger secundair onderwijs. Ook vroege leerlingen hebben nadeel van vroege selectie. Tot slot hebben gemotiveerde en getalenteerde migranten te weinig tijd om zich in het onderwijs te bewijzen. Hun uiteindelijke vaardigheden blijven achter bij die van de autochtonen. Wel blijkt dat dit effect enigszins gedempt wordt naarmate het gemiddelde opleidingsniveau in de herkomstlanden van migranten hoger is.

Ook als men rekening houdt met het sociaal-economische milieu, prestaties in lagere groepen en de eindtoetscore, hebben leerlingen met hoger opgeleide ouders 3,6 keer meer

kans op een hoger advies dan hun leeftijdsgenoten met minder hoogopgeleide ouders.

Objectieve maatstaven zijn dus essentieel om gelijke kansen te bevorderen. Het negatieve effect is groter naarmate minder op prestaties en meer op basis van ouderlijke voorkeuren wordt geselecteerd. Zo constateerden we dat hoogopgeleide ouders vaak het advies in groep 8 al dan niet opzettelijk beïnvloeden.

Het ideale onderwijsstelsel bestaat niet, het gaat om politieke keuzes

Ongelijkheid naar sociaal milieu neemt in gedifferentieerde stelsels af als scholen rekening houden met eerdere prestaties bij de plaatsing van leerlingen. Bovendien is de sociale ongelijkheid in gedifferentieerde systemen kleiner als er centrale examens bestaan. De verklaring is dat objectieve standaarden voorkeuren van ouders en vooroordelen van leraren minder plaats bieden.

Verschil tussen scholen groot

De belangrijkste reden voor grotere ongelijkheden in vroeg selecterende landen wordt verklaard door grotere verschillen tussen de scholen onderling. Simpel gesteld komen leerlingen uit sociaaleconomisch zwakkere milieus in gedifferentieerde stelsels minder in aanraking met leerlingen uit de sterkere milieus. Aangezien de selectie al na de basisschool heeft plaatsgehad is de sociale ongelijkheid in gedifferentieerde stelsels op de scholen zelf kleiner dan op bijvoorbeeld de middenschool.

De sociaaleconomische samenstelling van scholen is sterk gekoppeld aan schoolprestaties. Vroege selectie beïnvloedt de ongelijkheid vooral omdat er een samenhang bestaat

tussen sociaal milieu en de prestaties aan het einde van de basisschool.

Burgerschapscompetenties

Als het gaat om de relatie tussen burgerschapscompetenties en de vroege selectie is het beeld gemengder. Leerlingen krijgen immers al een groot gedeelte van deze vaardigheden op de basisschool mee. Vóór de selectie dus.

Het is echter wel zo dat de verschillen tussen jongvolwassenen in gedifferentieerde stelsels groter zijn. Met name de leerlingen die alleen de lagere schooltypes doorlopen hebben en niet zijn doorgestroomd naar het hoger onderwijs hebben over het algemeen minder burgerschapscompetenties.

Verder blijkt de mate waarin scholen centraal aangestuurd worden verschil te maken. In landen waar scholen strenger op hun burgerschapsonderwijs beoordeeld worden zijn de burgerschapscompetenties over het geheel genomen op een hoger niveau. Standardisatie heeft hier dus een positief effect.

Doe het goed of doe het niet

Het schooltype dat iemand volgt heeft een causale invloed op zijn of haar cognitieve vaardigheden. Leerlingen die in alle overige kenmerken sterk op elkaar lijken behalen een hogere intelligentiescore, ontwikkelen een betere leesvaardigheid en schatten hun kansen op het halen van het diploma hoger in, als zij bij twijfel toch het hogere niveau kiezen of daarin geplaatst worden.

Leerlingen in gedifferentieerde stelsels blijken het bij bètavakken beter te doen, maar alleen als er voldoende schooltypes zijn én als scholen sterk selecteren op vroegere leerprestaties. Vroege selectie kan goed zijn, maar daarvoor geldt wel: doe het goed of doe het helemaal niet. Een mogelijke verklaring is dat alleen in sterk gedifferentieerde stelsels de leerstof wordt aangepast aan het niveau van de leerling. In zwak gedifferentieerde

stelsels moet de leerkracht daarentegen meer maatwerk leveren, omdat de cognitieve verschillen tussen hun leerlingen groter zijn. En aangezien die manier van lesgeven over het algemeen moeilijker is, leidt het tot gemiddeld lagere prestaties.

Vroege objectieve selectie én de mogelijkheid tot stapelen

Het moge duidelijk zijn: er zijn geen onderwijsstelsels met alleen goede of slechte kanten. Dat komt door de verschillende functies die het onderwijs kent en door de diverse doelgroepen. Sommige leerlingen hebben baat bij vroege selectie, andere uitdrukkelijk niet. Alvorens men tot een keuze kan komen, moeten de goede en slechte gevolgen dus tegen elkaar worden afgewogen.

Vroege selectie, zoals in Nederland, kan zoals gezegd de ongelijkheid in het onderwijs versterken. Tegelijkertijd lijkt er in landen met een hoog ontwikkelingspeil, goed opgeleide leraren en niet al te grote klassen geen causaal verband te bestaan tussen vroege selectie en de gemiddelde onderwijsprestaties.

Bovendien is het een misvatting om te denken dat sociale ongelijkheid in andere minder hiërarchisch geordende stelsels met een latere selectie niet voorkomt. Die ongelijkheid is er dan vooral op scholen zelf. Het voordeel is dat op- en afstroom voor de leerling minder dramatisch lijkt, want hij of zij blijft op dezelfde school. Dit zorgt echter niet automatisch voor minder sociale ongelijkheid in het onderwijs: het is alleen minder zichtbaar.

Met een uitstel van de selectie wordt de ongelijkheid dus niet per se bestreden, terwijl de positieve cognitieve gevolgen van een vroege en sterke differentiatie wel in gevaar komen. Verstandiger is het daarom om te kijken in hoeverre de vroege selectie in een later stadium gecorrigeerd kan worden. Wanneer leerlingen uit kansarme milieus de kans krijgen om te stapelen, neemt de sociale ongelijkheid namelijk af.

Helaas nemen juist de mogelijkheden om dit te doen in Nederland sterk af. Scholenge-

meenschappen, waarin stapelen beter mogelijk is, maken plaats voor categorale scholen en er worden aanvullende eisen gesteld om in te stromen op een hoger niveau. Het sluiten van (vrijblijvende) convenanten tussen het ministerie van Onderwijs, de raden en scholen vormt hoogstens een doekje voor het bloeden.

Om de sociale ongelijkheid te bestrijden geniet het bevorderen en in stand houden van brede scholengemeenschappen prioriteit. Wanneer vwo- en havo-afdelingen door de witte en sociaaleconomische vlucht klein zijn en er extra middelen moeten worden aangewend, is het belangrijk dat leerlingen op hun eigen school hogerop kunnen. Het stapelen van diploma's dient bevorderd te worden: dus na het behalen van het vmbo-gt automatisch toegang tot de havo, en geen extra barrières als een leerling van school moet wisselen. Eveneens zal er een einde moeten komen aan het financieel korten van scholen die lange brugklassen hebben en waar leerlingen er gemiddeld langer over doen om hun diploma te halen.

Er is nog een tweede argument om voor brede scholengemeenschappen te pleiten. Bij het ontwikkelen van burgerschapscompetenties is het bevorderen van zoveel mogelijk gemeenschappelijkheid essentieel. Dat kan het beste door sommige vakken (gedeeltelijk) aan alle leerlingen aan te bieden.

Tot slot dient de invloed van het ouderlijk milieu op de selectie om de ongelijkheid van kansen te bestrijden tot een minimum beperkt worden. Dat kan, zoals gezegd, door meer belang te hechten aan objectieve toetsen en minder aan het schooladvies van de leraar. Ook op dit gebied lijkt er in Nederland echter sprake van een ontwikkeling in de verkeerde richting. Sinds maart 2015 zijn de schooladviezen, waar ouders meer invloed op hebben dan een eindtoets of IQ-test, immers leidend. Toelating tot een middelbare school hangt niet meer af van het resultaat van de eindtoets. Daarnaast is het afschaffen van centrale examens zoals sommige scholen

willen een ander voorbeeld van hoe het niet moet. Met uitsluitend schoolexamens worden de verschillen tussen scholen vergroot en zal de culturele en economische segregatie alleen maar toe nemen.

Onderwijsstelsels en de voorbereiding op de arbeidsmarkt

Ook vanuit de arbeidsmarkt bekeken is sterke differentiatie alleen effectief als de selectie betrouwbaar is. Betrouwbare toewijzing van eindexamenkandidaten aan opleidingsniveaus is belangrijk voor de arbeidsmarkt, omdat zo beter en goedkoper een match gemaakt kan worden tussen vraag en aanbod van banen en werkzoekenden. Niveaoverschillen zijn op zich niet zo erg, als er maar weinig overlap in capaciteiten tussen de niveaus bestaat (betrouwbare selectie). Bij veel overlap in capaciteiten tussen verschillende niveaus (onbetrouwbare selectie) is de kans op mismatches erg groot, en komt de aansluiting op de arbeidsmarkt in het geding. Maar mismatches zijn nooit helemaal te vermijden en daarom is flexibiliteit van de arbeidsmarkt ook van belang.

De invloed van onderwijsstelsels moet echter niet overdreven worden. Wel hebben schoolverlaters een grotere kans op een baan op eigen niveau in meer gedifferentieerde en beroepsgerichte systemen. Dat effect wordt nog eens versterkt in stelsels met sterke institutionele banden tussen beroepsonderwijs en werkgevers. Ook is er minder overscholing in landen met een uitgebreid beroepsonderwijs.

In een later stadium van de carrière kan een beroepsopleiding overigens nadelig zijn. Mensen met zo'n beroepsdiploma hebben dan meer kans op werkloosheid dan mensen die een algemeen vormende opleiding genoten hebben.

Hoewel de mate van beroepsgerichtheid een stelselkenmerk is, bestaan er tussen landen grote verschillen in de manier waarop opleidingen voorsorteren op specifieke beroepen. Zo kent Duitsland veel bedrijfssectoren met een sterke aansluiting tussen opleiding en beroep, en Frankrijk juist niet.

In Nederland zien we dat leerlingen met een mbo-diploma goede kansen op de arbeidsmarkt hebben, zelfs in tijden van crisis en met het oog op technologische veranderingen. Dit komt vooral door de sterke band tussen werkgevers en onderwijsinstellingen, die tot uiting komt in vormgeving van het onderwijsprogramma. Het zorgt voor de verwerving van vakbekwaamheden en voorkomt opleiding voor nauwelijks bestaande beroepen.

Het is belangrijk dat dit zo blijft. Bij continuering van het huidige stelsel zullen alle diploma's volwaardig moeten zijn. Met name bij het vmbo en mbo bestaat er nogal eens twijfel over de waarde van een diploma. Het is daarom essentieel dat dit beeld wordt bijgesteld. Juist de beroepsopleidingen sluiten in veel gevallen naadloos aan op de arbeidsmarkt. Als het even kan zal de geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen onderwijs en werkgevers moeten worden versterkt.

Een kwestie van politiek

Aangezien de ontwikkeling van jongeren voor een groot gedeelte buiten school plaatsvindt, past er een zekere bescheidenheid over de maakbaarheid van de samenleving door het op de schop gooien van onderwijsstelsels. Het NWO-programma heeft echter (opnieuw) laten zien dat afzonderlijke kenmerken van onderwijsstelsels vergaande implicaties hebben. Een discussie over de inrichting van ons stelsel is daarom een legitiem onderwerp van het politieke debat. Het nog steeds bestaande taboe hierop is nadelig voor alle betrokkenen.⁷

Te meer omdat de door ons als effectief bevonden zaken – zoals veel doorstroommogelijkheden, brede scholengemeenschappen, centrale toetsen en examens, en een volwaardig beroepsonderwijs – veel weg hebben van collectieve goederen. Veranderingen op dit gebied komen dus niet tot stand door de onzichtbare hand van Adam Smith of door een optelsom van individueel nagestreefde belangen, maar vergen een centrale coördinatie van politiek en overheid.

Wanneer de politiek het onderwijsstelsel aan zijn lot blijft overlaten, blijven sectororganisaties, raden en scholen de dienst uitmaken en zullen enkel hun belangen worden gediend.⁸ Een stelselwijziging is niet per se nodig, maar onderhoud is dringend gewenst. Deelbelangen voeren op veel punten de boventoon, terwijl het maatschappelijk belang er nauwelijks meer toe doet.

De optimale inrichting van een onderwijsstelsel is geen wetenschappelijke kwestie, maar een politiek vraagstuk. De afwegingen die gemaakt moeten worden, zijn immers normatieve keuzen. Is arbeidsmarktaansluiting belangrijker dan burgerschapsvorming? Hoe belangrijk vinden wij de ongelijkheid van onderwijskansen en wat hebben wij ervoor over?

Hoewel wij als wetenschappers die politieke afwegingen niet hoeven en willen maken, kon het geen kwaad om te kijken hoe het huidige stelsel verbeterd kan worden.

Daarbij zijn wij ervan uitgegaan dat de drie functies (cognitieve ontwikkeling, arbeidsmarkt en socialisatie) even belangrijk zijn in de politieke afweging. Ook bij continuering van het huidige onderwijsstelsel is er genoeg werk aan de winkel, om te zorgen dat het onderwijs niet verwordt tot een slagveld waarin de sterksten altijd winnen.

Op 30 maart overleed Jaap Dronkers. Dronkers was een prominent en zeer maatschappelijk geëngageerd socioloog die hartstochtelijk de stelling uitdroeg dat het onderwijs voor alles van de burgers is en dat het permanent verdedigd moet worden tegen veelal kwalijke invloed van besturen, vakbonden en ministeries. Hij schreef regelmatig in S&D en de Wiardi Beckman Stichting bracht in 2007 zijn boek 'Ruggengraat van ongelijkheid' uit. Hierin demonstreerde hij fijntjes dat ook de sociaal-democratie er lang niet altijd in slaagt om de ongelijkheid uit het onderwijs te bannen. We verliezen een zeer gewaardeerd auteur.

Noten

- 1 De belangrijke vraag of onderwijs de belangrijkste leverancier is van 'menselijk kapitaal' laten wij hier buiten beschouwing. Er zijn echter stevige aanwijzingen dat de kwaliteit van de gehele samenleving (gezondheidszorg, familiestructuren, inkomensongelijkheid, etc.) minstens zo belangrijk is voor de vorming van menselijk kapitaal. Zie J.J. Merry (2013), 'Tracing the U.S. Deficit in PISA Reading Skills to Early Childhood. Evidence from the United States and Canada', in *Sociology of Education* 86: pp. 234-252.
- 2 J. Dronkers (2011), 'De maatschappelijke en wetenschappelijke waarde van internationale data over onderwijsprestaties', in: *Pedagogische Studiën* 88, pp. 122-131. PIAAC (skill-meting onder volwassenen in alle

OESO-landen) is een recent voorbeeld van de meting van menselijk kapitaal door de OESO: www.oecd.org/site/piaaac/.

- 3 OESO (2004), *What Makes School Systems Perform*, PISA 2000, Parijs: OESO; OESO (2006) *Where immigrant students succeed. Pisa 2003*, Parijs: OESO; OESO (2010) *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II)*, Parijs: OESO.
- 4 E. Hanushek & L. Wössmann (2006), 'Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries', in: *Economic Journal*, 11, C63-C76.
- 5 Het kernteam bestond uit de hoogleraren Herman van de Werfhorst, Jaap Dronkers, Sjoerd Karsten, Rolf van der Velden en Dinand Webbink.

Informatie over het NWO programma staat op aissr.uva.nl/research/externally-funded-projects/sites/content/13/educational-systems/educational-systems.html

- 6 H. van de Werfhorst, L. Elffers & S. Karsten (red.) (2015), 'Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap', in: *Didactief*, www.didactiefonline.nl/images/stories/Nieuws/Werfhorst_definitief.pdf
- 7 Nog daar gelaten dat artikel 23 van de grondwet nadrukkelijk de zorg voor het onderwijs bij de regering legt; niet bij sectorraden, sociale partners, scholen, leraren of belangengroepen.
- 8 A.E. Raftery & M. Hout (1993), 'Maximally Maintained Inequality: Educational Stratification in Ireland', in: *Sociology of Education* 65, pp. 41-62.