



Investeren in kansengroepen (deel 3): onderwijs

IDES NICAISE



De auteur is hoofd van de onderzoeksgroep Onderwijs aan het HIVA en hoofddocent onderwijs en samenleving aan de Faculteit Psychologie en Pedagogische Wetenschappen (KU Leuven)

In het Sociaal Investeringspakket (SIP) van de EU, gelanceerd in 2013, geeft men aan onderwijs een centrale rol, op de brug tussen sociaal en economisch beleid. De Lissabonstrategie (2000-2010) had op sociaal vlak gefaald: de doelstelling 'meer sociale cohesie' van de kenniseconomie was niet verwezenlijkt omdat men te eenzijdig had ingezet op onderzoek en technologische ontwikkeling, zonder evenwaardige investeringen in onderwijs. In de strategie Europa 2020 heeft men die les begrepen en sterker ingezet op onderwijs als de hefboom om economische groei en sociale cohesie met elkaar te combineren.

De vermindering van het vroegtijdig schoolverlaten tot minder dan 10% werd één van de vijf kerndoelstellingen van de Europa 2020 Strategie. In 2011 volgde een actieplan, en de doelstelling wordt nauwlettend opgevolgd – met succes. In de *Education and Training Monitor* van de Europese Commissie (zie bv. EC, 2015) worden de lidstaten die besparen op onderwijs op de vingers getikt, vooral wanneer een verband kan gelegd worden tussen die besparingen en mogelijke consequenties voor kansengroepen.

De Vlaamse regering heeft deze accentverschuiving ook in haar beleid overgenomen. Ze heeft haar doelstellingen zelfs een stuk ambitieuzer gesteld dan de EU: tegen 2020 wil ze het aantal vroegtijdige schoolverlaters verlagen tot 5,2% (het laatst gemeten percentage is 7% in 2014).

INVESTEREN IN ONDERWIJS

Dat onderwijs zowel vanuit privaat als vanuit sociaal oogpunt wellicht de beste investering is die men kan doen, is de jongste vijftig jaar bijna gemeengoed geworden. De la Fuente & Ciccone (2005) ramen de gemiddelde private opbrengstvoet van elke euro die in onderwijs geïnvesteerd wordt op ca. 8,5%: een rendement waar de doorsnee belegger op financiële beurzen, ook in goede tijden, alleen maar kan van dromen. Het sociale rendement - vanuit het standpunt van de gemeenschap - is van dezelfde grootte-orde. De overheid investeert zwaar in onderwijs, maar de sociale baten zijn veelvuldig: hogere fiscale en parafiscale ontvangsten achteraf, en minder uitgaven in de werkloosheidsverzekering en de gezondheidszorg zijn de meest voor de hand liggende opbrengsten. Daarnaast wijst onderzoek ook op baten zoals meer stabiele gezinsrelaties en betere pedagogische vaardigheden van ouders, een beter sociaal klimaat, minder criminaliteit en meer democratisch burgerschap, en een meer innovatieve economie. Voorts speelt onder-

Onderzoekers ramen de gemiddelde private opbrengstvoet van elke euro die in onderwijs geïnvesteerd wordt op ca. 8,5%: een rendement waar de doorsnee belegger op financiële beurzen, ook in goede tijden, alleen maar kan van dromen.

wijs een preventieve rol tegenover armoede: in de EU hebben vroegtijdige schoolverlaters (d.w.z. volwassenen zonder getuigschrift van het hoger secundair onderwijs) een gemiddeld armoederisico dat dubbel zo hoog is als dat van volwassenen met een kwalificatie van het secundair onderwijs, en viermaal zo hoog als hooggeschoolde volwassenen.

Toch toont de ervaring dat het onderwijs in de praktijk ook werkt als een sociale filter, die selectief werkt en ongelijkheden reproduceert. Een Eurostat-studie over intergenerationele mobiliteit toont dat (volwassen) kinderen van laaggeschoolde ouders in de EU28 34% kans hebben om zelf laaggeschoold te blijven, terwijl het overeenstemmende aandeel bij kinderen van hooggeschoolde ouders 3,4% is: de kansverhouding bedraagt met andere woorden 10 tegen 1 (Eurostat, 2015).

De verklaring voor deze ongelijke kansen is complex. Maar belangrijk is dat de mate van ongelijkheid verschilt van land tot land, wat suggereert dat sommige onderwijssystemen er beter in slagen om de ongelijkheden te beperken dan andere. De meest rigide onderwijssystemen vinden we in Zuid-Europa; de meest fluïde systemen in Noord-Europa en in de voormalige communistische landen. De continentale landen (Duitsland, België, Nederland, Oostenrijk, Hongarije) houden het midden tussen die twee uitersten. Het zijn

landen met sterk gestratificeerde secundaire onderwijsystemen, waar leerlingen van bij de start georiënteerd worden naar meer academische respectief meer beroepsgerichte trajecten, op basis van hun gepercipieerde talenten.

ONDERWIJSBELEID EN ARMOEDEBESTRIJDING IN VLAANDEREN

In de voorbije decennia hebben opeenvolgende Vlaamse regeringen heel wat maatregelen genomen om de kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen. Zelfs als we ons beperken tot de periode na 2000 is de lijst indrukwekkend: het GOK-beleid,¹ de maximumfactuur en de schooltoelagen in het basisonderwijs, de SES-financiering² voor het leerplichtonderwijs, het kleuterparticipatieplan, de hervorming van het secundair onderwijs, het inschrijvingsdecreet, de uitbouw van het hoger beroepsonderwijs (HBO5), het M-decreet, de actieplannen tegen vroegtijdig schoolverlaten, de 1-euro maaltijden voor scholieren, de inspanningen voor de integratie van vluchtelingen in het onderwijs... Het is onmogelijk om binnen het beperkte bestek van dit artikel een volledige balans te maken, we focussen in wat volgt op drie actuele speerpunten.

1 Een betere sociale mix op school

Het scholenlandschap in Vlaanderen kent (in vergelijking met andere landen) een extreme mate van socio-economische en etnische segregatie. Dit resulteert op zijn beurt in een verhoogde sociale ongelijkheid in cognitieve prestaties van leerlingen. De oorzaak van die zware segregatie moet gezocht worden in de quasi-marktwerking in ons onderwijs. In een (historisch gegroeide) context van vrijheid van onderwijs en vrije schoolkeuze vinden de sterkste scholen en de leerlingen uit de sterkste sociale groepen elkaar door wederzijdse selectieprocessen. Door datzelfde selectieproces komen de leerlingen uit kansarme milieus uiteindelijk terecht in de scholen met een zwakkere reputatie. Deze laatste moeten zich tevreden

In een context van vrijheid van onderwijs en vrije schoolkeuze vinden de sterkste scholen en de leerlingen uit de sterkste sociale groepen elkaar door wederzijdse selectieprocessen. Door datzelfde selectieproces komen de leerlingen uit kansarme milieus uiteindelijk terecht in de scholen met een zwakkere reputatie.

stellen met elke leerling die zich aanbiedt, omdat hun subsidies (en de tewerkstelling van hun leerkrachten) afhangen van het aantal leerlingen.

Dit quasi-marktmechanisme is moeilijk in te perken. Het GOK-decreet van 2003 omvatte ook een 'recht op inschrijving' waardoor scholen verplicht werden om leerlingen in te schrijven in de volgorde van aanmelding. Alhoewel de meest flagrante vormen van discriminatie daardoor wel weggevoerd werden, bleef de sociale segregatie in het onderwijs toenemen. Met het Inschrijvingsdecreet van 2012 werd daarom een strenger systeem van 'dubbele contingering' ingevoerd: scholen moeten voortaan vóór de start van de inschrijvingen streefcijfers opgeven met betrekking tot de aantallen leerlingen uit kansengroepen en andere leerlingen die zij wensen op te nemen. Indien één van beide contingenten volzet raakt tijdens de inschrijvingsperiode, worden bijkomende leerlingen voor dat contingent op een wachtlijst geplaatst. Pas na afloop van de inschrijvingsperiode kunnen zij eventueel de overblijvende plaatsen van het andere contingent invullen.

Alhoewel dit een heel zachte vorm van voorrangregeling is – de contingenten worden vrij vastgelegd en houden geen resultaatsverbintenis in – kwam het inschrijvingsdecreet zwaar onder vuur

te liggen: het zou te ingewikkeld zijn en door heel wat ouders als discriminerend gepercipieerd worden. Als gevolg daarvan nam de regering-Bourgeois in haar regeerverklaring het voornemen op om het inschrijvingsdecreet te herzien, met als doel een 'vereenvoudiging met maximale vrije schoolkeuze'.

Inmiddels werd het inschrijvingsdecreet van 2012 geëvalueerd (Wouters & Groenez, 2015). Daaruit blijkt dat het decreet wel degelijk de verhoopte effecten gehad heeft: er is een duidelijke ommekeer merkbaar in de trend van de segregatie-indicatoren. Het lijkt ons dan ook niet aangegeven om de teugels opnieuw volledig te vieren. Als de regering echt een eenvoudige oplossing zoekt, zouden we voorstellen om het systeem van centrale aanmeldingsregisters te veralgemenen, waarbij ouders enkel hun adres en hun voorkeur voor een onderwijsnet zouden aangeven. Het Lokaal Overlegplatform (LOP) zou dan een plaats in een bepaalde school voorstellen op basis van de wenselijke sociale mix in elke school. De ouders zouden in laatste instantie de vrijheid hebben om zelf een andere school te zoeken voor zover de beschikbare capaciteit het nog toelaat. De vrije schoolkeuze blijft daarmee gevrijwaard, maar ze zou wel 'gestuurd' worden door de overheid.

2 Hervorming van het secundair onderwijs

Internationaal vergelijkend onderzoek is opvallend eensluidend in zijn kritiek op onderwijssystemen die kinderen op jonge leeftijd (10 à 12 jaar) oriënteren naar algemeen vormend of beroepsgericht onderwijs. Bij ons is die leeftijd nog steeds 12 jaar, terwijl het in de meeste andere EU-landen 16 jaar is. Het blijkt duidelijk dat deze 'vroeg tracking' bijdraagt tot een versterking van de sociale en etnische segregatie, en dito ongelijkheid in onderwijsuitkomsten. Het empirisch onderzoek over de voordelen van een langere, bredere basisvorming in het secundair onderwijs in andere landen is nochtans overtuigend ge-

Het inschrijvingsdecreet van 2012 heeft de verhoopte effecten gehad: er is een duidelijke ommekeer merkbaar in de trend van de segregatie-indicatoren.

noeg. Latere tracking leidt niet alleen tot sociaal gelijkere uitkomsten, maar ook tot meer bewuste en positieve studiekeuze, minder frustraties, meer motivatie, een beter leerklimaat, een betere voorbereiding op levenslang leren, en meer democratische attitudes (Nicaise e.a., 2014).

Die wetenschappelijke bewijzen liggen aan de basis van aanbevelingen van de OESO en de Europese Unie om de leeftijd van eerste 'tracking' (opdeling in onderwijsvormen) te verhogen. Dat was ook het oorspronkelijke opzet van de hervorming van het secundair onderwijs, die door voormalig onderwijsminister Vandenbroucke op de rails gezet werd. En toch blijkt er zowel onder (sommige) politici als bij (sommige) leerkrachten en ouders een hardnekkige weerstand te bestaan tegen de hervorming, veelal omwille van het vooroordeel dat een gemeenschappelijke brede basisvorming alleen maar kan leiden tot neerwaartse nivellering. Het is duidelijk een vooroordeel, dat eveneens door onderzoek tegengesproken wordt (Nicaise e.a., 2014). Ceteris paribus doen de zwakste leerlingen het in onderwijssystemen met latere tracking veel beter, terwijl de sterkste leerlingen er noch winnen, noch verliezen. Met andere woorden, niemand hoeft iets te verliezen bij de hervorming. De verklaring is dat sterke leerlingen ook in heterogeen samengestelde klassen sterk kunnen presteren, mits de nodige (binnenklas)differentiatie. Zwakkere leerlingen (die in ons watervalstelsel snel op een 'gemakkelijker' zijspoor worden gezet en gedemotiveerd raken) worden daarentegen in een

meer comprehensief onderwijs veel meer uitgedaagd en zullen er ook veel beter presteren – weliswaar mits de nodige ondersteuning.

De hervorming bleef een echt strijdpunt, waarbij een conservatieve maatschappelijke elite uiteindelijk aan het sterkste eind lijkt te trekken. Zo zagen we hoe de oorspronkelijke (erg gematigde) blauwdruk van de Commissie-Monard (2009) eerst afgezwakt werd in het plan van voormalig Minister Pascal Smet (2010), en aan het eind van de vorige legislatuur verder ‘bijgeschaafd’ werd tot het masterplan (Vlaamse Regering, 2013): een plan dat de typische vaagheid en dubbelzinnigheid vertoont van een monstercompromis, en door de drie regeringspartijen uit de regering-Bourgeois op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd.

Zopas heeft de Vlaamse regering dan toch de knopen doorgehakt en worden de contouren van de hervorming duidelijk. Maar het wordt een hervorming met de handrem op. Typerend is dat zelfs de term hervorming geruild werd voor ‘modernisering’ om nieuwe politieke ruzies te vermijden. De ‘brede eerste graad’ lijkt verschrompeld te zijn tot één jaar, terwijl het tweede jaar al meerdere sporen inhoudt. Inmiddels sleutelt men volop aan een rationalisering van het studie-aanbod in de tweede en derde graad, waarbij minder rendabele studierichtingen afgebouwd worden, maar men tegelijk een sterkere polarisatie invoert tussen meer doorstroomgerichte en meer arbeidsmarktgerichte trajecten. Daardoor zullen jongeren midden in hun puberteit fundamentele levenskeuzen moeten maken, en zal de sociale stratificatie vanaf de tweede graad versterkt worden in plaats van afgebouwd. Uiteindelijk blijkt de modernisering van het secundair onderwijs zich te beperken tot het opsmukken van een zieke plant, door een aantal takken weg te snoeien – terwijl de plant in de eerste plaats verse potgrond nodig had.

Latere studiekeuze leidt niet alleen tot sociaal gelijkere uitkomsten, maar ook tot meer bewuste en positieve studiekeuze, minder frustraties, meer motivatie, een beter leerklimaat, een betere voorbereiding op levenslang leren, en meer democratische attitudes.

Op korte termijn zal wellicht het zittenblijven verminderen en de aansluiting met de arbeidsmarkt verbeteren, maar op langere termijn zal blijken dat de sociale ongelijkheid in onderwijsuitkomsten stabiel blijft of misschien zelfs toeneemt.

3 Het M-decreet

Een ander oud euvel van het Vlaamse onderwijsstelsel is het hoge aantal verwijzingen naar het buitengewoon onderwijs. Ook op dat vlak was Vlaanderen een geïsoleerde uitloper geworden, waar steeds meer leerlingen met leerproblemen versast werden naar aparte scholen in plaats van hun problemen in het gewoon onderwijs te remediëren. Het gaat niet uitsluitend om leerlingen met beperkingen. Een groot aantal jongeren uit kansarme of allochtone milieus krijgen het label ‘licht verstandelijk gehandicapt’, ‘gedragsgestoord’ of worden omwille van zogenaamde leerstoornissen uit het gewoon onderwijs geweerd. Ons land werd trouwens meermaals op de vingers getikt nadat het het VN-verdrag over de rechten van personen met een handicap in 2009 had geratificeerd.

Sinds 2000 waren herhaalde pogingen om inclusief onderwijs in gewone scholen als norm op te leggen mislukt – totdat uiteindelijk het M-decreet

gestemd raakte en op 1 september 2015 officieel in werking trad. De krachtlijnen van dit decreet kunnen als volgt samengevat worden:

- Scholen voor gewoon onderwijs kunnen niet langer weigeren om leerlingen met beperkingen of leerstoornissen in te schrijven op grond van hun (beperkte) draagkracht. Elke leerling die mits een 'redelijke aanpassing' het gewone curriculum kan volgen moet aanvaard worden.
- Om vooral de doorstroming naar type 1 (lichte verstandelijke beperking) en type 8 (ernstige leerstoornis) te beperken worden deze twee types in het buitengewoon onderwijs afgeschaft en vervangen door een 'tijdelijk basisaanbod' (waarna leerlingen terug naar het gewoon onderwijs zouden moeten). In geen geval zullen kansarmoede of allochtone herkomst nog als indicaties voor een verwijzing naar het buitengewoon onderwijs kunnen gebruikt worden.
- Het CLB zal in de toekomst bij elke vraag tot verwijzing naar het buitengewoon onderwijs voorstellen moeten uitschrijven omtrent trajecten in het gewoon én buitengewoon onderwijs, zodat ouders een goed geïnformeerd besluit kunnen nemen. Het CLB-verslag zal zich ook niet meer kunnen beperken tot een diagnose van een beperking of leerstoornis: het zal meer handelingsgericht moeten zijn.
- Niet alleen de leerling met een advies voor inclusie kan in een gewone school rekenen op ondersteuning (zoals dat voorheen reeds mogelijk was met GON of ION: geïntegreerd resp. inclusief onderwijs). Ook de leerkracht en de school krijgen ondersteuning, met name van een team competentiebegeleiders. De bedoeling is om de competenties van het schoolteam op het vlak van inclusief onderwijs te verankeren voor de toekomst.
- De middelen voor het buitengewoon onderwijs worden bevroren, zodat er in die scholen geen banen verloren gaan wanneer de leerlingen-

Zopas heeft de Vlaamse regering de knopen doorgehakt en worden de contouren van de hervorming duidelijk. Maar het wordt een hervorming met de handrem op.

aantallen daar dalen. De vrijgekomen leerkracht-uren worden ingezet voor ondersteuning in het gewoon onderwijs (d.i. de zogenaamde 'waarborgregeling').

- Tegelijk wordt in het buitengewoon een nieuw onderwijstype (type 9) ingericht voor leerlingen met autismespectrum-stoornis. Er was in het verleden inderdaad voor deze leerlingen geen aangepast aanbod.

Het M-decreet is op het terrein goed onthaald, niettegenstaande de onzekerheid bij leerkrachten, die vreesden voor de bijkomende werklast en meenden dat zij te weinig deskundig waren om met deze vorm van diversiteit in de klas om te gaan. Al vóór de officiële inwerkingtreding van het M-decreet steeg het aantal leerlingen in een inclusieve setting beduidend: in het officiële startjaar (2015-16) is er sprake van 2280 bijkomende leerlingen in vergelijking met het jaar voordien.

Het ziet ernaar uit dat de bocht in het inclusiebeleid goed genomen is. Er zouden uiteraard nog obstakels kunnen opduiken. Maar op korte termijn werden er geen onverwachte problemen gemeld. We kunnen dus spreken van een doorbraak – temeer omdat de notie van 'recht op ondersteuning' bij functiebeperkingen of leerstoornissen in het gewoon onderwijs geleidelijk ingeburgerd zal geraken.