# Input van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) voor het rondetafelgesprek over kansenongelijkheid, onderwijsachterstanden en segregatie

## Beleidsinterventies op het terrein van kansenongelijkheid, onderwijsachterstanden en/of segregatie

De belangrijkste beleidsinterventie is het onderwijsachterstandenbeleid (OAB) waarbij gemeenten en scholen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs extra middelen ontvangen om bij de kinderen die tot de doelgroepen van het beleid horen, achterstanden als gevolg van de omstandigheden waarin ze opgroeien, te voorkomen en te bestrijden en gelijke onderwijsloopbaanmogelijkheden te bevorderen. De OAB-middelen worden toegevoegd aan de lumpsum; de school (het schoolbestuur) bepaalt waarvoor de middelen worden ingezet. Gemeenten krijgen de middelen in een specifieke uitkering en zetten deze in voor het voorschoolse deel van de voor- en vroegschoolse educatie (VVE), schakelklassen en zomerscholen. Zij bepalen zelf de doelgroepen van het beleid. De middelen voor de vve worden ingezet voor speciale programma’s en in het bao en vo vaak voor klassenverkleining, onderwijsassistenten of een tweede leerkracht.

## Hoe effectief zijn deze interventies?

* Er zijn in Nederland geen of slechts kleine effecten vastgesteld van de vve. Internationaal onderzoek laat bij voldoende aanbod en kwaliteit echter wel positieve effecten zien.
* Kwaliteitsverhoging van de vve door aanscherpen opleidings- en taaleisen personeel is effectief.
* Effecten van OAB in het primair onderwijs zijn niet vast te stellen. De prestaties dalen al jaren, en achterstandsleerlingen krijgen bij gelijke prestaties lagere adviezen. Taal- en rekenprestaties worden deels ingelopen door achterstandsleerlingen met een migratieachtergrond maar dit kan niet zo maar worden toegeschreven aan OAB; achterstandsleerlingen zonder migratieachtergrond lopen die achterstanden niet in. Een deel van de doelgroepleerlingen haalt, gezien in de tijd steeds meer een hoger onderwijsniveau, maar omdat niet-doelgroepleerlingen dat ook doen/deden en zelfs meer, zijn de verschillen toegenomen. Er zijn grote verschillen in kwaliteit tussen scholen; dus sommige scholen doen het echt veel beter dan andere op dit vlak.
* Verlengde onderwijstijd in zomerscholen e.d. heeft wisselende resultaten: veel hangt af van kwaliteit, intensiteit en groepsgrootte.
* Naar de effecten van klassenverkleining is Nederland weinig onderzoek gedaan.
* In het voortgezet onderwijs zijn er geen effectstudies geweest naar effect van OAB; de VO-plus middelen zijn dusdanig dat echt grote effecten niet erg voor de hand liggen.

## Waarom beleid niet altijd effectief is of kan zijn

* *Schools cannot compensate for society* is een bekende uitspraak in dit verband. Het gaat om grote doelen (achterstanden, ongelijke kansen en segregatie) die zich niet alleen voordoen in het onderwijs en ook niet alleen via het onderwijs/de school zijn op te lossen.
* Positieve effecten van OAB kunnen uitblijven of teniet worden gedaan door omstandigheden, kwaliteits- en uitvoeringsproblemen: onderwijsprestaties dalen en een deel van de jongeren komt laaggeletterd van school; er is een kwantitatief en kwalitatief lerarentekort en schoolleiderstekort en deze tekorten zijn groter op scholen die een grotere populatie doelgroepleerlingen hebben. Leerlingen die dus goede leraren en schoolleiding het hardst nodig hebben, hebben minder kans deze ook echt te krijgen.
* Doelbereiking en impact van beleid met multiple doelstellingen en diverse maatregelen zijn moeilijk vast te stellen. Kansen, talenten en potentie laten zich niet hard en duidelijk afbakenen; vele factoren zijn van invloed op de ontwikkeling ervan. OAB-middelen zijn niet geoormerkt en worden toegevoegd aan de lumpsum; scholen/schoolbesturen hoeven zich hierover maar beperkt te verantwoorden; veel schoolbesturen, schoolleiders en leraren zijn zich wellicht nauwelijks bewust van deze extra middelen. ‘*Throwing money at schools’* (Hanusek 1981) is niet zondermeer de oplossing; er zijn grote verschillen in kwaliteit tussen scholen met vergelijkbare problematiek, dus het maakt uit hoe de middelen worden ingezet.
* Harde effectmetingen zijn vaak niet mogelijk: een dergelijke opzet wordt soms onethisch geacht; vaak ontbreekt een goede controlegroep; het breder uitrollen van bewezen maatregelen is in het onderwijs niet eenvoudig (het opschalingsprobleem: wat werkt op de ene school of in de ene situatie, hoeft nog niet te werken in een andere situatie). In het buitenland (vaak de VS of het VK) genomen maatregelen die effectief blijken hoeven niet altijd ook in Nederland effectief te zijn.
* Omdat de meeste effecten verwacht worden bij zo vroeg mogelijk ingrijpen ligt de focus in achterstandsbestrijding/gelijke kansen op die eerste, vroege fase in de schoolloopbaan. De focus daarop leidt mogelijk af van het feit dat ook in de latere schoolloopbaan en bij de overgang van studie naar arbeidsmarkt ongelijke kansen en achterstanden zich voor kunnen doen.
* Achterstanden zijn soms hardnekkig en kunnen opstapelen. Corona heeft bestaande ongelijkheid vergroot; leerlingen uit lagere sociaal economische milieus hebben de meeste leerachterstand opgelopen tijdens de lockdowns in coronatijd.
* Vaak zijn er maatregelen gericht op één actor of één sector: het stelsel wordt zelden als geheel tegen het licht gehouden als het om achterstanden en kansenongelijkheid gaat. Een zeer gedifferentieerd stelsel heeft het gevaar in zich om leerlingen in hokjes in te delen. Vroege selectie werkt ongunstig voor leerlingen die iets langer de tijd nodig hebben in hun ontwikkeling. Verder lijken de opstroom- en stapelingsmogelijkheden af te nemen en kent het stelsel een rigide scheiding tussen algemeen vormend onderwijs en beroepsonderwijs, waarbij het beroepsgerichte onderwijs tot de lagere schoolniveaus behoort.
* Ouders met meer inkomen kunnen aanvullend onderwijs regelen en doen dat ook in toenemende mate. Er gaat steeds meer geld naar dit zogenoemde schaduwonderwijs (bijles, huiswerkklas/-hulp). Hierdoor neemt de ongelijkheid toe.
* Voor de VVE zijn twee partijen verantwoordelijk: gemeenten voor het voorschoolse deel en basisscholen voor het vroegschoolse deel. In beide delen kunnen de doelgroepen van elkaar verschillen en daarmee ontstaat een (potentiële) breuk in het aanbod en bereik. Deelname aan de vve is bovendien niet verplicht. Leerwinst van de vve is moeilijk vast te stellen omdat er bij aanvang van de vve geen betrouwbare toetsen zijn die geschikt zijn voor heel jonge kinderen.
* Individuele keuzevrijheid en maatschappelijke doelen schuren soms. De ‘markt’ van vraag en aanbod in het onderwijs zorgt er in positieve zin voor dat ouders en leerlingen kunnen kiezen uit verschillende scholen. De uitkomst van dit keuzeproces is echter gesegregeerd onderwijs, en de segregatie neemt toe. In het basisonderwijs slagen sommige ouders er beter in hun kind (al vroeg) op populaire scholen in te schrijven; in het voortgezet onderwijs kiezen ouders met een kind met een havo/vwo-advies bij voorkeur voor ‘smal’, categoraal aangeboden onderwijs (gymnasia). Schoolbesturen spelen in op de wensen van ouders, ook al vinden ze vanuit maatschappelijk oogpunt meer menging wenselijk (Vogels et al, 2021). Met name in de grote steden gaat men van elkaar gescheiden naar school. Het risico van een al te grote inperking van de vrije schoolkeuze is dat ouders het onderwijs mogelijk zelf gaan organiseren. Vanuit onderwijsachterstands- en segregatiebestrijding bezien is meer privaat onderwijs onwenselijk.

## Welke interventies zijn nog meer mogelijk?

* In het algemeen zijn maatregelen bij voorkeur gericht op duurzame verbetering. Daarnaast is een leven lang leren of ontwikkelen voor iedereen relevant en kan dit iets van de enorme druk op de initiële fase in het onderwijs wegnemen; de basis voor vanzelfsprekendheid van leven lang leren moet worden gelegd in het onderwijs.

## In de voor- en vroegschoolse periode

* Kwaliteit: een van de meest bepalende factoren voor kwaliteit van het onderwijs en het terugdringen van onderwijsachterstanden is de kwaliteit van medewerkers en leerkrachten/leraren. Er zijn veel opleidingen voor personeel van de voorschool (de *oeso* dringt aan op harmonisatie) en in vergelijking met andere landen zijn de opleidingseisen in Nederland laag. Een hoger kwalificatieniveau van personeel in de voorschool (goed Nederlands taalniveau en meer hbo’ers) heeft effect en resulteert bijvoorbeeld in minder verlengd kleuteren.
* Kwantiteit en intensivering: voldoende kindplaatsen en uitbreiding van de vve naar 24 uur per week en meer dagdelen hebben effect. Vervroegen van de instapleeftijd op de voorschool naar 2 jaar, heeft effect op de taalontwikkeling van doelgroeppeuters.
* Het gratis toegang bieden aan kinderdagverblijven vergroot de toegankelijkheid voor doelgroeppeuters.

## In het basisonderwijs en voortgezet onderwijs

* In het basis- en voortgezet onderwijs valt winst te boeken door goede en ervaren leraren in te zetten op scholen die dat gezien de ongelijke kansen en achterstanden het meest nodig hebben, en ze ook weten te behouden op die scholen. Daarvoor heeft een extra beloning mogelijk effect. Aangezien echter het hele funderend onderwijs kampt met een lerarentekort is een waterbedeffect niet ondenkbaar.
* Inzetten op permanente kwaliteitsverbetering van leraren en schoolleiders is van belang. Het aantal jaren ervaring dat een leraar heeft, lijkt een positief effect te hebben. Goed inwerken, coaching en intensieve samenwerking met een collega kunnen het leren tijdens het werk ondersteunen en versnellen: de prestaties van leraren worden er beter door. Leraren worden mogelijk ook beter door een paar jaar aan hetzelfde leerjaar les te geven. Ook het ontwikkelen van goede leerlinginteractievaardigheden sorteert een positief effect. Met name voor achterstandsleerlingen is het van belang dat leraren hoge verwachtingen van de leerlingen hebben.
* Voor het terugdringen van het lerarentekort helpt het de zij-instroom te vergroten, gepaard met coaching en leren tijdens het werk. Deeltijders kunnen worden verleid om meer uren te werken. De aantrekkelijkheid van het vak neemt toe met gunstige beloning en werkomstandigheden.
* Extra les- of leertijd voor leerlingen met een leerachterstand levert leerwinst op; het moet wel gaan om een effectieve onderwijsvorm. Extra onderwijstijd (een maand extra kleuteren) voor kinderen uit achterstandsposities met laagopgeleide ouders leidt tot iets betere taal- en rekenvaardigheden. Van extra digitale lessen zijn de resultaten niet zo duidelijk; veel oefenen thuis bijvoorbeeld met rekenen, is een belangrijke voorwaarde. (Nb dit betreft onderzoek van voor corona en de lockdown waarbij leerlingen en studenten een poos thuis onderwijs volgden.)
* Extra ondersteuning in de klas door een klasse assistent, onderwijsassistent, een lerarenondersteuner of tweede docent voor de klas: met name een inzet van iemand met veel onderwijsinhoudelijke taken lijkt effect te hebben. Andere mogelijkheden zijn pre-teaching en remedial teaching.
* Klassengrootte: kleinere klassen verbeteren de leerprestaties (hoe kleiner de klas, hoe beter de leerprestaties) dit is zeker waarschijnlijk voor de kortere termijn, en voor de langere termijn lijkt er eerst sprake te zijn van een wegeb-effect, maar zou het effect daarna op de echt langere termijn (deelname aan hoger onderwijs, salaris) juist nog doorwerken. Leerlingen uit achterstandssituaties profiteren het meest van klassenverkleining.
* Behoud van objectieve toetsen is met name voor achterstandsleerlingen belangrijk. Ouders van achterstandsleerlingen hebben baat bij ondersteuning om de schoolkeuze naar boven bij te kunnen stellen; hoogopgeleide ouders slagen daar nu beter in.
* Een meer fluïde overgang tussen basis- en voortgezet onderwijs en pas een definitief advies na het tweede jaar van het voortgezet onderwijs, geeft laatbloeiers meer kansen en voorkomt al te vroege indeling naar niveau en richting.
* Brede brugklassen in het voortgezet onderwijs passen daarbij, en brede schoolvestigingen met meerdere schoolsoorten waarbij opstromen wordt gestimuleerd. Beide kunnen bijdragen aan minder kansenongelijkheid al zal het effect van uitstel van selectie vermoedelijk groter zijn.
* Intensieve tutoring werkt, bij voorkeur één op één of anders in kleine groepjes.
* Wellicht zijn ook door scholen gegeven huiswerkbegeleiding of een initiatief als Studiezalen een optie waarbij leerlingen uit minder welvarende gezinnen - naast een plek om rustig het huiswerk te kunnen maken- extra mogelijkheden hebben voor bijspijkeren en het inhalen van leerachterstand.

## In het mbo en hoger onderwijs

* Jongeren in het mbo zijn gebaat bij goede stages en andere mogelijkheden om een netwerk op te bouwen; stagediscriminatie is uiteraard funest.
* Meer maatschappelijke waardering voor vakmanschap helpt vmbo-leerlingen en mbo-studenten in hun schoolloopbaankeuzes en zelfvertrouwen.
* Herinvoering van de basisbeurs of verhogen van de aanvullende beurs en/of een bredere groep die ervoor in aanmerking komt, kan bijdragen aan de doorstroom van mbo naar hbo. Nu weerhoudt leenaversie met name jongeren met lagere- en middelbaaropgeleide ouders.
* De doorstroom van mbo naar hbo is een route die vooral voor jongeren uit minder bevoorrechte milieus belangrijk is. De aansluiting tussen beide onderwijstypen kan beter; zowel studie-inhoudelijk alsook qua cultuur en gevraagde vaardigheden.
* Minder selectieve opleidingen draagt bij aan minder ongelijkheid in toegang tot de betreffende opleidingen.
* Herinvoering van de (gewogen) loting zorgt voor minder afschrikking dan decentrale selectie.

## Wat betreft het tegengaan van segregatie

* Het verminderen van segregatie in het basisonderwijs kan door lokaal normen te stellen over inschrijving en samenstelling van de leerlingenpopulatie per school, en loting voor populaire scholen. In het voortgezet onderwijs is de trend naar versmalling (met name in de grote steden een fenomeen) mogelijk te keren door het onderwijs breder te organiseren: meer scholengemeenschappen en brede brugklassen. Het moet gaan om goed onderwijs waarbij iedereen les krijgt op het eigen niveau, maar ook samen doet wat samen kan (sporten, pauzeren, practica, samenwerkingsprojecten). Dergelijk onderwijs kan bijdragen aan sociale cohesie. Een gericht vestigingsbeleid voor schoollocaties kan zorgen voor meer menging/minder segregatie door geen locaties toe te wijzen in eenzijdig samengestelde woonwijken. Op schoolniveau kan het onderwijs zo georganiseerd worden dat leerlingen van de verschillende schoolniveaus elkaar volop kunnen ontmoeten en niet strikt van elkaar gescheiden gebruik maken van het schoolgebouw.
* Pilots met praktische vakken op havo en vwo-niveau kunnen de strikte scheiding tussen beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs (die tevens een scheiding inhoudt naar onderwijsniveau) tegengaan.

# *Monique Turkenburg (*[m.turkenburg@scp.nl](mailto:m.turkenburg@scp.nl)*) 4-11-2021*

Bronnen en relevante links

Herweijer, L., Maslowski R. en J. Rözer (2021). Ongelijke kansen in het onderwijs. In: *Kwesties voor het kiezen,* Van Noije, L. Verbeek-Oudijk, D. en J. de Haan (red.) 2021. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2021.

[Kwesties voor het kiezen 2021 | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl)](https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/03/10/kwesties-voor-het-kiezen)

CPB Achtergronddocument | 6 juni 2018 *Bewezen (in)effectieve maatregelen tegen leerachterstanden in het primair onderwijs,* Bolhaar, J., Houkes-Hommes A. en K. Van der Ven. Den Haag: Centraal Planbureau, 2018.

Vogels, R., M. Turkenburg en L. Herweijer (2021). *Samen of gescheiden naar school. De betekenis van sociale scheiding en ontmoeting in het voortgezet onderwijs.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

[Samen of gescheiden naar school | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl)](https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2021/02/04/samen-of-gescheiden-naar-school)

Hanusek, Eric, A. *Throwing Money at Schools.* Journal of Policy Analysis and Management [Vol. 1, No. 1 (Autumn, 1981)](https://www.jstor.org/stable/i275330), pp. 19-41 (23 pages). Published By: Wiley

<https://doi.org/10.2307/3324107>

https://www.jstor.org/stable/3324107

*Onderwijsachterstandenbeleid, een duwtje in de rug?* Interdepartementaal beleidsonderzoek naar onderwijsachterstandenbeleid. Den Haag, april 2017.