

Vertooganalyse ‘Gelijke Kansen’ in het Onderwijs 2016

Voor Ministerie OCW

Michiel Zonneveld en Joke Hermes

Amsterdam, 22-2-2017

Inleiding

31 oktober 2016 ging de ‘Gelijke Kansen Alliantie’ van start. Dezelfde dag stuurden de bewindslieden van OCW een beleidsbrief aan de Tweede Kamer (*‘Kamerbrief over gelijke kansen in het onderwijs’*). Doelstelling van het beleid en van de alliantie, aldus de bewindslieden, is dat elk kind ‘ongeacht afkomst, zijn of haar talenten ten volle (kan) ontplooien’. De bewindslieden stellen vast dat Nederland in vergelijking met veel landen een ‘breed toegankelijk onderwijsstelsel’ heeft. Maar, schrijven ze, er is reden tot zorg. Ze verwijzen daarbij onder andere naar het recente rapport van de onderwijsinspectie *De Staat van het Onderwijs 2014/2015* (Onderwijsinspectie 2016) en het laatste rapport van de OESO (2016), waarin wordt gewaarschuwd dat de sociaaleconomische achtergrond van ouders in het Nederlandse onderwijs juist weer een grotere rol gaat spelen in het onderwijsniveau dat hun kinderen halen. Met het initiatief ‘De Gelijke Kansen Alliantie’ roept OCW organisaties binnen en buiten het onderwijs te helpen dit tij te keren. De beleidsbrief bevat verder een inventarisatie van bestaand en toekomstig beleid dat op dit terrein door het ministerie ingezet.

In deze notitie bespreken we de verhalen (narratieven) die het Gelijke Kansen Alliantie en de Gelijke Kansen agenda dragen en kunnen dragen. Dat doen we om (mogelijk toekomstige) patronen in het debat te identificeren, maar ook om te onderzoeken of het identificeren van die verhalen kan helpen het actieplan Gelijke Kansen en de Gelijke Kansen agenda te versterken. We interviewden voor deze notitie beleidsmakers, deskundigen en professionals uit de praktijk (zie bijlage).

Vertooganalyses

Dit is een vervolg op eerdere vertooganalyses die we voor het ministerie van OCW maakten.¹ In die analyses zochten we naar de dominante vertogen op de beleidsterreinen onderwijs, wetenschap en cultuur. Een vertoog definieerden we daarbij als een samenhangende manier van spreken, schrijven en handelen. Het zijn de grotere verhalen (‘narratieven’) waarin feiten, beelden en gebeurtenissen door de deelnemers betekenis wordt gegeven. Als je de achterliggende vertogen weet te herkennen, zo schreven we, heb je een middel in handen waarmee je het debat in kaart kan brengen en patronen in het debat kan herkennen. Bovendien helpen dergelijke analyses ook antwoord te geven waarom en hoe beleid en de motivatie van dat beleid wordt begrepen en gewaardeerd.

In het onderwijsdebat onderscheidde we drie dominante vertogen. Op de eerste plaats het *Bildungs*vertoog. Onderwijs staat daarin ten dienste van de ontplooiing en vorming van het individu. De *intrinsieke* waarde van onderwijs, leren en ontplooiing, staat centraal. De leraar/docent speelt in dit vertoog een centrale en autonome rol. Zij of hij heeft de taak om individuele ontplooiingsmogelijkheden te helpen benutten, daarbij zo min mogelijk gehinderd

¹<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/01/21/vertooganalyse-onderwijs-cultuur-wetenschap-en-media>

door regels en protocollen. Op de tweede plaats is er het *bindingsvertoog*. Het belang van onderwijs wordt daarin verbonden met emancipatie, burgerschap, maatschappelijke cohesie, het bestrijden van segregatie, met omgangsvormen en het leren van normen en waarden. Op de derde plaats onderscheidde we wat we destijds het rendementsvertoog noemden. Inmiddels is ‘rendement’ een besmet begrip geworden, dat volgens een deel van de publieke opiniemakers voor alles staat dat mis is in het onderwijs (overmatige toetsing, protocollering, afstand tussen management en onderwijs, grootschaligheid, enzovoort). Daarom hanteren we in deze notitie het begrip *economisch vertoog*. Dit drukt preciezer uit wat er in dit verhaal centraal staat. Onderwijs is hier een investering in de toekomst van de samenleving. Het is een cruciale factor in het bevorderen van economische groei en het versterken van de Nederlandse concurrentiepositie. Voor degenen die het onderwijs volgen is het de sleutel tot een goed functionerende arbeidsmarkt en welvaart. De drie vertogen komen we in debat over onderwijs inmiddels ook bijna letterlijk tegen als samenvatting van de manieren waarop (uitgaven aan en investeringen in) onderwijs kunnen worden gelegitimeerd (zie bijvoorbeeld Putters, *Moedig Onderwijsbestuur*, 2015).

Het is niet zo dat politieke posities op basis van slechts één vertoog worden ingenomen. Politieke posities zijn zelfs krachtiger als ze steunen op alle drie de vertogen. Een beperking van het maximaal aantal leerlingen in een klas kan bijvoorbeeld worden verdedigd met de argumenten dat a) dit ruimte biedt voor individuele ontplooiing en het ontdekken van talenten (*Bildung*), b) er een gemeenschap ontstaat waarin makkelijk bruggen tussen leerlingen (of studenten) van verschillende achtergronden worden geslagen (*binding*) en c) betere resultaten worden behaald die leerlingen beter kwalificeren voor de arbeidsmarkt of voor een vervolgopleiding die toegang tot de arbeidsmarkt geeft (*economisch*).

In deze notitie gaan we opnieuw uit van deze drie dominante onderwijsvertogen. Hoe verhouden die zich tot de Gelijke Kansen Alliantie? Hoe krijgt de Gelijke Kansen Agenda in elk van de drie betekenis en welke steun kan vanuit de drie vertogen worden verwacht? De zorg over het (weer) groeien van kansengelijkheid op basis van sociale achtergrond lijkt in eerste instantie te verwijzen naar het bindingsvertoog waarin begrippen als verheffing, emancipatie en maatschappelijke samenhang centraal staan. Dit verband met het bindingsvertoog wordt in de beleidsbrief ook nadrukkelijk gelegd in een verwijzing naar het *Sociaal Cultureel Rapport* (Vrooman, Gijsberts, Boelhouwer 2014) en *Gescheiden werelden?* (Bovens, Dekker & Tiemeijer 2014) en zo verbonden met het vraagstuk van ‘de sociale ongelijkheid’. Dat vraagstuk wordt op haar beurt weer gekoppeld aan toenemende ‘polarisatie’ in onze samenleving. “Mensen met een verschillend opleidingsniveau komen elkaar minder vaak tegen en hebben heel andere ideeën over de ontwikkeling van de maatschappij. Wanneer ideeën en leefwerelden elkaar onvoldoende ontmoeten, leidt dit tot toenemend onbegrip en maatschappelijk wantrouwen,” schrijven de bewindslieden.

Het economisch vertoog en de Gelijke Kansen agenda

Het ligt voor de hand om vanuit het economisch vertoog kritisch te reageren op de Gelijke Kansen agenda zoals die in de beleidsbrief wordt verwoord. Vanuit dit vertoog zal bij elk beleidsvoorstel worden gevraagd: wat levert dit nieuwe beleid in economische termen op? Wat is bijvoorbeeld het rendement van investeren in cultuuronderwijs op het VMBO? En gaat aandacht voor gelijkheid en sociale cohesie niet ten koste van de voorbereiding van jongeren op de arbeidsmarkt? In enkele van de gevoerde gesprekken kwam de vraag op tafel of ook met deze Gelijke Kansen agenda uiteindelijk (impliciet) toch de doorstroom naar VWO, en universitair onderwijs als de graadmeter van succes in een onderwijs carrière wordt gezien,

terwijl de economie schreeuwt om jongeren met vakkennis die kan worden opgedaan in een beroepsopleiding.

Vanuit dit vertoog zijn er echter ook argumenten die de Gelijke Kansen agenda ondersteunen. Als jongeren niet het onderwijs krijgen dat bij hun capaciteiten past, of als ze uitvallen, betekent dat immers dat er particulier en nationaal inkomen verloren gaat, zeker in een (wereld)economie waarin kennis bepalend is geworden voor de Nederlandse mondiale concurrentiekracht. Tegenover die misgelopen baten staan ook nog eens hoge kosten: denk aan de relatie tussen opleiding en gezondheid en (het afmaken van een) opleiding en criminaliteit. Onderwijs moet zo worden ingericht dat jongeren met een optimale startkwalificatie de arbeidsmarkt betreden.

Voorstellen voor betere selectie, onder andere door minder vroeg te selecteren, en leerlingen meer kans te geven op te stromen naar passend vervolgonderwijs door het inrichten van 'soepelere overgangen', bijvoorbeeld van MBO-4 naar HBO (zie de beleidsbrief) kunnen in een economisch rendementsvertoog passen. Dat geldt ook zeker voor meer maatschappelijke waardering voor en verbetering van het beroepsonderwijs, dat in de beleidsbrief niet wordt benoemd, maar wel onderdeel is van het onderwijsbeleid.

Een voorbeeld van het gebruik van een economisch vertoog is de argumentatie van de *Stichting Lezen en Schrijven* als zij schrijft over het probleem van de laaggeletterdheid. Daarin wordt (op basis van het laatste Pisa-rapport) gesteld dat hier sprake is van een groeiend probleem (vooral onder jongeren in het VMBO gl/tl, vmbo kb en vmbo bb), en dat er een duidelijk verband is tussen laaggeletterdheid van jongeren en de opleiding van de ouders.² Om de urgentie van dit probleem duidelijk te maken schrijft de Stichting, op basis van een onderzoeksrapport van *PricewaterhouseCoopers*, dat dit de Nederlandse samenleving naar schatting jaarlijks 556 miljoen euro kost. De website:

Een groot deel van deze kosten (circa 63%) wordt veroorzaakt door een verminderde productiviteit en verminderde belastinginkomsten. Een lagere productiviteit betekent op de middellange termijn een lager inkomen voor de laaggeletterde. Voor de (lokale) overheid betekent dit een verlies van circa € 140 per laaggeletterde, oftewel rond € 140 miljoen aan belasting die niet kan worden geïnd. Hier komen de uitkeringskosten voor werkloze laaggeletterden nog bij. Deze kosten worden geschat op circa € 75 miljoen per jaar (of circa € 75 per laaggeletterde persoon/ € 14.400,- per uitkeringsontvanger (gezien december 2016).

Het *Bildungs*vertoog en de Gelijke Kansen agenda

Ook uit het *Bildungs*vertoog kan worden geput bij het leveren van kritiek op een Gelijke Kansen agenda. Zoals we schreven draait het in dit vertoog om het intrinsieke belang van onderwijs. Onderwijs is niet bedoeld om maatschappelijke kloven te overbruggen, of

² Op basis van een onderzoeksrapport van *PricewaterhouseCoopers* wordt een direct verband gelegd tussen laaggeletterdheid en kansongelijkheid door verschil in afkomst: kinderen van laaggeletterde ouders hebben een bijna drie keer zo grote kans zelf laaggeletterd te zijn als de kinderen van ouders waarvan minimaal één ouder middelbaar onderwijs volgde en een meer dan vijf keer zo hoge kans als leerlingen waarvan tenminste een van de ouders hoger onderwijs heeft gehad. Op haar website wordt verder het laatste Pisa-rapport aangehaald waarin staat dat laaggeletterdheid onder jongeren toeneemt. Volgens dit rapport is de laaggeletterdheid onder jongeren in de periode 2003-2017 toegenomen van 11,5 procent tot 17,9 procent. Die achteruitgang manifesteert zich met name bij de 15-jarigen in het VMBO gl/tl, vmbo kb en vmbo bb. (<http://www.lezenenschrijven.nl/>).

polarisatie tegen te gaan. Voor je het weet gaat die maatschappelijke opdracht ten koste van waar het werkelijk om draait: leren. Het begrip ‘gelijk(heid)’ heeft geen plaats in dit vertoog. Wat centraal staat is de ontplooiing van de mogelijkheden van het individu, of die nu op meer theoretisch, of op meer praktisch vlak liggen. Wat nu als kinderen kansen op ontplooiing mislopen vanwege de achtergrond van hun ouders? Het onderwijs moet, vanuit het Bildungsvertoog geredeneerd, zo zijn ingericht dat individuen tot maximale ontplooiing komen. Een sleutelrol hierin wordt toegekend aan de leraar/docent. Langs deze weg kan er wel weer steun zijn voor de doelstellingen zoals geformuleerd door de beide bewindslieden.

De oplossing voor problemen die worden veroorzaakt door ongelijke achtergronden ligt in het Bildungsvertoog (net als de oplossing voor vrijwel elk probleem in het onderwijs) ook weer bij de leraar. Zij of hij moet binnen een veilige leeromgeving op school, het kind helpen zijn of haar talenten te ontdekken. Of het nu gaat om leerlingen die extra steun kunnen gebruiken, of om leerlingen die extra uitgedaagd moeten worden om nog meer uit zichzelf te halen. Succesverhalen gaan over jongeren die een docent(en) hebben ontmoet die hun talenten heeft ‘gezien’. Leraren kunnen voorkomen dat leerlingen verloren raken in een geanonimiseerd, te grootschalig schoolsysteem.

Een heikel punt is dan wel de vaststelling van de Onderwijsinspectie dat leerlingen van laag opgeleide ouders regelmatig een minder hoog schooladvies krijgen dan op basis van hun Cito-score passend zou zijn. Dit duidt op onderschatting van kinderen met laag opgeleide ouders, vooral die met een migratie achtergrond. Scholen neigen bovendien steeds meer naar enkelvoudige schooladviezen (in groep 8 van het basisonderwijs) wat juist voor leerlingen met laag opgeleide ouders of een migratie achtergrond slecht uitpakt. De beleidsbrief pleit daarom voor een ‘meer zelfkritische houding’ van docenten. Verder gaan voorstellen, zoals in de initiatief nota van de PvdA *Gelijke Onderwijskansen* (Ypma & Mohandis 2016) om bij de toegang naar het middelbaar onderwijs het ‘hoogste advies’ te laten gelden. Dat heeft alleen effect als meervoudige adviezen worden gegeven.

Vanuit het Bildungsvertoog zal worden geredeneerd dat het probleem moet worden gezocht bij het systeem en bij beleidskeuzes, die docenten verhinderen hun noodzakelijke sleutelrol te spelen en voor leerlingen en studenten ‘maatwerk’ te leveren. Denk wat dat betreft aan de klachten over regeldruk en te grote klassen die individuele ondersteuning onmogelijk maken. Binnen dit vertoog past dat je moet kunnen zeggen dat voorgezet wetenschappelijk onderwijs of universitair onderwijs in het kader van ontplooiing voor een grote categorie leerlingen niet de aangewezen weg is. Het Bildungsvertoog breekt een lans breken voor leerlingen die hun eigen talenten geleidelijk ontdekken en dus moeten kunnen ‘stapelen’. Het gaat er immers vooral om dat onderwijs en in het bijzonder de docent de ruimte heeft om leerlingen te helpen hun eigen talent(en) te ontdekken en ontplooiën.

Het bindingvertoog en de Gelijke Kansen agenda

We schreven dat het voor de hand ligt om de zorg over het (weer) groter worden van kansengelijkheid op basis van sociale achtergrond vooral te identificeren met het klassieke bindingsvertoog. Daarin staan begrippen als verheffing, emancipatie en maatschappelijke samenhang centraal. Onderwijs moet zo zijn ingericht dat iedereen een eerlijke, gelijke kans heeft ongeacht achtergrond. Vanuit het perspectief van het bindingsvertoog zijn er twee te onderscheiden problemen waar het onderwijs mee worstelt die gelijke kansen in de weg staan, zo blijkt uit de beleidsbrief, publicaties van onder andere de WRR en het SCP en uit de gesprekken die we voerden.

Het eerste probleem is een groeiende maatschappelijke scheiding tussen hoog opgeleiden en laagopgeleiden die zich onder meer uit in een toenemende voorkeur voor categoriaal onderwijs onder hoogopgeleide ouders. De scheiding tussen hoog en laag opgeleiden is het centrale thema in publicaties als *De Diplomademocratie* van Mark Bovens en Anchrit Wille (2011) en *Meritocratie, op weg naar een nieuwe klassensamenleving?* (De Beer & Van Pinxteren 2016) en het in de beleidsbrief geciteerde rapport *Gescheiden Werelden* van SCP en WRR (Bovens, Dekker & Tiemeijer 2014). Het probleem dat daar wordt geïdentificeerd is dat het onderwijs niet automatisch leidt tot meer gelijkheid en samenhang. Lange tijd gold onderwijs als een emancipatiemotor, luidt de analyse. Door een breed toegankelijk onderwijsstelsel konden kinderen met laag opgeleide ouders massaal doorstromen naar het middelbaar en hoger onderwijs. Het gevolg was dat succes minder bepaald werd door afkomst en meer door verdienste. Inmiddels zie je dat de ‘meritocratie’ die zich in de afgelopen decennia ontwikkelde, een nieuwe elite heeft geproduceerd. De nieuwe klassensamenleving manifesteert zich op verschillende manieren: in verschillen in opvattingen (nationalistisch versus kosmopoliet), in een toenemende dominantie van hoog opgeleiden in de politiek (vandaar de titel: *De Diplomademocratie*), in verschillen in inkomen, in andere culturele voorkeuren en in ongelijke participatie in cultuur, en in gescheiden sociale netwerken.

De vraag die vervolgens wordt gesteld is wat het onderwijs kan doen aan dit probleem van de gescheiden leefwerelden. Die opgave weegt extra zwaar omdat organisaties die een integratieve functie hadden (de kerk, het maatschappelijk middenveld, de vakbeweging, de brede volkspartijen) de afgelopen decennia zijn verzwakt. Ook in het onderwijs komen kinderen en jongeren vanuit verschillende meritocratische klassen elkaar minder en minder tegen als gevolg van de hier boven genoemde categoralisering van het onderwijs. Kinderen van hoog opgeleide ouders gaan steeds meer naar categorale gymnasia, VWO scholen, Havo’s en heropgerichte Mavo’s en die van laagopgeleide ouders naar de praktijkgerichte VMBO-niveaus. De ‘brede scholen’ staan onder druk omdat hoog opgeleide ouders hun kinderen er niet heen sturen.

In de beleidsbrief van OCW worden als factoren die deze ontwikkeling versterken genoemd: de relatief vroege selectie van leerlingen voor het middelbaar onderwijsniveau, hoogopgeleide ouders die de financiële middelen hebben om kinderen bij te laten scholen en te laten oefenen op Cito-toetsen om ze vervolgens naar categorale scholen te kunnen sturen, vooroordelen in het onderwijs zelf. De conclusie is hier dat de meritocratie aan haar eigen succes ten onder dreigt te gaan. Er wordt minder geselecteerd op talent en meer op de inzet en middelen van ouders die hun kinderen beter kunnen voorbereiden op toetsmomenten.

Het tweede probleem waarmee het onderwijs worstelt is de gescheiden leefwerelden tussen autochtonen en burgers met een migratieachtergrond (die ook weer zijn onder te verdelen in subgroepen). Die gescheiden leefwerelden zijn niet alleen vaak in de klas zichtbaar, maar ook tussen scholen. In een interview met *Het Parool* (13 december 2016) constateert Hülya Kosar-Altinyelken, onderzoeker aan de UvA: “In Nederland gaat zeventig tot tachtig procent van de kinderen met een migrantenachtergrond naar een school met meer dan vijftig procent 'minderheidskinderen'.” Het vraagstuk van de gescheiden leefwereld staat natuurlijk niet los van dat van de sociale ongelijkheid. In het onderwijs volgen migrantenkinderen nog altijd vaker een opleiding die onder hun niveau is, of niet aansluit op hun talenten, waardoor ze elkaar ‘aan de onderkant’ van het onderwijs tegenkomen.

De opdracht aan het onderwijs is zwaar omdat ze verbonden is met een brede maatschappelijke problematiek (polarisatie, radicalisering) die zich buiten het onderwijs manifesteert en die na de schooltijd terugkeert. Wat te doen met het gegeven dat jongeren met een migratieachtergrond het inmiddels wel beter doen in het onderwijs, maar toch slechtere kansen hebben op de arbeidsmarkt? Ligt dit toch aan het soort onderwijs dat ze hebben gehad (in de beleidsbrief wordt in dit verband gewezen op verkeerde studiekeuzen, of het niet ontwikkelen van op de arbeidsmarkt noodzakelijke *soft skills*), of is de hoofdoorzaak discriminatie die binnen en buiten de school bestreden moet worden?

Vanuit het bindingsvertoog kan kritisch worden geoordeeld over de manier waarop het onderwijs als maatschappelijk instituut functioneert. Is het wel zo ‘inclusief’ als het kan zijn? Spelen vooroordelen van docenten een rol bij de selectie van leerlingen? Hoe zorg je dat leerlingen met een migratie achtergrond in ons ‘witte’ onderwijssysteem hun plek vinden, en voorkom je dat ze bijvoorbeeld op het HBO alsnog afhaken? De Gelijke Kansen agenda is dan een welkom initiatief om deze zaken op te pakken, al gaat de voorgestelde agenda (en de bijbehorende middelen) verschillende van onze gesprekspartners niet ver genoeg.

Versterking Gelijke Kansen agenda

Putten uit drie vertogen

De centrale vraag in deze notitie is hoe inzicht in de werking van de drie vertogen kan helpen de Gelijke Kansen agenda te versterken (zowel in argumentatie als in het denken over de verdere uitbouw van die agenda). De eerste conclusie is dan dat de centrale doelstelling dat ‘elk kind *ongeacht afkomst*, zijn of haar talenten ten volle (kan) ontplooien’ met alle drie de vertogen kan worden verbonden. We beschreven hoe de *Stichting Lezen en Schrijven* gebruik maakte van het economisch vertoog om het belang van de strijd tegen laaggeletterdheid kracht bij te zetten. Een zelfde soort berekening kan worden gemaakt van de kosten van al die factoren die talent belemmeren om zich te ontplooien. Het *Bildungsvertoog* helpt duidelijk maken welke kansen op persoonlijke ontwikkelingen worden gemist. Het bindingsvertoog op welke wijze deze vorm van (impliciete) uitsluiting de cohesie in samenleving mede-ondermijnt.

Een terugkerende vraag in de gesprekken was: waarom doen we niet meer om de kwaliteit van onderwijs te verbeteren voor degene die het meest nodig hebben?³ Kinderen van laagopgeleide ouders komen veel vaker op de ‘lagere’ niveaus van het VMBO en MBO terecht, zo werd vastgesteld. In te veel (maar zeker niet alle!) scholen komen ze dan vervolgens in een grote klas terecht met problematische medeleerlingen en met leraren die bezwijken onder de werkdruk, gedemotiveerd zijn, of kwalitatief minder goed dan de docenten op VWO scholen, iets wat geredeneerd vanuit alle drie de vertogen natuurlijk zeer onwenselijk is.⁴ In dat verband is er kritiek op de bezuinigingen op de gewichtenregeling, hetgeen gepresenteerd is als een ramingsbijstelling. Het bedrag dat voor de Gelijke Kansen agenda wordt uitgetrokken is lager dan de ramingsbijstelling, waardoor de Gelijke Kansen agenda oogt als afleidingsmanoeuvre. Volgens een aantal van onze gesprekspartners wekt dit de indruk dat, als het erop aankomt, beroepsonderwijs lager wordt aangeslagen dan het

³ Want, zo wordt de Amerikaanse onderwijssocioloog Vincent Tinto geciteerd: ‘*access without support, is not opportunity*’ (Engstrom & Tinto 2008).

⁴ Verbinding tussen klassengrootte en gelijke kansen vinden we bijvoorbeeld ook in de nota van de SP, *Onderwijs als emancipatiemotor*, 2016.

algemeen vormend of voorbereidend academisch onderwijs (zie ook het kwaliteitsverschil tussen HBO en WO).

Inzicht in de vertogen helpt verder ook de potentiële steun voor concrete voorstellen in kaart te brengen. Een rode draad in de gesprekken is bijvoorbeeld de noodzaak om ‘maatwerk te leveren’, te kiezen voor een ‘individuele aanpak’ of voor ‘gepersonaliseerd leren’, dat dan ook een plek heeft in alle drie de vertogen. Maatwerk is nodig om samen met de leerling te ontdekken waar kansen op de arbeidsmarkt liggen (economisch vertoog), omdat de individuele talenten te ontplooiën (Bildungsvertog), en om individuele leerlingen in staat te stellen verbindingen aan te gaan met mensen met andere opvattingen en culturele achtergronden (bindingsvertog).

Inzicht in de vertogen helpt tenslotte ook om steun voor plannen die (nog) geen onderdeel zijn van de Gelijke Kansen agenda in te schatten. Eerder in deze notitie noemden we al de steun die vanuit de drie vertogen voor kleine klassen bestaat. In de gesprekken die we voerden werd een beperking van het aantal leerlingen regelmatig genoemd als een noodzakelijke voorwaarde om maatwerk en persoonlijk aandacht te kunnen bieden. Dat gaat gepaard met aanzienlijke kosten. Vanuit het economisch vertoog is er dan de vraag of de opbrengsten opwegen tegen de investering.

Anticiperen op (kritische) posities in debat

De vertogen maken het mogelijk te anticiperen op de posities die in het debat over (mogelijk toekomstige) beleidsplannen en initiatieven kunnen worden ingenomen en dus ook op kritiek. Maatregelen die de rol van de docent bij het schooladvies in groep 8 van het basisonderwijs beperken, of de rol van ouders en leerlingen in het onderwijs willen versterken, zullen worden bestreden met argumenten die passen binnen het Bildungsvertog. Vanuit het economisch vertoog kan investeren in het cultuuronderwijs op het VMBO worden geridiculiseerd terwijl dat vanuit het bindingsvertog een maatschappelijk waardevolle beslissing is.

Tijdens de rondgang bleken initiatieven om de selectie voor het type middelbare school uit te stellen potentieel het meest controversieel. Het gaat om het herwaarderen van de brede school, met een brede en mogelijk verlengde brugklas, of het invoeren van bijvoorbeeld de brugklasbonus. De voorstanders zien het als een oplossing voor het probleem dat vroege selectie ertoe leidt dat kinderen van laagopgeleiden ouders ook zelf te laag in worden geschat (omdat in de basisschool periode geen tijd is om achterstanden op tijd voor de selectie weg te werken). Een brede school is, ten tweede, een ‘ontmoetingsplaats, en vormt zo een tegenwicht tegen de ongewenste neveneffecten van de categoralisering van het onderwijs. Minder verzet is er tegen havo-vwo brugklassen. Maar dat is dan meteen minder een ontmoetingsplan en sluit bijvoorbeeld weer leerlingen uit die een schooladvies VMBO-t hebben gekregen en misschien wel meer in hun mars hebben.

Gedacht vanuit het ideaal van maximale ontplooiing (Bildungsvertog) of meest optimale kwalificatie voor de arbeidsmarkt (economisch vertoog) is het (zeker voor ouders) maar de vraag of alle jongeren van een brede school profiteren. Zullen leerlingen die VWO aan kunnen, niet sneller voor de makkelijke weg van bijvoorbeeld de havo kiezen als ze niet van school hoeven veranderen? Brede scholen en scholen met brede brugklassen zullen (aan ouders) moeten kunnen aantonen dat onderwijs wordt aangeboden dat elke leerling stimuleert het beste uit zichzelf te halen. Een vergelijkbare discussie is eerder al over de Middenschool gevoerd. Tegenstanders vreesden dat de Middenschool een grote gelijkmaker zou worden die

geen recht doet aan individuele ontplooiing (Bildungsvertoog) en te weinig aandacht heeft voor beroepskwalificerende vaardigheden. Geredeneerd vanuit het bindingsvertoog zal weer naar voren kunnen worden gebracht dat de voorstellen die er nu liggen om iets te verbreden in het middelbaar onderwijs te weinig zoden aan de dijk zetten. Hoe kan je de segregatie in het onderwijs bestrijden zolang de keuzevrijheid van ouders de heilige graal van het onderwijsbeleid en onaantastbaar blijft?

Vanuit een vertooganalyse kan ook mogelijke weerstand tegen het gebruik van de woorden ‘*Gelijke Kansen*’ worden verklaard. Het zijn woorden die eigenlijk alleen binnen het bindingsvertoog makkelijk passen. Binnen het economisch vertoog leidt het streven naar gelijkheid alleen maar af van waar het voor leerlingen echt om gaat: hun kansen op een arbeidsmarkt. Onderwijs moet gericht zijn op een optimale startkwalificatie. In het Bildungsvertoog gaat het om de ontwikkeling van individuele talenten die van individu tot individu verschillen en gaat onderwijs over maximale zelfontplooiing. Het is overigens de vraag of de titel van de kamerbrief de lading precies dekt. De kern van het betoog van de bewindslieden is dat het onderwijs moet voorkomen dat ‘afkomst’ een rol speelt bij de kans om talent te ontplooien.⁵ Onderwijs moet zo zijn ingericht dat achtergrond geen negatieve rol speelt in schoolprestaties en –carrière. Vanuit de drie vertogen is vanuit dat perspectief steun voor een formulering waarin wordt uitgedrukt dat de overheid zich inzet voor het creëren van optimale kansen voor alle leerlingen.

In het schema hieronder hebben we in kaart gebracht welke steun en welke kritiek er op basis van de vertogen ten aanzien van concrete beleidsvoorstellen is te verwachten. Daarin beperken we ons niet strikt tot de plannen zoals die in de beleidsbrief van de bewindslieden zijn geformuleerd. De vijf kwesties worden genoemd in de beleidsbrief en in de gevoerde gesprekken.

⁵ In dit verband is het de moeite van het vermelden waard dat Adriaan de Groot (1914- 2006), geestelijke vader van de Cito-toets, bijvoorbeeld nooit veel affiniteit met het begrip gelijkheid. Zaak was juist op basis van ongelijke cognitieve aanleg te selecteren. Het punt dat hij in zijn beroemde pamflet *Vijven en Zessen* (1966) maakte, was dat leerlingen recht hadden op een eerlijke toetsing en bevrijd moesten worden van de leraar als ‘autoritaire figuren’ en diens ‘paternalistische-pedagogische cijfermanipulaties. Het probleem met de vooroordelen die leraren hebben ten opzichte van leerlingen uit een lager sociaaleconomisch niveau was dat die zicht op de échte cognitieve verschillen vertroebelden.

Figuur 1. Vijf onderwijskwesties gezien vanuit de drie onderwijsvertoegen.

Bildungsvertoog ‘Optimale ontplooiing’		Bindungsvertoog ‘Eerlijke (gelijke) kansen’		Economisch vertoog ‘Optimale startkwalificatie’	
<i>1. Te laag schooladvies aan specifieke groepen kinderen (op grond van sociale klasse en migratieachtergrond)</i>					
Pas op: Kom niet aan de autonomie van de leraar.	Doe wel: Geef leraar de middelen om uniek talent te ontdekken (tijd; kleine klas).	Pas op: Versterkt segregatie op grond van inkomen en achtergrond met als gevolg verder polariserende samenleving.	Doe wel: Bestrijd impliciete discriminatie in onderwijs (zoals de lage verwachtingen bij leerkrachten, met een ‘witte bril’). Organiseer intervisie en ondersteuning.	Pas op: Onvoldoende bewustzijn van economisch potentieel en kosten wegens uiteindelijk afglijden van een groep naar criminaliteit en zelfkant samenleving.	Doe wel: Haal selectie weg bij leraar en objectiveer criteria.
<i>2. Te vroege selectie voor middelbare schooltype</i>					
Pas op: Ontplooiingsmogelijkheden worden beperkt bij te vroeg kiezen. Niet alleen klasse en achtergrond ook sekse is hier een probleem.	Doe wel: Geef leraar meer tijd, ook op de basisschool en biedt ze passende ondersteuning. Gedrags- en andere problemen storen op inschatting niveau.	Pas op: Vroege selectie versterkt voorsorteren door onderbenutten mogelijkheden onderwijs en ontstaan van ‘zwarte’ vmbo scholen.	Doe wel: Richt een brede, mogelijk verlengde brugklas in; onderzoek brede school en middenschool.	Pas op: Stereotypen vertroebelen beeld. Zowel vals positieve als vals negatieve verwachtingen hebben negatieve uitkomsten – oorzaak van drop-outs, verloren gaan investering in onderwijs.	Doe wel: Werk vanuit valide gegevens en bewezen methodieken; organiseer goede doorstroom (en opstroom) mogelijkheden.
<i>3. Opstromen is nu te moeilijk</i>					
Pas op: Lange route demotiveert leerlingen. Systeem definieert en beperkt routes en kansen, geen ruimte voor initiatief van de onderwijs professional.	Doe wel: Laat leerlingen op deelniveau ‘s werken; geef professional (leraar) meer mogelijkheden persoonlijke groei en ontplooiing te ondersteunen Differentieer: elk kind heeft eigen ‘opstroom-’ schema.	Pas op: Opstromen alleen aanpakken is niet genoeg, pak ook de categorisering van het middelbaar onderwijs aan.	Doe wel: Verminder stigma op vmbo als afvoerputje. Breng inkomensverschillen, waardering voor werk en intrinsieke beloning typen werk in kaart als basis voor herwaardering typen werk.	Pas op: Lange routes vergroten kans op uitval	Doe wel: Bevorder snel opstromen. Maak het economisch nut inzichtelijk van goed opgeleide burgers met bij hen passend werk. Neem perverse prikkels in onderwijsfinanciering weg (straf op laat afronden opleiding) eventueel nieuwe maat.

4. Categoricalisering van het onderwijs					
Pas op: Ontken niet de waarde van leren in kring van gelijk-gestemden.	Doe wel: Excellentie moet uitgangspunt zijn in alle onderwijstypen, ook in praktijkonderwijs. Excellentie gaat niet over intellectualiteit.	Pas op: Categoricaliseren vestigt en versterkt het idee van 'ons soort mensen/Leerlingen.'	Doe wel: Stimuleer brede school, verlengde brede brugklas. Ook daarin kunnen leerlingen op eigen (deel)niveau worden bediend.	Pas op: Categoricaliseren leidt bewezen tot uitsluiting en niet realiseren vol economisch potentieel van beroepsbevolking als geheel.	Doe wel: Zorg voor snelle en efficiënte routes naar hoogst mogelijk onderwijsniveau; organiseer netwerk mogelijkheden juist ook voor laagste mbo niveaus.
5. Geen mogelijkheid voor maatwerk, te grote klassen					
Pas op: Leraren hebben in grote klas onvoldoende tijd en ruimte om ontplooiing individuele leerlingen te bevorderen.	Doe wel: Kleinere klassen; dan hebben leraren tijd en gelegenheid voor individuele leerlingen; feed back en coaching.	Pas op: Binnen grote klassen gescheiden leefwerelden (Kleijwegt), minder kansen verschillen te overbruggen.	Doe wel: Kleinere klassen: geef leraren en jongeren zo een betere kans om gescheiden leefwerelden te overbruggen ('bridging').	Pas op: In grotere klasse wordt het talent van leerlingen dat kan worden benut, minder snel gezien. Leraar heeft minder tijd voor benutting mogelijkheden.	Doe niet/wel: Argument <i>tegen</i> kleine klassen: hoge kosten. Argument <i>voor</i> kleine klassen: Opbrengsten lange termijn: minder uitval onder leerlingen; lager ziekteverzuim leraren, onderwijsprestaties van Nederland als kenniseconomie

Tot slot: wat vermag het onderwijs?

De doelstellingen die in de beleidsbrief zijn geformuleerd zijn breed. Het gaat niet alleen om een eerlijkere kans voor kinderen met laag opgeleiden ouders. Het gaat ook om het vraagstuk van de maatschappelijke ongelijkheid die het gevolg is van de vorming van een nieuwe elite van hoog opgeleiden. Als gevolg van die nieuwe ongelijkheid dreigt dan nog het derde probleem van toenemende polarisatie. Het beleid moet de strijd aanbinden met een driekoppig monster.⁶ Daarmee positioneren de bewindslieden zich nadrukkelijk in het bindingsvertoog.

Er zijn zeker voordelen aan de verbinding van beleidsvoorstellen met brede maatschappelijke issues maar er zijn ook risico's. We beschreven hoe vanuit het bindingsvertoog de vraag gesteld wordt of het beleid genoeg zoden aan de dijk kan zetten (gegeven de reikwijdte van de plannen, het beschikbare budget). Immers, hoe urgenter het probleem wordt gepresenteerd ('polarisatie', 'gescheiden leefwerelden') hoe ambitieuzer het beleid zou moeten zijn. Anders blijft het in de ogen van veel mensen in het onderwijsveld bij het uitdelen van 'strooigoed'.

⁶ De term driekoppig monster is van stadssocioloog Iliass El Hadioui tijdens het *Diner Pensant Gelijke Kansen* op 9 juni 2016 (OCW, intern verslag).

Beleid bezien door de bril van de vertogen waarin het betekenis krijgt, biedt de mogelijkheid om dat beleid in balans te houden. Alle drie de vertogen leggen de nadruk op een bepaald aspect van het beleid. In onze eerdere notities schreven we dat dit zowel hun sterke als hun zwakke kant is. Focus geeft scherpte op specifieke aspecten maar leidt ook tot minder scherp zicht op wat buiten het blikveld valt. Een analyse vanuit de drie verschillende vertogen kan daarmee helpen om zicht te krijgen op mogelijke blinde hoeken van het beleid. De oplossingsrichtingen die de verschillende vertogen suggereren kunnen dan zoveel als mogelijk op elkaar worden afgestemd. (Zie figuur 2, aan het eind van de tekst).

De zwakke kant van de drie vertogen is dat ze elk hun eigen blinde hoek hebben. Het bindingsvertoog staat centraal in de onderbouwing van de Gelijke Kansen agenda. Het gevaar van het gebruik van dit vertoog is dat de intrinsieke en de economische waarde van onderwijs uit het zicht verdwijnt. Redeneren vanuit dit vertoog draagt bovendien het risico met zich mee de rol die het onderwijs kan spelen bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken te overschatten.

Vanuit het bindingsvertoog kan het onderwijs ertoe verleid worden een te grote broek aan te trekken en zichzelf te zien als een maatschappelijke allesoplosser. Het onderwijs kon een emancipatiemachine worden toen het breed toegankelijk werd. Emancipatie is echter niet hetzelfde als gelijkheid, en ook niet synoniem met gelijke (start)kansen. Emancipatie is het ruimte maken voor individuele ontplooiing van leden van groepen die op grond van het behoren tot die groep eerder werden uitgesloten van die mogelijkheid. Hoe ‘eerlijk’ het bieden van die mogelijkheid tot ontplooiing ook was, het garandeert niet dat diezelfde individuen anderen die kans ook weer zullen geven of dat maatschappij en economie dat systemisch mogelijk maken. Op termijn kunnen eerdere eerlijke kansen bijdragen aan ongelijkheid en uitsluiting van macht nu, zo blijkt uit publicaties als *de Diplomademocratie*. Het onderwijs staat verder machteloos als het gaat om het feit dat hoogopgeleid werk grosso modo financieel beter wordt gewaardeerd dan laag opgeleid werk. Of dat het politiek systeem zich zo heeft ontwikkeld dat het het speelveld van academici is geworden. Of dat hoogopgeleiden en laagopgeleiden minder relaties aangaan en er steeds minder maatschappelijke instituten zijn die als ontmoetingsplek dienen voor burgers met verschillende achtergronden. Het onderwijs heeft maar beperkte manoeuvreerruimte bij het bezweren van de spanningen die als gevolg van de nieuwe ‘meritocratische’ klassenongelijkheid zijn ontstaan.

Daarmee is niet gezegd dat het onderwijs geen rol kan spelen in het de-escaleren van maatschappelijke spanningen. Of het nu gaat om het vraagstuk van de gescheiden leefwerelden van autochtone burgers en burgers met een migratieachtergrond, of om de scheidslijn tussen hoog en laag opgeleiden. Als daarvoor wordt gekozen, zal het onderwijs dat moeten doen te midden van en samen met andere actoren. Recente maatschappelijke discussie en onze gesprekspartners onderstrepen dat dat extra coaching en ondersteuning vergt van docenten die leerlingen moeten begeleiden in hun individuele ontplooiing en zorg moeten dragen voor een veilige omgeving waarin verschillende groepen elkaar (weer) kunnen vinden.⁷ De naam Gelijke Kansen Alliantie past dan goed. Die laat ruimte voor initiatieven die wellicht niet meteen effect hebben op onderwijsprestaties, maar wel bijdragen aan

⁷ <http://nos.nl/artikel/2044477-leraar-tobt-met-thema-s-als-antisemitisme-homoseksualiteit.html> (geplaatst 1 juli 2015).

maatschappelijke cohesie.⁸

⁸ Een van onze gesprekspartners zei bijvoorbeeld over de IMC-weekend-school (dat in het kader van het actieplan extra geld krijgt) “Ik ben eerlijk gezegd sceptisch over het onderwijskundige effect van dat soort initiatieven. Het meeste effect hebben ze als er een directe band is met wat er in de klas gebeurt. Maar ze zorgen wel dat jongeren in contact komen met mensen, en met een wereld, waar ze anders nooit meer in aanraking zouden zijn gekomen.”

Figuur 2. De vertogen in relatie tot de kwesties die de Gelijke Kansen agenda moet aanpakken, de oplossingsrichtingen die daarbij vanuit de drie vertogen voor de hand liggen en de motto's waarmee die oplossingsrichtingen kunnen worden samengevat.



Met hun drie probleemdefinities suggereren de drie vertogen ook drie verschillende oplossingsrichtingen voor de gedeelde wens dat achtergrond geen negatieve rol speelt in schoolprestaties en -carrière. De vraag is of die oplossingen allemaal tegelijk gerealiseerd kunnen worden. In de gesprekken waren kleine klassen de meest genoemde oplossing.

Bronnen

- Beer, P. de & M. van Pinxteren (ed). *Meritocratie. Op weg naar een nieuwe klassensamenleving?* Amsterdam: AUP.
- Bovens, M. en A. Wille (2010) *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Bovens, M., P. Dekker & W. Tiemeijer (red.) (2014) *Gescheiden Werelden*. Den Haag: SCP/WRR.
- Engstrom, C. & V. Tinto (2008) Access without support is not opportunity. *Change* 40 (1), 46-50.
- Feskens, R., H. Kuhlemeier & G. Limpens (2016) *Resultaten Pisa-2015*. Arnhem: Cito.
- Groot, A. de (1966) *Vijven en zessen*. Groningen: Wolters Noordhoff.
- OCW (2016) Beleidsbrief Gelijke Kansen Alliantie, 31-10-2016.
- OESO (2016) *Netherlands 2016*, <http://www.oecd.org/netherlands/economic-survey-netherlands.htm>.
- Onderwijsinspectie (2016) *De Staat van het Onderwijs 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs, <https://www.destaatvanhetonderwijs.nl/documenten/rapporten/2016/04/13/svho-2014-2015>.
- Parool (2016) 'Zwarte en witte scholen, het lijkt wel apartheid', interview met Hülya Kosar-Altinyelken, 13-12-2016.
- Putters, K. (2015) *Moedig Onderwijsbestuur*. Den Haag: OCW.
- Vrooman, C., M. Gijsberts & J. Boelhouwer (red.) (2014). *Verschil in Nederland. Sociaal Cultureel Rapport 2014*. Den Haag: SCP.
- Ypma, L. & M. Mohandis (2016) *Gelijke Onderwijskansen*. Initiatief nota van de PvdA. <https://www.pvda.nl/wp-content/uploads/2016/11/initiatiefnota-Gelijke-onderwijskansen-.pdf>.

Gesproken met:

Mark Bovens (WRR)
Mandy Goes (Stichting Lezen en Schrijven)
Saskia Grotenhuis (directeur OSB)
Jacky Lamoré (LVO Maastricht)
Jan van Loenen (praktijkschool de Einder)
Paul Rüpp (Avans)
Anja Vink (journalist/onderwijsspecialist)

Ministerie OCW
Hilde-Lotte Bouius (VO)
Hans Hindriks (MBO)
Marjolijn van der Klis (HO en studiefinanciering)
Freek Soetenga (PO)