

GELIJKE ONDERWIJS- KANSENBELEID IN EEN ONGELIJK SPEELVELD

- Ides Nicaise, Emilie Franck, Sebastiano Cincinnato, Goedroen Juchtmans en Lief Vandevoot (HIVA, KU Leuven)



In de voorbije dertig jaar is een hele reeks maatregelen getroffen om de gelijke kansen in het Vlaamse onderwijs te bevorderen: het onderwijsvoorrangsbeleid, de zorgverbreding, het onthaalonderwijs voor anderstalige nieuwkomers, schooltoelagen vanaf het kleuteronderwijs, het kleuterparticipatieplan, en meer recentelijk het actieplan tegen vroegtijdig schoolverlaten, het Mdecreet, het decreet leerlingenbegeleiding, het versterken van het deeltijds beroepsonderwijs en de speciale maatregelen voor jonge vluchtelingen. Het Decreet betreffende gelijke onderwijskansen (kortweg GOK-decreet) van juni 2002 wordt echter algemeen als de belangrijkste mijlpaal beschouwd, omdat het de grondslag legde voor een geïntegreerde en meer structurele vorm van voorrangsfinitanciering voor scholen met veel leerlingen uit kansengroepen in het basis- en het secundair onderwijs (Poesen-Vandeputte & Nicaise, 2012; Frank, Nicaise & Lavrijsen, 2017). Meer bepaald worden bijkomende middelen toegekend (zowel lestijden als werkingsmiddelen) aan scholen a rato van het aantal leerlingen met een laaggeschoolde moeder, met een schooltoelage en/of een andere thuistaal¹. Met zorgvuldig uitgekende indicatoren worden de facto vooral leerlingen uit gezinnen met een lage socio-economische status (SES) en leerlingen met een migratieachtergrond gevisieerd. Op die manier kan bv. een lagere school met veel leerlingen uit de vermelde doelgroepen (OKI-index = 2) gemiddeld dubbel zoveel middelen ontvangen als een school zonder doelgroepoerlingen.

1 In bijkomende orde worden ook bijkomende middelen toegekend per kind dat buiten zijn biologisch gezin opgroeit, of dat deel uitmaakt van de 'trekkende bevolking', of in een buurt met veel schoolse vertraging woont.

Het eerste onderzoek naar de effectiviteit van deze GOK-financiering in het basis-onderwijs, gemeten op basis van de toetsresultaten van leerlingen (Ooghe, 2011; Bellens e.a., 2013a-b) leverde gemengde resultaten op: de auteurs vonden weinig tot geen positieve effecten op de leervorderingen van doelgroepeleringen. Ook recenter onderzoek van De Witte, Smet en Van Assche (2017 – zie ook vorig hoofdstuk) vindt geen significante effecten, ook al werd een ruimer gamma van outputindicatoren gebruikt (zittenblijven, behaalde attesten in het secundair onderwijs, problematische afwezigheden, doorstroming naar het hoger onderwijs). Ons eigen onderzoek overschouwt een langer tijdsvenster en gebruikt een andere methode – en het levert wat meer hoopgevende bevindingen op.

Evolutie van de gelijke kansen halverwege het secundair onderwijs

In een eerste stap vergeleken we de Vlaamse PISA-gegevens van 2003 en 2015. Het PISA-onderzoek, gecoördineerd door de OESO, combineert om de drie jaar een toetsenbatterij bij een representatieve steekproef 15-jarigen met een bevraging van leerlingen, ouders en scholen. De gegevens maken het mogelijk om leerlingen onderling te vergelijken – bv. op basis van hun SES, migratieachtergrond en/of thuistaal – alsook om wijzigingen doorheen de tijd te meten. Voor ons doel biedt het PISA-onderzoek dan ook de kans om na te gaan of de sociale ongelijkheden in de onderwijsuitkomsten tussen 2003 en 2015 toe- of afgenomen zijn.

Onze statistische methode om het effect van het GOK-beleid te schatten heet in het jargon de ‘difference in differences’ (verschil in verschillen)-benadering. We meten, eenvoudig uitgedrukt, de verschillen in onderwijsuitkomsten tussen kansrijke en kansarme jongeren, en we doen dit op twee verschillende tijdstippen, nl. vóór en na de beleidsinterventie. De hamvraag is of de verschillen tussen kansarm en kansrijk bij de ‘na-meting’ significant verminderd zijn in vergelijking met de ‘voor-meting’. Om het effect van de beleidsinterventie zo zuiver mogelijk te meten, gebruiken we multivariate- en multilevel regressieanalyses waarbij verschuivingen in determinanten op leerling- en schoolniveau uitgezuiverd worden². We weten bv. dat het aandeel anderstalige leerlingen tussen 2003 en 2015 sterk is toegenomen: door thuistaal expliciet in de analyses op te nemen, kunnen we het effect van de toename van het aantal anderstalige leerlingen afzonderen en het ‘zuivere’ effect van de GOK-ondersteuning meten. Hetzelfde geldt voor de toegenomen

2 Het ‘zuivere’ effect van het GOK-ondersteuningsbeleid voor de leerlingen uit de geïsoleerde doelgroepen moet dan blijken uit het geschatte interactie-effect tussen de post-GOK dummy en de doelgroepenmerken. We laten die schattingen hier achterwege en verwijzen daarvoor naar Franck & Nicaise (2018a).

schoolse segregatie en het groeiende lerarentekort tussen 2003 en 2015: de nefaste effecten van die factoren worden afgezonderd om het effect van de beleidsinterventie zuiverder te kunnen meten. Daarbij moeten we nog voor ogen houden dat die interventie niet onder ‘labo-omstandigheden’ heeft plaatsgevonden. Zoals reeds vermeld, bestonden er al diverse vormen van (beperkte) extra financiering ten gunste van achtergestelde doelgroepen vóór 2003; en bovendien zijn er tussen 2003 en 2015 nog andere beleidsmaatregelen genomen die het effect van de GOK-financiering versterkt of afgezwakt kunnen hebben.

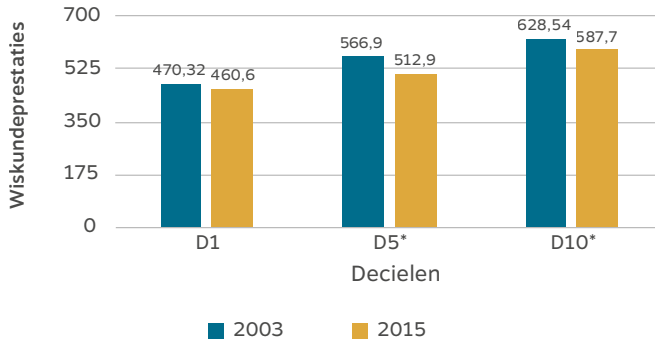
De keuze voor de referentie jaren 2003 en 2015 is van belang, omdat 2003 het jaar van de inwerkingtreding van het GOK-decreet is. Jongeren uit kansengroepen die vijftien jaar waren in 2003, zijn op geen enkel moment in hun schoolloopbaan blootgesteld aan de extra ondersteuning van het GOK-beleid. Hun soortgenoten uit 2015 daarentegen waren drie jaar bij de inwerkingtreding van het GOK-decreet en hebben bijgevolg twaalf jaar lang, vanaf hun instap in het kleuteronderwijs, die bijkomende ondersteuning genoten. Voor verdere details over de gehanteerde methode verwijzen we naar Franck & Nicaise (2018a). In wat volgt stellen we de resultaten grafisch voor, wat voor de meeste lezers gemakkelijker te verstaan is.

De leerlingen uit de Vlaamse PISA-steekproef worden gerangschikt in tien decielen op basis van een samengestelde index van socio-economische status³. Het eerste deciel (D1) bevat de 10% meest kansarme leerlingen, terwijl deciel 10 de 10% kansrijksten bevat. Deciel 5 kan beschouwd worden als de modale groep.

Figuur 1 weerspiegelt de verschuivingen in *cognitieve vaardigheden* tussen 15-jarigen uit 2003 en 2015. De figuur bevat de gemiddelde scores van het eerste, vijfde en tiende deciel op PISA-wiskundetoetsen in beide referentie jaren (het patroon voor taal en wetenschappen is analoog). De gehanteerde schaal is geijkt rond het PISA-gemiddelde (500 punten); als vuistregel wordt aangenomen dat een scoreverschil van 40 punten ongeveer equivalent is met één schooljaar leervordering.

3 De index is gebaseerd op het onderwijsniveau en het beroepsprestige van beide ouders, alsook de aan- of afwezigheid van een reeks materiële comfortindicatoren.

Figuur 1. Evolutie van toetsscores wiskunde bij Vlaamse 15-jarigen tussen 2003 en 2015, naar SES-deciël.

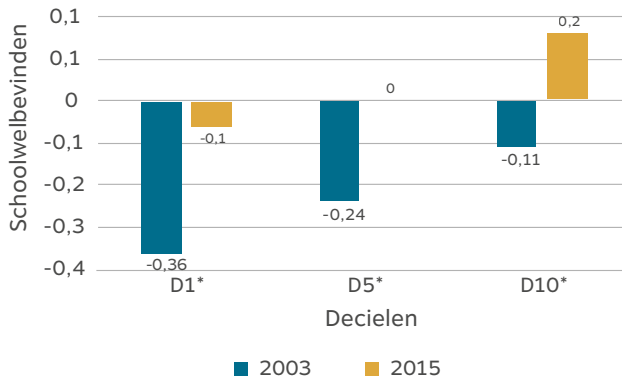


Allereerst valt op dat de gemiddelde toetsscores over de hele lijn gedaald zijn. Maar de achteruitgang is groter bij de meer kansrijke leerlingen, terwijl ze niet significant is bij de meest kansarmen. Voor taalvaardigheid zijn de bevindingen nagenoeg identiek. De ongelijkheid in cognitieve vaardigheden is m.a.w. verkleind, maar het gaat om een neerwaartse – i.p.v. de verwachte opwaartse – nivellering. Critici van het GOK-beleid leiden uit deze vaststelling af dat het GOK-beleid ‘de lat te laag legt’ en ‘de aandacht afgewend heeft van excellentie’, ten nadele van de meer kansrijke leerlingen. Dit lijkt ons echter te kort door de bocht geredeneerd. Er worden in recente onderzoeken immers andere verklaringen gesuggereerd voor de algemene daling van het prestatieniveau: het toenemende tekort aan adequaat geschoolde leerkrachten⁴, de besparingen in het onderwijs tijdens de economische crisis van 2008-2013, de toename van het aandeel kinderen uit eenoudergezinnen en de achteruitgang van de leescultuur. Indien de prestaties van de meest kansarme leerlingen in de beschouwde periode niet (noemenswaardig) gedaald zijn, kan dat wel aan het GOK-beleid te danken zijn. Dat beleid zou de verzwakking van het vaardigheidsniveau bij de meest kansarmen voorkomen hebben, zonder het evenwel te verhogen: een matig positief effect.

In Figuur 2 maken we dezelfde vergelijking voor een niet-cognitieve indicator, nl. het *schoolse welbevinden*. De schalen zijn geijkt rond het OESO-gemiddelde van 0. Hier valt op dat het welzijn van de Vlaamse jongeren duidelijk toegenomen is tussen 2003 en 2015, en dat de kloof in welbevinden tussen het meest kansarme en het meest kansrijke deciel is afgenomen: hier kan m.a.w. wel degelijk van een opwaartse nivellering gesproken worden. Die verbetering is van belang omdat ze ertoe kan bijdragen dat jongeren minder schoolmoe worden en minder geneigd zijn om vroegtijdig het onderwijs te verlaten.

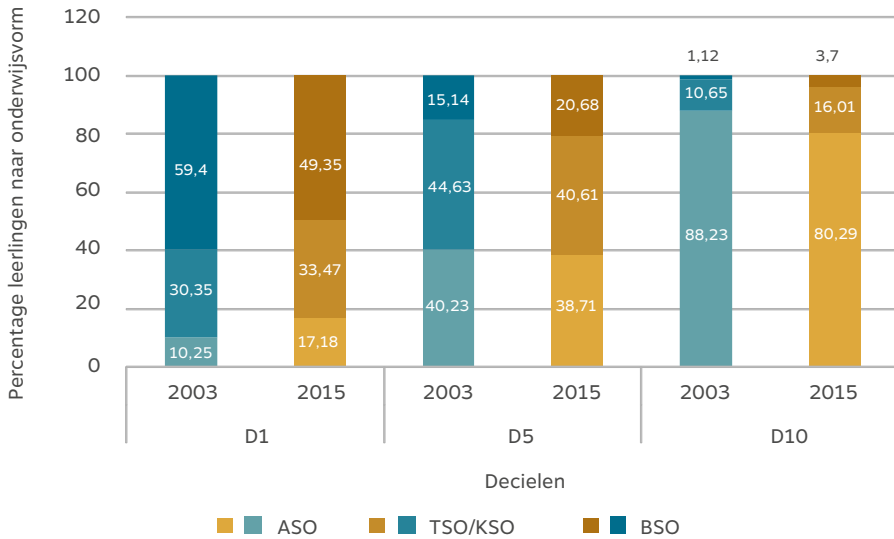
4 In de PISA-cijfers valt bv. op dat het lerarentekort het sterkst toegenomen is in de ‘middenmooit-scholen’ (deciel 5), en dat precies daar de achteruitgang in vaardigheden bij de leerlingen ook het grootst is.

Figuur 2. Evolutie in het schoolse welbevinden van Vlaamse 15-jarigen tussen 2003 en 2015, naar SES-deciël.



Een derde belangrijke indicator betreft de *studieoriëntering in het secundair onderwijs*. Het is bekend dat het Vlaamse secundair onderwijs, in vergelijking met andere landen / regio's, gekenmerkt wordt door een vroege oriëntering (op 12-jarige i.p.v. 16-jarige leeftijd), een strakke verticale hiërarchie tussen onderwijsvormen en een sterk 'watervalstelsel': meer dan de helft van de starters in het algemeen vormend onderwijs (ASO) 'zakt af' naar het technisch of beroepsonderwijs; hetzelfde geldt voor de helft van de starters in het technisch onderwijs (TSO), die 'afzakken' naar het beroepsonderwijs (BSO). Deze negatieve selectie is sterk gecorreleerd met de sociale herkomst van de jongeren. In Figuur 3 is duidelijk dat meer dan acht op tien jongeren uit het meest kansarme deciel vóór hun vijftiende jaar in het TSO of BSO terechtkomen, terwijl omgekeerd meer dan acht op tien van de kansrijksten in het ASO zitten. Toch merken we opnieuw tussen 2003 en 2015 een lichte nivellering van kansen: méér kansarme jongeren belanden in het ASO, en méér kansrijken komen in het TSO of BSO terecht.

Figuur 3. Evolutie in de studieoriëntering naar onderwijsvorm tussen 2003 en 2015, per SES-deciël



De PISA-cijfers laten dus een gunstige, weliswaar beperkte trend naar meer gelijke kansen optekenen. Alhoewel het GOK-beleid op kruissnelheid is gekomen (omdat volledige generaties leerlingen ervan hebben kunnen genieten), moeten we toegeven dat het globale beeld vrij teleurstellend blijft: ons secundair onderwijs blijft een ‘klassen-onderwijs’ dat kansrijken bijna exclusief naar het ASO filtert, en kansarmen hoofdzakelijk naar het BSO. De kloof in wiskunde- en taalvaardigheid tussen de uitersten blijft equivalent met drie schooljaren.

Tussen secundair en hoger onderwijs

Hoe evolueren de uitkomsten aan het eind van het secundair onderwijs, en na de intrede op de arbeidsmarkt?

Hiervoor maken we gebruik van de Enquête naar de Arbeidskrachten (EAK). Uit de lange tijdreeks van jaarlijkse enquêtes plukten we alle personen geboren tussen 1978 en 2000, ongeacht in welke jaargang van de EAK zij geïnterviewd werden. Deze observaties

werden door STATBEL⁵, ten behoeve van dit onderzoek, aangevuld met informatie over de sociale herkomst van elk individu (opleiding, gezinssituatie, migratieachtergrond en tewerkstelling van de ouders tijdens de studieloopbaan van de jongere) via een koppeling met de databank DEMOBEL. Bovendien werd uit de IPCAL-databank ook informatie over het inkomen van elk individu op de leeftijd van 25 jaar opgehaald en toegevoegd aan de EAK-gegevens. Omdat het aantal jongeren in elke jaarlijkse editie van de EAK beperkt is, poolden we de gegevens over meerdere enquêtégolven tot een ‘pre-GOK’-cohort, bestaande uit alle jongeren geboren tussen 1978 en 1984 (N = 34.901) en een ‘post-GOK’-cohort met alle individuen geboren tussen 1996 en 2000 (N = 6.814). De eerstgenoemde groep was minstens 18 jaar oud in 2002 en was bijgevolg op geen enkel moment van de schoolloopbaan blootgesteld aan GOK-ondersteuning; de tweede groep kon die ondersteuning minstens vanaf de start van het lager onderwijs genieten, op voorwaarde dat men aan de doelgroepcriteria voldeed.

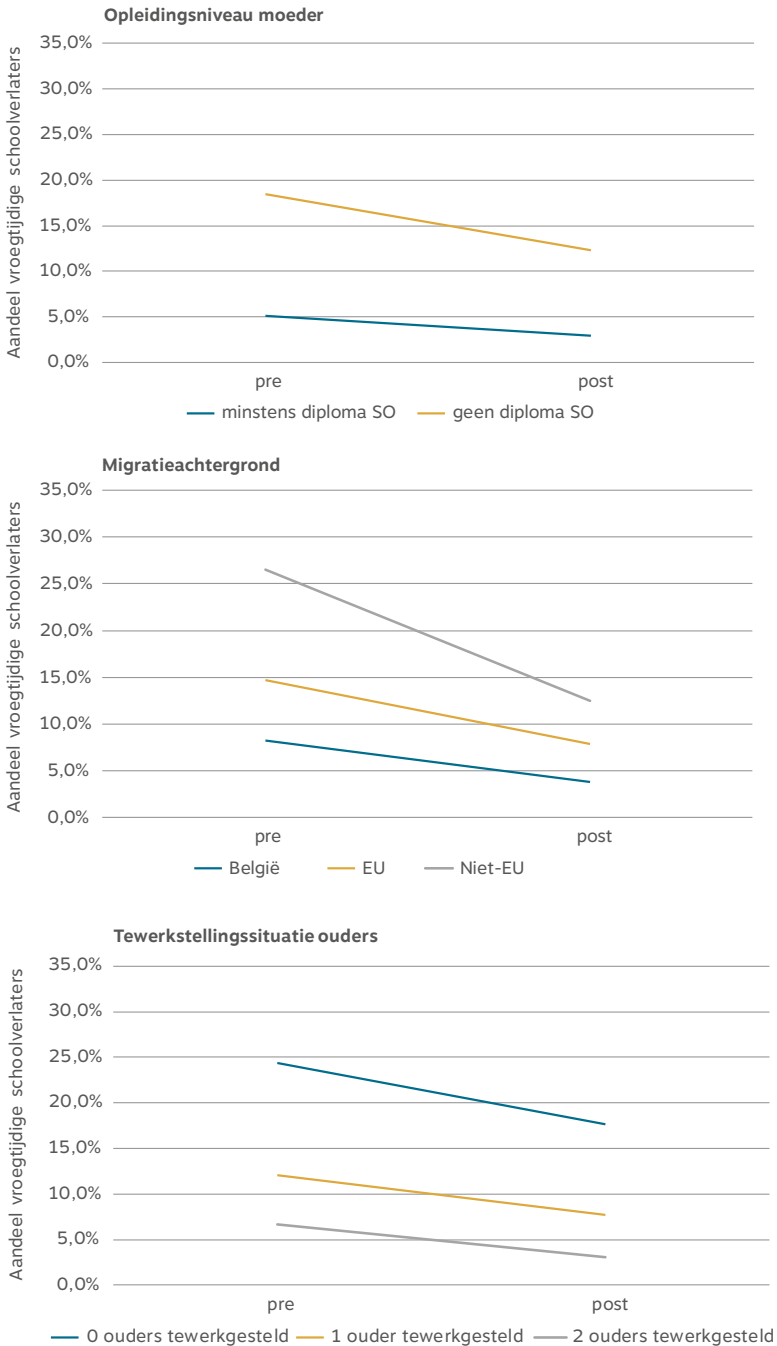
De methode om de invloed van het GOK-beleid te schatten is in wezen dezelfde als voor de effecten bij 15-jarigen (difference in differences); alleen is er geen informatie op schoolniveau voorhanden en moeten we ons noodgedwongen beperken tot vergelijkingen met determinanten op individueel niveau. Waar de afhankelijke variabele een binaire kans is (vroegtijdig de school verlaten of niet; instappen in het hoger onderwijs of niet), wordt logistische regressieanalyse toegepast⁶. Hier beperken we ons tot een meer intuïtieve, grafische voorstelling van de resultaten.

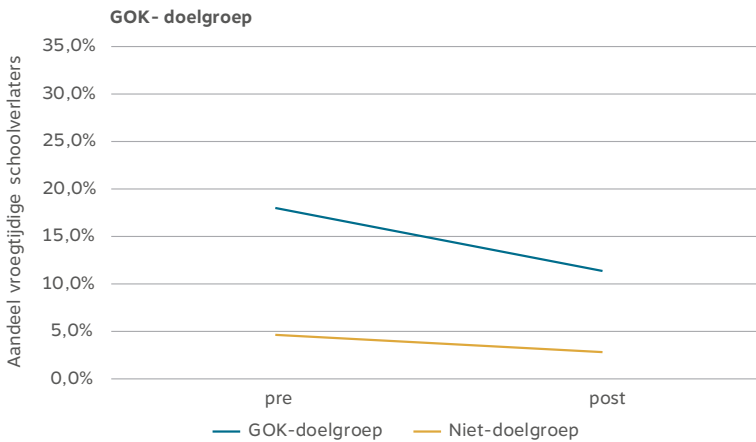
Figuur 4 vergelijkt het gemiddelde *risico op vroegtijdig schoolverlaten* tussen de periode vóór en na de invloed van het GOK-decreet. Ditmaal wordt i.p.v. de evolutie per SES-deciël de evolutie geschetst voor elke GOK-doelgroep afzonderlijk, en voor de groep jongeren die aan geen van de drie GOK-indicatoren beantwoordt.

5 Dank aan Patrick Lusyne en zijn team van STATBEL voor de aanlevering van deze gekoppelde data

6 De omvang en significantie van de effecten van het GOK-beleid wordt in de multivariate-analyses gemeten aan de hand van interactie-effecten tussen doelgroepkenmerken en de post-GOK dummy. Voor een gedetailleerde beschrijving van de statistische analyses verwijzen we naar Cincinnato, Ünver en Nicaise (2020).

Figuur 4. Aandeel vroegtijdige schoolverlaters naar achtergrondkenmerken en cohorte (pre-GOK en post-GOK)





(bron: Cincinnato et al., 2020 - herwerkt)

Allereerst valt op dat de risico's voor alle groepen gedaald zijn. Die daling kan deels toegeschreven worden aan het gevoerde beleid (cf. het Actieplan tegen vroegtijdig schoolverlaten), deels aan de toegenomen welvaart (die zich automatisch vertaalt in een groeiende vraag naar onderwijs), en wellicht ook deels aan de crisis van 2008-2013, waardoor jongeren uit vrees om in de werkloosheid te belanden ervoor kozen om alsnog een diploma te halen. Een rechtstreeks oorzakelijk verband met het GOK-beleid kan echter pas gelegd worden indien blijkt dat de daling van het vroegtijdig schoolverlaten sterker is geweest bij de GOK-doelgroepen dan bij de doorsnee Vlaamse scholier. Dat laatste is inderdaad ook zichtbaar in Figuur 4. Niet alle dalingen bij GOK-doelgroepen zijn significant sterker dan bij die doorsneescholier, maar zowel bij jongeren met een laaggeschoolde moeder als bij jongeren met een niet-EU-origine, of zonder werkende ouders⁷ zijn de risico's meer dan proportioneel afgenomen. Bij de GOK-doelgroep als geheel is het risico op vroegtijdig schoolverlaten in de periode 2003-2015 gedaald van ca. 19% naar 12 tot 13%, tegenover een daling van ca. 5,5% tot 3,5% bij de niet-GOK jongeren. We kunnen een verband leggen tussen deze effecten en de bovenvermelde vaststelling dat het schoolse welbevinden bij kansarme jongeren sterker dan gemiddeld is toegenomen: hoe hoger het welbevinden, hoe minder kans op uitval. Toch is het applaus voorbarig: het risico is nog steeds bijna viermaal hoger bij de GOK-doelgroep dan bij de niet-GOK-doelgroep; bovendien stijgen de risico's in beide groepen de jongste jaren opnieuw.

Lange tijd was de democratisering van de *toegang tot het hoger onderwijs* in Vlaanderen een blinde vlek in de onderwijsstatistiek, omdat er geen consistente tijdreeksen beschikbaar waren – en dit uitgerekend in een periode van grote hervormingen, niet alleen

⁷ Voor de groep jongeren zonder werkende ouders wordt het gunstige effect van GOK echter niet bevestigd door de multivariate regressie.

in het leerplichtonderwijs, maar vooral in het hoger onderwijs: de BAMA-hervorming, het flexibiliseringsdecreet, de uitbouw van het hoger beroepsonderwijs (de huidige graduaatsopleidingen), enzovoort. Die hervormingen moeten we minstens evenzeer in het achterhoofd houden bij het interpreteren van de statistieken: de verschuivingen kunnen hier nog minder dan elders toegeschreven worden aan het GOK-beleid in het leerplichtonderwijs.

Onze analyses, samengevat in Figuur 5, geven voor het eerst sinds de jaren '90 weer een indicatie van de instroomkansen naar sociale herkomst. Globaal kunnen we spreken van een verdere massificatie van het hoger onderwijs, maar een eerder schoorvoetende democratisering⁸. In 2003 zette slechts 37% van de 18-20-jarigen de stap naar het hoger onderwijs; in 2018 was dat 53%. Maar de kloof tussen de GOK-doelgroepen en hun meer kansrijke evenknieën is nauwelijks verkleind: bij de eerstgenoemde groep bedroeg de kans op doorstroming naar het hoger onderwijs vóór het GOK-decreet iets minder dan de helft (47%) van de laatste groep; de jongste jaren is dat iets meer dan de helft (54%).

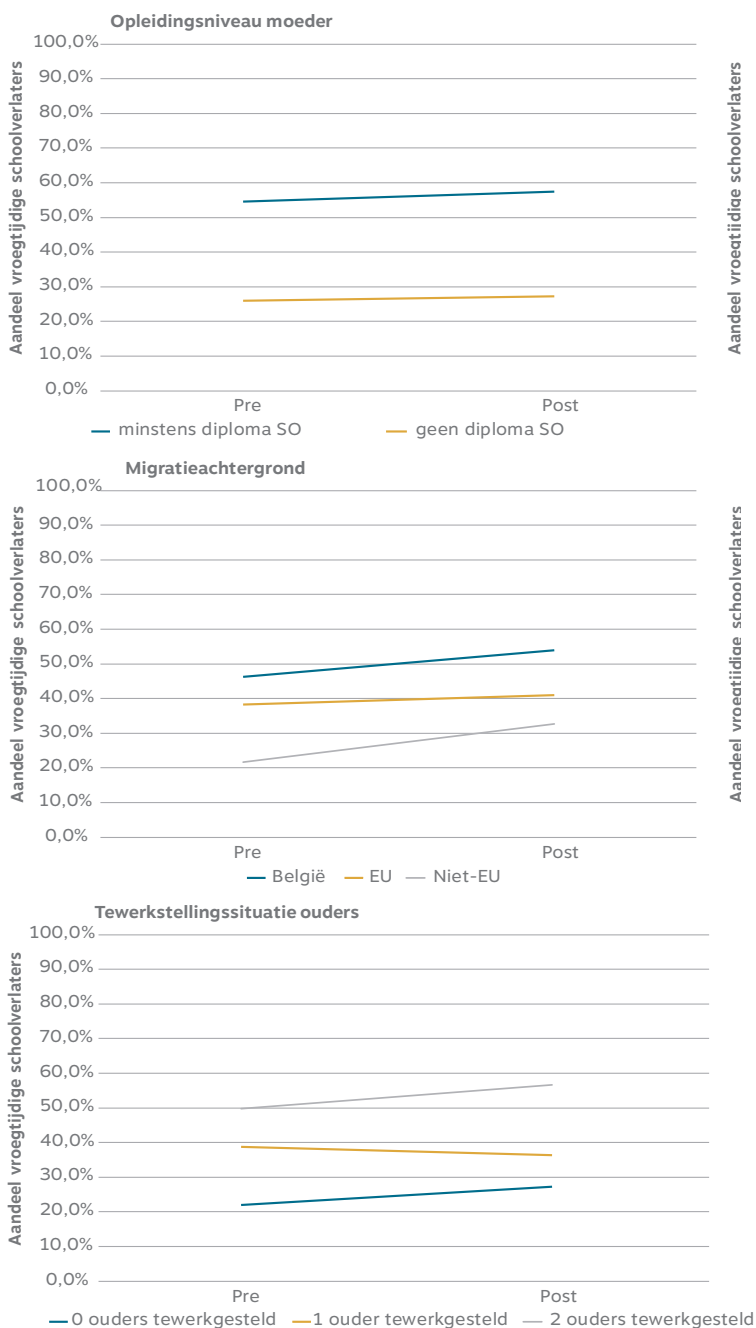
De groep die het meest vooruitgang heeft geboekt zijn de niet-EU-migranten: hun kans op doorstroming naar het hoger onderwijs verdubbelde, van 20,6% in 2003 tot 41,3% in 2018. Natuurlijk blijven er ook voor hen socio-economische hinderpalen bestaan in de overgang van het secundair naar het hoger onderwijs, maar de belangrijkste hinderpaal is de ongelijkheid in het behalen van een diploma secundair onderwijs. Als die horde eenmaal genomen is, merken we zelfs geen verschil meer tussen jongeren met een niet-EU-achtergrond en autochtone jongeren met eenzelfde SES: in de multivariate-analyses zijn de coëfficiënten naar migratieachtergrond (na controle voor opleidingsniveau van de moeder en tewerkstelling van de ouders) niet-significant⁹.

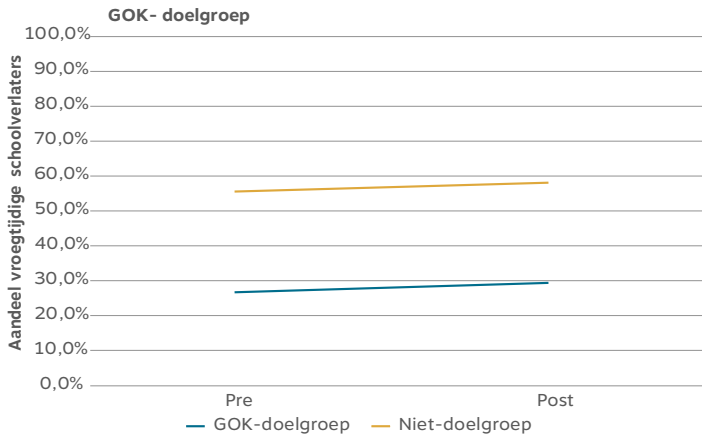
Bij de andere doelgroepen (voornamelijk 'autochtone kansarmen') daarentegen is er geen vooruitgang te bespeuren: de groep met één tewerkgestelde ouder gaat er zelfs op achteruit. Reden genoeg om verdere inspanningen te leveren voor deze achtergebleven groep.

8 D.w.z. het globale aandeel jongeren dat doorstroomt is toegenomen, maar de achterstand van de kansengroepen is even groot gebleven.

9 Opgelet: een verhoogde instroom in het hoger onderwijs kan een geflatteerd beeld geven van de opwaartse sociale mobiliteit, als de slaagkansen van jongeren met een migratieachtergrond in het hoger onderwijs laag liggen. Daarover is verder onderzoek wenselijk.

Figuur 5. Percentage instroom in het hoger onderwijs onder 18-20-jarigen, naar achtergrondkenmerken en cohorte (pre-GOK en post-GOK)





(bron: Cincinnato et al., 2020 - herwerkt)

Na de intrede op de arbeidsmarkt

Een laatste toetssteen van de effectiviteit van het GOK-beleid in ons onderzoek is het inkomen van jongeren op 25-jarige leeftijd. Opnieuw stellen we ons de vraag of de inkomens op die leeftijd gelijkjer verdeeld zijn sinds de invoering van het GOK-beleid. Daarbij moeten we, nog meer dan bij de overstap naar het hoger onderwijs, rekening houden met de mogelijke invloed van andere factoren dan het gevoerde onderwijsbeleid. Enerzijds heeft de economische crisis van 2008-2013 waarschijnlijk ‘littekens’ veroorzaakt in de loopbanen van jongeren, en wellicht meer dan verhoudingsgewijze bij jongeren uit kwetsbare doelgroepen. Anderzijds zijn er de ontgroening en het verhoogde opleidingsniveau van jongeren, waardoor hun positie op de arbeidsmarkt versterkt zou kunnen zijn.

De gehanteerde inkomensmaatstaf is hier het totale (individuele) netto belastbare inkomen: dat bestaat grotendeels uit lonen of baten uit zelfstandige activiteiten, maar deels ook uit vervangingsinkomens voor wie door ziekte, ongeval of werkloosheid is uitgevallen. Door dit inkomensconcept te hanteren, verdisconteren we in één indicator zowel de differentiële risico's op ziekte, ongeval en/of werkloosheid als de arbeidsinkomens: al deze uitkomsten zijn in zekere mate gecorreleerd met de gevolgde scholing. Omdat het behaalde diploma op zijn beurt afhankelijk is van de sociale herkomst, en bijgevolg endogeen is, wordt het niet als onafhankelijke variabele in de regressie opgenomen. Maar naast de indirecte invloed van sociale herkomst – via dat diploma – is er ook nog een rechtstreekse invloed op het jaarinkomen (door het sociale kapitaal dat van het gezin wordt geërfd, discriminatie op de arbeidsmarkt, enzovoort).

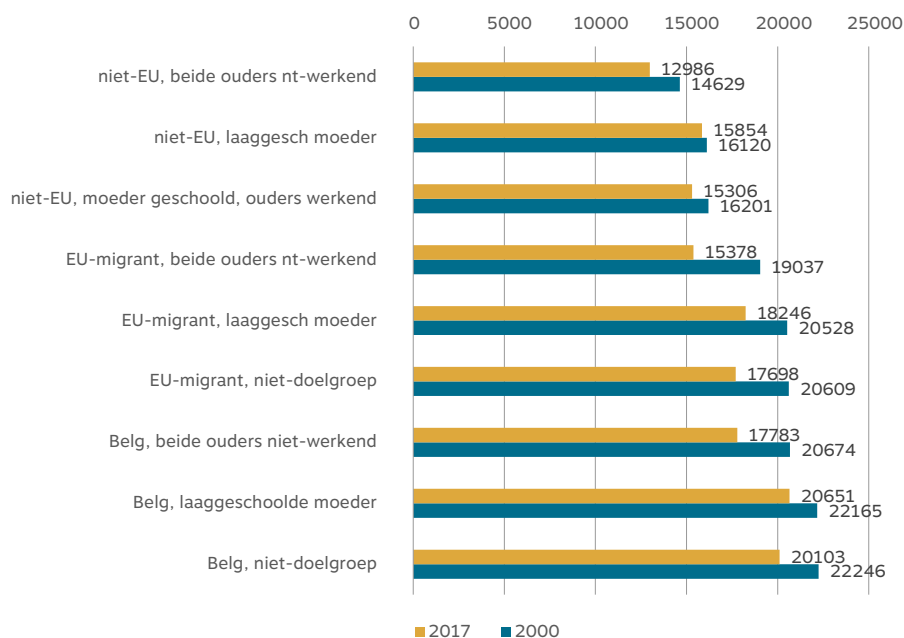
De optie om het inkomen op de leeftijd van 25 jaar te meten is ingegeven door de vaststelling dat nagenoeg alle jongeren, ook de doorstromers naar het hoger onderwijs, tegen die leeftijd hun intrede op de arbeidsmarkt gedaan hebben. Een beperking van deze analyse is echter dat zelfs de meest recente cohorte waarvoor inkomens op 25-jarige leeftijd gekend zijn (in 2017) slechts gedurende een deel van haar schoolloopbaan het GOK-beleid heeft kunnen meemaken. We kunnen dus hoogstens een beperkte invloed van dat beleid waarnemen. De gehanteerde multivariate DiD-analyses zijn analoog met de vorige secties. Hier gebruiken we lineaire OLS-regressie omdat het inkomen, uitgedrukt in euro per jaar (constante prijzen van 2013), een continue variabele is¹⁰.

Figuur 6 toont op basis van de geschatte regressievergelijking de gemiddelde netto belastbare jaarinkomens van verschillende categorieën jongeren. De referentiepersoon (onderaan) is een 25-jarige jongere van Belgische origine, wiens ouders midden- of hooggeschoold zijn en allebei werken¹¹. Hij/zij verdiende in 2000 (vóór de invoering van het GOK-beleid) gemiddeld 22.246 euro. Opvallend is dat alle inkomens in 2017 in reële termen gedaald zijn tegenover het jaar 2000: blijkbaar is de arbeidsmarktpositie van jongeren in dat tijdsinterval verzwakt, ondanks hun gemiddeld hoger opleidingsniveau. Dit zou kunnen te wijten zijn aan de impact van de diepe crisis van 2008-2013, die vooral nieuwkomers gepenaliseerd heeft. Ook het flexibiliseringsbeleid op de arbeidsmarkt heeft de kwaliteit van jongerenjobs aangetast. Deze factoren hebben (bijna) elk spoor van gelijkheidsbeleid in het onderwijs uitgewist, aangezien de kloof tussen doelgroepjongeren en kansrijke jongeren niet verkleind (soms zelfs vergroot) is. De enige categorie die enigszins stand gehouden heeft (en er dus – net zoals in vorige sectie – in relatieve termen op vooruitgegaan is) zijn de jongeren met een niet-EU-origine. De verklaring daarvoor ligt voor de hand: aangezien deze jongeren in hogere mate doorgestroomd zijn naar het hoger onderwijs, komen zij ook beter geschoold op de arbeidsmarkt, verdienen ze hogere lonen en vallen ze minder ten prooi aan werkloosheid, ziekte of (arbeids)ongevallen.

10 Zie Cincinnato et al. (2020) voor verdere details over de methode en resultaten.

11 Gemiddeld over beide geslachten

Figuur 6. Jaarinkomen op 25-jarige leeftijd, naar sociale herkomst, 2000 versus 2017



Samenvattend kunnen we op basis van alle onderzochte indicatoren concluderen dat de kanselijkheid in het Vlaamse onderwijs er sinds de eeuwwisseling wel op vooruitgegaan is, maar duidelijk minder dan verwacht – en dat de ongelijkheid erg groot blijft. De 15-jarigen uit het laagste welvaartsdecil hebben nog steeds een drietal jaren achterstand op hun meest kansrijke leeftijdgenoten. Het risico op uitval vóór de eindmeet van het secundair onderwijs blijft bijna viermaal hoger bij de GOK-doelgroep dan bij de andere jongeren. Bij de instap in het hoger onderwijs zijn alleen de kansen van de niet-EU-migranten significant toegenomen in vergelijking met de meer kansrijke jongeren. En op 25-jarige leeftijd is er (met uitzondering van de niet-EU-migranten) geen effect meer merkbaar van de beleidsinspanningen rond gelijke onderwijskansen. De toekomst ziet er somber uit, aangezien alles erop wijst dat de coronacrisis in het onderwijs een ravage aangericht heeft bij de meest kwetsbare groepen. Moeten we vrezen dat de hoopgevende resultaten van twee decennia GOK-beleid compleet uitgeveegd zullen zijn?

Kan het beter?

De SONO-onderzoekslijn ‘versterking van het GOK-beleid’ zocht niet alleen naar objectief cijfermateriaal over de effectiviteit van het gevoerde beleid, maar ook naar verklaringen. We voerden een literatuurstudie uit over gelijkaardige systemen van ‘voorrangsfianciering’ voor kansarme scholen in het buitenland (Franck & Nicaise, 2017); we maakten een grondige vergelijking tussen het Vlaamse GOK-ondersteuningsbeleid, het Nederlandse Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid, de Franse Réseaux d’Education Prioritaire en het Britse Pupil Premium-systeem (Vandevoort, Bakelants & Nicaise, 2020); we voerden comparatief onderzoek uit naar determinanten van sociale ongelijkheid in het onderwijs in vijftig landen met behulp van PISA-gegevens (Franck & Nicaise, 2019); en tot slot werkten we samen met een panel van deskundigen een reeks beleidsvoorstellen uit ter versterking van het Vlaamse GOK-beleid (Juchtmans & Nicaise, 2020). In wat volgt geven we een kort overzicht van de diagnose en bijbehorende voorstellen; voor de onderbouwing en het nodige bronnenmateriaal verwijzen we naar het laatstgenoemde rapport¹².

1. Formuleer de doelstellingen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden).

Alhoewel voor het GOK-ondersteuningsbeleid zorgvuldig uitgekiende indicatoren werden uitgewerkt (scholingsniveau moeder, thuistaal, gezinsinkomen enz.) zijn er tot op heden nooit streefdoelen vooropgesteld die binnen een realistische termijn moeten gehaald worden. Nochtans is dit perfect mogelijk: zowel in absolute termen (bv. alle leerlingen moeten het niveau basisgeletterdheid van de eindtermen halen) als in relatieve termen (bv. de kloof tussen de GOK- en de niet-GOK-doelgroep op het vlak van vroegtijdig schoolverlaten moet tegen 2030 met de helft verminderd zijn). Ook al zijn dergelijke streefdoelen niet afdwingbaar, ze stellen bakens voorop, vertolken een gezamenlijk engagement van beleidsmakers en scholen, en zullen waar nodig tot extra inspanningen leiden.

12 Hoewel onze beleidsvoorstellen voor het grootste deel gebaseerd zijn op de expertenbevraging, nemen wij als auteurs de verantwoordelijkheid ervoor op ons.

2. Pas waar nodig de afbakening van de doelgroepen aan.

Allereerst valt op dat de totale doelgroep van het GOK-beleid in Vlaanderen heel ruim omschreven is: ongeveer de helft van alle leerlingen wordt erdoor gedekt. In de omringende landen is de doelgroep veel enger afgebakend, wat een sterkere concentratie van de ingezette middelen mogelijk maakt.

De ruime afbakening in Vlaanderen heeft in principe wel het voordeel dat bijna alle scholen een bepaalde hoeveelheid extra middelen ontvangen, en op basis daarvan aangespoord worden om een GOK-beleid te voeren. Toch lijkt dat effect niet echt bereikt te worden, terwijl echte concentratiescholen best meer intensieve ondersteuning kunnen gebruiken. Ook de gehanteerde definities van de GOK-/SES-doelgroepen zijn misschien aan bijsturing toe. Jongeren met een migratieachtergrond zijn er weliswaar op vooruitgegaan wat vroegtijdig schoolverlaten en doorstroming naar het hoger onderwijs betreft, maar hun achterstand in schoolse vaardigheden blijft een van de grootste ter wereld. Momenteel worden migrantenjongeren in het GOK-beleid op een indirecte manier geïsoleerd, door een combinatie van sociaal-economische (opleiding moeder, gezinsinkomen) en taalcriteria. Het criterium thuistaal geldt weliswaar evenzeer voor welstellende Franstalige Belgen of EU-inwoners. De vraag naar sterkere differentiatie dringt zich op, gezien het feit dat na zoveel jaren GOK-beleid de jongeren met een migratieachtergrond in het Vlaamse onderwijs nog steeds een extreem hoge achterstand vertonen in vergelijking met andere landen / regio's.

3. Geef aan de scholen de nodige richtlijnen en instrumenten voor zelfevaluatie.

Om te beginnen weten de scholen, merkwaardig genoeg, zelf niet precies wie hun doelgroepleerlingen zijn. Het ministerie (AgODi) verzamelt zelf een deel van informatie omtrent het profiel van elke leerling uit administratieve databanken, maar geeft (om redenen van privacybescherming?) aan de scholen enkel informatie door over het aantal leerlingen dat aan elke GOK-/SES-indicator beantwoordt. Nochtans zijn indicaties van onderwijskansarmoede (zoals laaggeschooldheid van de moeder of gezinsinkomen) niet meteen zichtbaar. Scholen tasten dus in het duister wanneer zij hun inspanningen preventief op die doelgroepen willen richten. Het gevolg is dat zij (a) enkel de meest zichtbare risicogroepen (zoals niet-EU-migranten) viseren, (b) voor de anderen enkel remediërend optreden als ze reeds achterstand opgelopen hebben, en (c) niet over accurate informatie beschikken om te evalueren of hun beleid effect heeft voor de doelgroepleerlingen. Het is dus wenselijk dat het ministerie per GOK-/SES-indicator namenlijsten van doelgroepleerlingen aan de scholen bezorgt, weliswaar met de kanttekening dat men zorgvuldig met deze informatie moet omspringen, en dat niets de scholen belet om ook aan andere leerlingen extra zorg te besteden.

Een ander pijnpunt betreft de relatieve vrijblijvendheid van het ondersteuningsbeleid. Bij de structurele verankering van de GOK-financiering in het basisonderwijs in 2008 werden (met het argument van planlastvermindering) de voorwaarden voor de toekenning van de extra middelen afgeschaft: scholen moeten niet langer aanwendingsplannen opstellen en zelfevaluaties uitvoeren. De inspectie stelt vast dat dit in heel wat scholen de prikkel wegneemt om een doordacht GOK-beleid te voeren. Alhoewel strikte voorschriften rond het aanwenden van de middelen niet wenselijk zijn, lijken bepaalde procesmatige voorwaarden in verband met verdeskundiging, strategische beleidsvoering en zelfevaluatie ons wel verantwoord. Scholen kunnen trouwens een deel van hun bijkomende middelen besteden aan het inhuren van gespecialiseerde ondersteuners op dit vlak.

4. Versterk het beleidvoerend vermogen van scholen.

De grote autonomie die Vlaamse scholen genieten contrasteert met hun relatief zwak beleidvoerend vermogen, vooral in het basisonderwijs. Dit weerspiegelt zich in de uitvoering van het GOK-beleid in de klas. Leerkrachten hanteren begrijpelijkerwijze een uitgesproken pedagogisch-didactisch perspectief op verschillen in leerprestaties. Ze gaan dan ook de ongelijke kansen te lijf met pedagogische wapens zoals differentiatie, remediëring en zorg. De aanpak op schoolniveau moet echter ruimer zijn: meer multidimensionaal en structureel. Het gaat bv. evenzeer om het beleid op het vlak van schoolkosten, ouderparticipatie, bredeschoolwerking, attestering, taal, rekrutering en retentie van leerlingen en leerkrachten, en dus ook HRM. Zelfs de voorgeschreven zes actiedomeinen van het GOK-decreet dekken lang niet alle aspecten van het gelijkheidsbeleid. Het beleidvoerend vermogen versterken is duidelijk een gedeelde verantwoordelijkheid van het centrale en het lokale niveau: op Vlaams niveau kan gedacht worden aan het financieren van gespecialiseerde kaderfuncties, maar ook aan het versterken van de lerarenopleiding en het nascholingsaanbod en het oprichten van schooloverstijgende expertisecentra. Op lokaal niveau kunnen gemeenten, lokale overlegplatforms en scholengemeenschappen een belangrijke rol spelen. Individuele scholen moeten hun autonomie leren aanwenden om de schoolse segregatie tegen te gaan en ongelijkheden op het vlak van zittenblijven, watervaleffecten en vroegtijdig schoolverlaten te minimaliseren. Dergelijke structurele mechanismen raken meer aan de kern van de ongelijkheid dan individuele zorg voor leerlingen.

5. Versterk de monitoring en evaluatie van het GOK-beleid op centraal en lokaal niveau.

De verregeaande lokale autonomie in het onderwijs kan slechts goede resultaten opleveren, ook op het vlak van gelijke kansen, als op alle niveaus de instrumenten en knowhow voorhanden zijn voor monitoring en evaluatie.

Het voornemen van de Vlaamse regering om centrale toetsen in te voeren kan hier positief aan bijdragen. Internationaal onderzoek toont aan dat degelijke systemen van centrale toetsing vooral de meest kansarme scholen en leerlingen ten goede komen, omdat ze druk uitoefenen op de kwaliteit van het onderwijs in elke school. De voorwaarde is natuurlijk dat deze toetsen niet gebruikt worden als ‘league tables’ waarmee kansrijke scholen hun concurrentiepositie versterken en de sociale segregatie verder in de hand werken. Er bestaan manieren om de ‘toegevoegde waarde’ van scholen op een rechtvaardige manier te meten, rekening houdend met de diversiteit van hun leerlingenpopulatie. Ook op het lokale (school)niveau is er behoefte aan versterking van de capaciteit voor monitoring en evaluatie. In het kader van het kwaliteitsdecreet worden grote vorderingen gemaakt met het gebruik van leerlingvolgsystemen. Om te voorkomen dat die ‘verworden tot planlast’ is het belangrijk dat men ze ten volle leert benutten voor zelfevaluatie. Ook instrumenten zoals Dataloep worden nog onderbenut bij gebrek aan datageletterdheid van schooldirecties en -teams.

6. Pak de systeemfouten aan die ongelijkheid in de hand werken.

Ons internationaal vergelijkend onderzoek toont aan dat het Vlaamse onderwijssysteem behept is met enkele extreme vormen van ‘academische segregatie’: dit zijn mechanismen waardoor heterogene groepen leerlingen op basis van hun vaardigheden opgesplitst worden in meer homogene subgroepen, die elk een verschillende behandeling krijgen. De meest in het oog springende mechanismen zijn de (zelf)selectie van leerlingen in de toegang tot scholen, doorverwijzingen naar het buitengewoon onderwijs, het zittenblijven en de waterval in het secundair onderwijs. Voor elk van die mechanismen behoort Vlaanderen tot de (trieste) wereldkampioenen. Die academische segregatie is (vooral als ze op jonge leeftijd plaatsvindt) sterk gecorreleerd met sociale segregatie, omdat de vaardigheden van jonge kinderen nog in sterke mate bepaald worden door hun thuismilieu. Het (statistisch aantoonbare) gevolg van elk van deze mechanismen is dat ze de sociale ongelijkheid verder uitvergroten. Immers, de *ongelijke uitkomsten* in het onderwijs worden niet alleen bepaald door factoren buiten het onderwijs (de *ongelijke kansen* van het thuismilieu), maar ook door wat leerlingen op school aangeboden krijgen (de *ongelijke behandeling* of ‘opportunity to learn’). Hoe ongelijker het aanbod, hoe ongelijker de uitkomsten¹³. Met andere woorden: ons ‘gelijke onderwijskansenbeleid’

13 Voor een overzicht van deze causale mechanismen, zie Nicaise (2019).

zoals dat in 2002 werd ingeluid, blijft geënt op een onderwijssysteem dat in wezen te weinig democratisch is. Het inschrijvingsdecreet van 2012, de modernisering van het secundair onderwijs en het M-decreet zijn voorzichtige stappen geweest in de richting van desegregatie. Het is belangrijk dat men deze beleidsinspanningen voortzet, wil men ook van het GOK-ondersteuningsbeleid meer positieve effecten verwachten. Scholen hoeven overigens niet te wachten op verdere wettelijke hervormingen om op lokaal niveau te werken aan een betere sociale en etnisch-culturele mix: ze beschikken zelf over een relatief grote vrijheid in hun wervingsbeleid, hun attesteringsbeleid, hun inspanningen voor inclusief onderwijs. Met de nodige deskundigheid is er ook op kleine schaal heel wat te bereiken.

Bibliografie

- Bellens, K., Arkens, T., Van Damme, J., & Gielen, S. (2013a). *Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wetenschapsprestaties in het Vlaamse onderwijs. Veranderingen tussen 2003 en 2011 op basis van TIMSS, vierde leerjaar*. Leuven: Steunpunt Studie- en Scholloopbanen.
- Bellens, K., Arkens, T., Van Damme, J., & Gielen, S. (2013b). *Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wiskundeprestaties in het Vlaamse onderwijs. Veranderingen tussen 2003 en 2011 op basis van TIMSS, vierde leerjaar*. Leuven: Steunpunt Studie- en Scholloopbanen.
- Cincinnati, S., Ünver, Ö, & Nicaise, I. (2020). *Trends in onderwijsongelijkheden op lange termijn in Vlaanderen: vroegtijdig schoolverlaten, toegang tot het hoger onderwijs en arbeidsinkomen op 25 jaar*. Leuven: HIVA / Gent: Steunpunt SONO.
- De Witte, K., Smet, M., & Van Assche, R. (2017). *The Impact of Additional Funds for Schools with Disadvantaged Students*. Steunpunt Onderwijsonderzoek, Gent.
- Franck, E., & Nicaise, I. (2017). *The Effectiveness of Equity Funding in Education in Western Countries*. Literature Review, NESET/European Commission.
- Franck, E., & Nicaise, I. (2018a). *Ongelijkheden in het Vlaamse onderwijssysteem: verbetering in zicht? Een vergelijking tussen PISA 2003 en PISA 2015*. Gent/Leuven: HIVA/SONO.
- Franck, E., & Nicaise, I. (2018b). Iets gelijk, maar helaas niet beter. Trends in het Vlaamse onderwijs. In: J. Coene, P. Raeymaeckers, B. Hubeau, T. Goedemé, R. Remme & A. Van Haarlem (red.) (pp. 123-148). *Armoede en Sociale Uitsluiting - Jaarboek 2018*. Leuven: Acco.
- Franck, E. & Nicaise, I. (2019). *De invloed van school- en systeemkenmerken op (on)gelijke onderwijsuitkomsten naar sociale herkomst en thuistaal: vergelijkende analyse op PISA 2015*. Leuven: HIVA/Hamburg: IEA/Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.
- Franck, E., Nicaise, I., & Lavrijsen, J. (2017). Extra middelen, meer gelijke onderwijskansen? De effectiviteit van de compensatiefinanciering voor scholen met leerlingen uit kansengroepen onder de loep. *Tijdschrift voor Onderwijsrecht en -Beleid* (4), 254-266.
- Juchtmans, G., & Nicaise, I. (2020). *Naar een versterking van het Vlaamse gelijke-onderwijskansenbeleid. Verslag van een consensusbeuraging van experts*. Leuven: HIVA/Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.

- Nicaise I. (2019). Selectiemachine of sociale lift? Segregatie in het onderwijs tegengaan. In: Vlaamse Onderwijsraad, *Spots op onderwijs. Wetenschappers voor het voetlicht*. Lannoo Campus 2019.
- Ooghe, E. (2011). The Impact of Equal Educational Opportunity Funds: A Regression Discontinuity Design. *CES - Discussion Paper Series*. DPS11.08, (5667), 1-22.
- Poesen-Vandeputte, M. & Nicaise, I. (2012). *Tien jaar GOK-decreet. Balans van het evaluatieonderzoek van het gelijke onderwijskansenbeleid in Vlaanderen*. Leuven, Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen.
- Vandevoort, L., Bakelants, H. & Nicaise, I. (2020). *Compensatiefinanciering in het gewoon basis- en secundair onderwijs. Case studies naar de implementatie van compensatiefinanciering in Vlaanderen. Nederland, Engeland en Frankrijk*. Leuven: HIVA/Gent: Steunpunt Onderwijsonderzoek.