

Vijftien jaar Gelijke Onderwijskansenbeleid: een balans

Ides Nicaise & Emilie Franck

Het is bekend dat Vlaanderen in de internationale onderwijs-rankings goed scoort qua gemiddelde prestaties, maar tot de achterblijvers behoort wat sociale gelijkheid in onderwijsuitkomsten betreft. Nochtans hebben opeenvolgende Vlaamse regeringen in de voorbije kwarteeuw ernstige inspanningen geleverd om meer gelijke onderwijskansen te bevorderen. De belangrijkste mijlpaal in dit verband was ongetwijfeld het GOK-decreet¹, dat van start ging in het schooljaar 2003-2004, en door een hele rist van verdere ingrepen werd versterkt en verfijnd. De belangrijkste doelstellingen van het GOK-beleid waren, enerzijds, extra-ondersteuning van scholen met veel leerlingen uit kansengroepen, en anderzijds, het tegengaan van de sociaal-economische en etnische segregatie tussen scholen. De eerste doelstelling ('ondersteuningsbeleid') wordt nagestreefd door een verhoogde omkadering (uitgedrukt in lesuren) en verhoogde werkingsmiddelen voor scholen met leerlingen uit kansengroepen²; de tweede doelstelling ('desegregatie') wordt gerealiseerd door wettelijke regelingen die het inschrijvingsbeleid van scholen aansturen en discriminatie beperken.

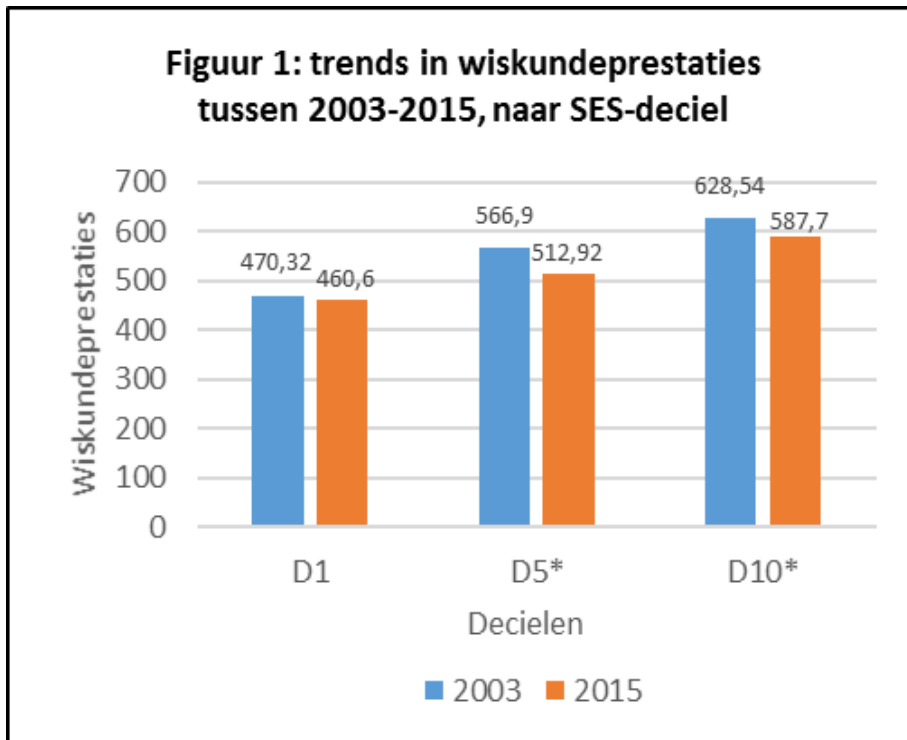
Eerste resultaten zichtbaar

Om de impact van het GOK-beleid op de sociale ongelijkheid in het onderwijs te meten maakten we gebruik van de PISA-toetsen van 2003 en 2015 in Vlaanderen. In beide jaren werden grote groepen 15-jarigen getest op hun vaardigheden. De cohorte van 2003 was helemaal niet blootgesteld geweest aan het GOK-ondersteuningsbeleid, terwijl die van 2015 vanaf het eerste leerjaar extra omkadering had genoten.

Onze resultaten tonen voor het eerst een significante vermindering van de invloed van sociale herkomst (SES), zowel op de toetsresultaten wiskunde en taal als op de studie-oriëntering, wat suggereert dat het GOK-beleid gunstige effecten heeft gehad. De bevindingen zijn vereenvoudigd weergegeven in figuren 1 en 2. In deze figuren zijn de leerlingen opgedeeld in welvaartsdecielen: op basis van hun SES zijn ze ingedeeld in groepen van telkens 10% van de steekproef, gerangschikt van het meest kansarme deciel (= deciel 1) tot het meest kansrijke deciel (= deciel 10). De kloof tussen de gemiddelde wiskunde-score van het hoogste en laagste deciel is in de beschouwde periode verminderd van 158 tot 127 punten (het algemene gemiddelde bedroeg in 2015 521 punten).

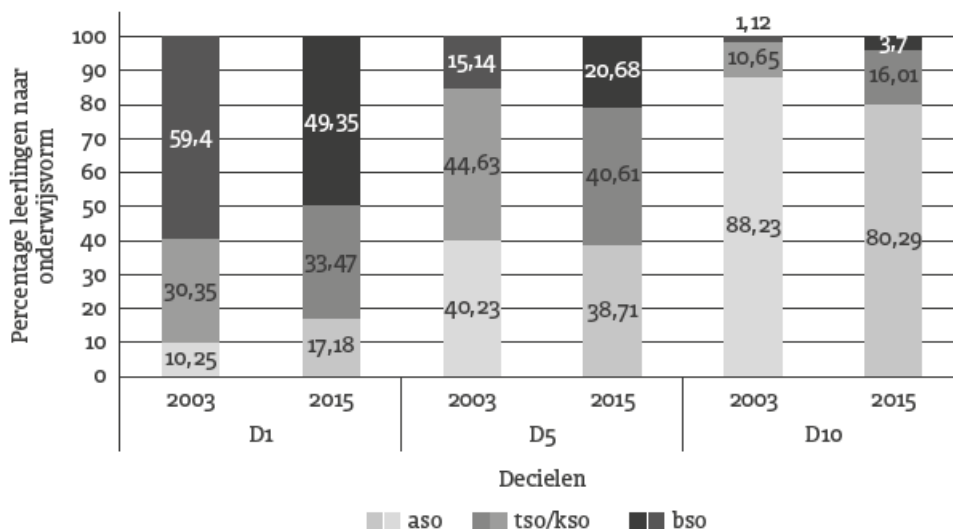
¹ GOK staat voor Gelijke OnderwijsKansen. We gebruiken in wat volgt ook de term 'GOK-beleid' als een verzamelnaam voor het GOK-decreet van 2002 en al wat erop voortbouwde in de volgende jaren.

² Die kansengroepen worden voornamelijk geïdentificeerd aan de hand van het scholingsniveau van de moeder, het gezinsinkomen (recht op schooltoelage) en de thuistaal van elke leerling. Leerlingen uit kansengroepen wegen zwaarder dan gewone leerlingen voor de berekening van het volume gesubsidieerde lesuren en van de werkingsmiddelen.



Uit figuur 2 blijkt dat de kans van de 10% armste leerlingen om algemeen vormend onderwijs (ASO) te volgen toegenomen is van 10 tot 17%, terwijl de overeenstemmende kans van de 10% rijksten afgenomen is van 88 tot 80%.

Figuur 2. Verdeling 15-jarigen naar onderwijsvorm, per welvaartsdeciel



De keerzijde van dit 'goede nieuws' is dat de grotere sociale gelijkheid gepaard is gegaan met een neerwaartse in plaats van opwaartse nivellering: met andere woorden, de kansrijkste leerlingen zijn er qua wiskunde- en taalvaardigheden op achteruitgegaan, terwijl de kansarmste leerlingen ongeveer op hetzelfde niveau zijn blijven presteren. Inzake oriëntering naar onderwijsvorm zijn beide extremen een beetje naar het gemiddelde toe geschoven.

De vaststellingen van het PISA-onderzoek van 2015 hebben heel wat deining veroorzaakt, en hebben de aandacht verschoven van de achterblijvende kansarme leerlingen naar het terreinverlies van de

meest kansrijken. De interpretatie van sommigen, dat het GOK-beleid 'de lat omlaag heeft gehaald' lijkt ons te kort door de bocht. Het ziet er eerder naar uit dat de algemene prestatiedaling bij Vlaamse leerlingen te wijten is aan andere factoren – zoals het groeiende tekort aan goed gekwalificeerde leerkrachten –, terwijl de kansarmste leerlingen dankzij het GOK-beleid stand gehouden hebben.

Hoe dan ook, blijven de effecten veel beperkter dan verwacht: het GOK-beleid is ontoereikend gebleken om de sociale ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs drastisch te verminderen. De logische volgende vraag is dan hoe dit gebrek aan impact kan verklaard worden.

GOK-supplementen versus ongelijke basisfinanciering

Vooreerst blijken de extra middelen van het GOK-beleid niet altijd voldoende om de Matteüeffecten in de basisfinanciering te compenseren. Volgens de wettelijke financieringsregels ligt de lat voor alle scholen gelijk: de middelen zijn gebaseerd op objectieve leerling- en schoolkenmerken. Maar de praktijk valt anders uit dan de wet bedoelt. Het leeuwenaandeel van de middelen wordt verdeeld in de vorm van lessen of lestijden: een onervaren bachelor is bv. veel 'goedkoper' dan een master met een hoge anciënniteit. En in de (quasi)markt van leerkrachten spelen Matteüeffecten, waardoor 'moeilijke' GOK-scholen (omdat zij minder aantrekkelijk zijn) het vaker moeten stellen met minder gekwalificeerde en minder ervaren leerkrachten en directies, terwijl de sterkere leerkrachten terecht komen in middenmoot- en top-scholen. Als gevolg daarvan zijn er heel wat GOK-scholen die ondanks hun extra-ondersteuning toch minder subsidies per leerling van de overheid ontvangen dan de doorsnee school. Ook de infrastructuur is niet gelijk verdeeld: concentratiescholen zijn vaak gevestigd in kansarme buurten en hebben zelf verouderde en onaangepaste gebouwen, uitrusting en speelplaatsen.

Toenemende concentratie van anderstaligen in GOK-scholen

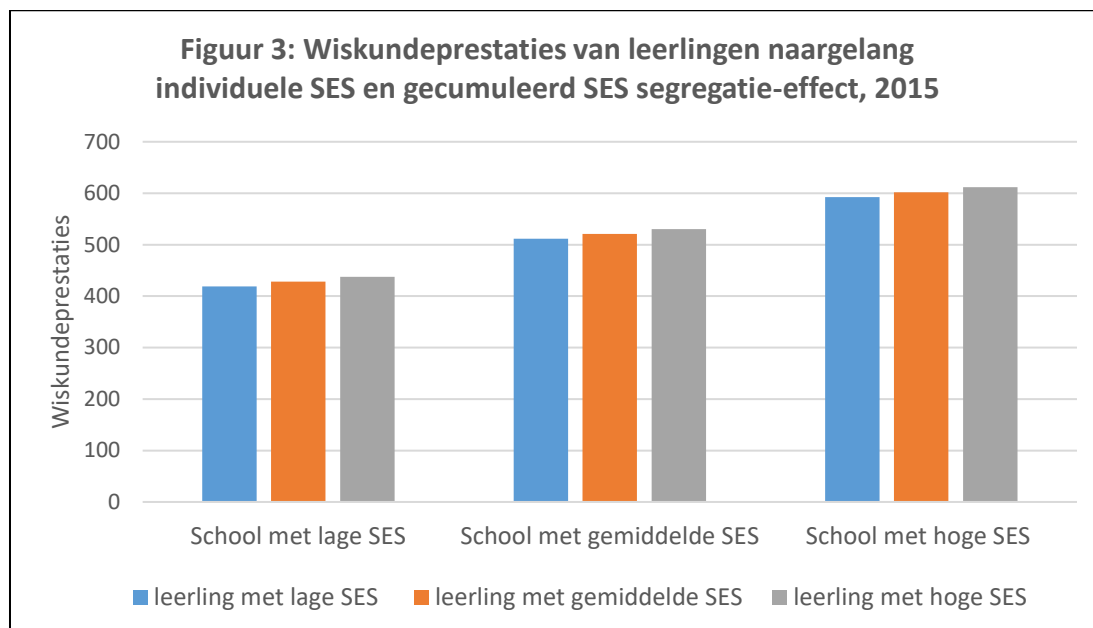
De toenemende diversiteit veroorzaakt op zich een stille omwenteling in het onderwijs. In 2015 was het aandeel anderstaligen in de PISA-steekproef verviervoudigd ten opzichte van 2003 (respectievelijk 14% en 3,5%). Het zijn vooral de typische GOK-scholen (met een hoge concentratie leerlingen uit kansengroepen) waar het aandeel anderstalige leerlingen het sterkst gestegen is. In het kansarmste deciel bedraagt het aandeel anderstaligen in 2015 31%, tegenover 6% in het kansrijkste deciel. Bovendien zijn veel anderstaligen uit de middenklasse terechtgekomen in kansarme concentratiescholen. Die groeiende diversiteit heeft de opdracht van het GOK-beleid uiteraard niet gemakkelijker gemaakt.

Toenemende sociale segregatie

Zo belanden we bij de problematiek van de *schoolse segregatie* in het algemeen. Vlaanderen scoort op dat vlak relatief slecht, welke definitie van segregatie ook gehanteerd wordt. In de internationale literatuur wordt 'academische segregatie' vaak gedefinieerd als een verzamelterm voor zittenblijven, afzonderlijk buitengewoon onderwijs, schotten tussen onderwijsvormen met verschillende curricula, en groepering van leerlingen in afzonderlijke klassen volgens prestatieniveau. Al deze kenmerken hebben gemeen dat ze leerlingen in zo homogeen mogelijke subgroepen onderbrengen, wat naar verluidt een 'aangepast' leertempo mogelijk maakt. In feite is academische segregatie sterk gecorreleerd met socio-economische en etnische segregatie, omdat leerlingen uit lagere sociale milieus of etnische minderheden doorgaans minder goed presteren. Het probleem met de praktijk van segregatie is dat ze de prestatieverschillen uitvergroot, door een combinatie van demotiverende effecten bij leerlingen die uitgerangeerd worden, lagere verwachtingen vanwege leerkrachten en een zwakker inhoudelijk aanbod aan deze groepen. We stellen vast dat de cognitieve prestaties van leerlingen *veel sterker samenhangen met het sociaal profiel van de school waarin ze zitten dan met hun eigen individuele SES*. Het feit dat de sociale en etnische segregatie ook na de start van het GOK-

beleid is blijven toenemen, is in het licht van deze vaststelling verontrustend: het werkt immers de inspanningen van het GOK-beleid tegen.

De schade van sociale segregatie wordt duidelijk in Figuur 3. In die figuur wordt gelijktijdig rekening gehouden met de individuele SES van leerlingen en met de gemiddelde SES van de peer group op school (als indicator van segregatie). Meteen valt op dat er veel grotere prestatieverschillen zijn tussen kansrijke en kansarme scholen dan tussen kansrijke en kansarme individuen. Een kansarme leerling in een kansrijke school presteert zelfs een pak beter dan een kansrijke leerling in een kansarme school. Met andere woorden: de cumulatie van segregatiemechanismen die we in het Vlaamse onderwijs kennen (door het frequent gebruik van zittenblijven, te vroege oriëntering enz.) vermenigvuldigt de omvang van de sociale kloof in prestaties tussen leerlingen.



Uitvoering van het GOK-beleid

Kwalitatief onderzoek in GOK-scholen heeft aangetoond dat schoolteams niet altijd over de nodige deskundigheid beschikken om de bijkomende middelen efficiënt in te zetten: leerkrachten hebben typisch een micro-perspectief, en richten hun energie nog te vaak op individuele remediëring. Men komt te weinig tot structurele ingrepen op schoolniveau (taalbeleid, ouderwerking, bredeschoolwerking, didactische en pedagogische innovaties, peer tutoring, enzovoort). Vaak worden met de extra-lestijden ook 'GOK-leerkrachten' aangeworven die zelf niet in de klas staan, en door hun gebrek aan ervaring weinig invloed kunnen uitoefenen op de rest van het schoolteam. De extra werkingsmiddelen worden dan weer vaak eerder gebruikt voor materiële dan voor pedagogische doeleinden.

Als men deze vaststellingen combineert met de bovenvermelde bevindingen, dat het kwalificatieniveau van leerkrachten en directies in GOK-scholen vaak lager is dan in de doorsnee Vlaamse school, is men geneigd om te besluiten dat het bestuurlijk vermogen van GOK-scholen overschat is geweest. De bijkomende werkings- en personeelsmiddelen zijn wellicht noodzakelijk, maar niet voldoende om de opwaartse nivellering van kansen te realiseren die impliciet in het GOK-decreet werd beoogd. Een sterkere inhoudelijke ondersteuning blijft wenselijk, zowel rechtstreeks – door inhoudelijke aansturing via de GOK-begeleiding – als onrechtstreeks, via een personeelsbeleid

dat mikt op de verdeskundiging van schoolteams en verankering van goed gekwalificeerde leerkrachten en directies in GOK-scholen.

Inschrijvingsbeleid: desegregatie wil maar niet lukken

Een tweede doelstelling van het GOK-decreet van 2002 bestond erin om een betere sociale en etnische mix te bevorderen in de leerlingenpopulatie van scholen. Zoals hogerop werd opgemerkt, valt het Belgische scholenlandschap internationaal ook uit de toon door een grote mate van schoolse segregatie: binnen eenzelfde dekkingsgebied blijven witte en zwarte scholen naast elkaar bestaan, ondanks het feit dat dit sociaal en pedagogisch onwenselijk is. Segregatie vergroot niet alleen de sociale ongelijkheid in onderwijsuitkomsten; ze bereidt de jongeren ook slecht voor op de multiculturele samenleving; en ze leidt zelfs tot minder democratische attitudes bij jongeren. Tussen 2003 en 2015 is de segregatie eerder toe- dan afgenomen. Blijkbaar hebben zowel het GOK-decreet als het inschrijvingsdecreet van 2012 die trend nog niet kunnen ombuigen.

Besluit

Het Vlaamse Gelijke Onderwijs Kansenbeleid heeft tot op vandaag een hobbelig parcours gelopen. De eerste gunstige effecten zijn na vijftien jaar eindelijk zichtbaar; maar de resultaten liggen duidelijk beneden de verwachtingen. Dat kan deels aan exogene oorzaken liggen: het snel groeiend aantal anderstaligen, de toenemende segregatie en het groeiend tekort aan voldoende gekwalificeerde leerkrachten. Bovendien lijkt de extra-ondersteuning de verborgen Matteüeffecten in de basisfinanciering onvoldoende te compenseren. Maar ook de moeizame doorsijpeling van het GOK-beleid tot op de school- en klasvloer kan niet genegeerd worden: zwakkere leerprestaties worden nog te vaak individueel geremedieerd in plaats van structureel voorkomen.

Alles bij elkaar genomen, lijkt een verdere versterking van het GOK-ondersteuningsbeleid ons daarom aangewezen, mits bijstellingen in de regelgeving en uitvoering: duidelijker doelstellingen en monitoring-indicatoren, meer aansturing en begeleiding van de schoolstrategieën voor uitvoering van het GOK-beleid, en versterking en verdeskundiging van de betrokken directies en schoolteams (eventueel zelfs door de invoering van gespecialiseerde middenkaders).

Tegelijk moet men inzien dat *onderwijsongelijkheden beter voorkomen worden dan gecompenseerd door extra-middelen*. Gezien de schadelijke effecten van allerlei segregatieprocessen die de kansenongelijkheid vergroten, moeten de inspanningen opgedreven worden om die tegen te gaan. Deels liggen de hefboomen daarvoor buiten het onderwijs (met name in het huisvestings- en mobiliteitsbeleid). Maar andere segregatiemechanismen zijn diep ingebakken in het Vlaamse onderwijssysteem: we denken vooral aan de overdreven doorstroom naar het buitengewoon onderwijs, het buitensporig gebruik van zittenblijven en de veel te vroege oriëntering in het secundair onderwijs. Ten slotte vraagt ook het inschrijvingsbeleid nog om verdere hervorming. De vrije schoolkeuze mag best 'omkaderd' worden met mechanismen die sociale segregatie beperken in plaats van ze in de hand te werken.

Referenties

- Franck, E., Nicaise, I. (2018a). *Ongelijkheden in het Vlaamse onderwijssysteem: verbetering in zicht? Een vergelijking tussen PISA 2003 en 2015*. Leuven: HIVA, Gent: SONO, 60p.
- Franck, E., Nicaise, I. (2018b). Iets gelijk, maar helaas niet beter. Trends in het Vlaamse onderwijs tussen 2003 en 2015, in: Coene J. (red., 2018). *Armoede en Sociale Uitsluiting – Jaarboek 2018*, p.123-148
- Nicaise, I. (2019), Vijftien jaar gelijke onderwijskansenbeleid: meer dan een pleister op een houten been?, in: Maes J. (red., 2019), *Armoede op school*, Politeia Cahier, hoofdstuk 5.