

Onderzoekslijn 1.3: Gelijke onderwijskansenbeleid: verklarende inzichten

Promotor: Ides Nicaise

Co-promotoren: Steven Groenez, Bieke De Fraine

Beleidsrelevantie en doelstellingen

In deze onderzoekslijn spitsen we de aandacht op het GOK-*ondersteuningsbeleid*, d.i. de extra omkadering en werkingsmiddelen die aan scholen worden toegekend in functie van leerlingenkenmerken die verwijzen naar de socio-economische achtergrond (SES) en thuistaal¹. Dit beleid, dat in 2003 gelanceerd werd en nadien door verschillende decreten, besluiten en omzendbrieven versterkt, laat tot op heden onvoldoende overtuigende impact zien. De vraag stelt zich hoe de (ogenschijnlijk) zwakke effectiviteit van het ondersteuningsbeleid verklaard kan worden. Gedeeltelijke antwoorden werden reeds naar voren geschoven in het onderzoek van SSL rond dit thema. Afhankelijk van het antwoord kunnen meerdere beleidssporen gevolgd worden: (a) het ondersteuningsbeleid terugschroeven, (b) de financieringscriteria bijsturen, of (c) bijkomende maatregelen nemen om de implementatie op de schoolvloer te versterken. Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 voorzag reeds een herziening van de werkingsmiddelen. Meer ingrijpende maatregelen zijn niet uitgesloten - en wellicht zelfs wenselijk. Alvorens verder in te grijpen is het geraadzaam om te bestuderen hoe andere landen erin slagen de kansengelijkheid te verbeteren en hoe hun stelsels van 'equity funding' van scholen geconcipieerd zijn.

State of the art

Tot op heden werden twee methodologisch betrouwbare effectmetingen van het GOK-*ondersteuningsbeleid* uitgevoerd. (Ooghe, 2011) vond gemiddeld gezien geen impact van GOK-financiering op prestaties voor wiskunde, lezen, en spelling. Hij vond echter wel een duidelijk positief effect voor de subgroep van GOK-leerlingen en in mindere mate ook voor leerlingen met een lagere socio-economische achtergrond. De bevindingen van Ooghe (2011) werden echter niet bevestigd door het recentere onderzoek van Bellens e.a. (2013a-b). Deze laatsten vergeleken de prestaties van Vlaamse leerlingen uit het vierde leerjaar op de TIMSS-toetsen wiskunde en wetenschappen in 2003 (dus bij de start van het GOK-beleid) en 2011 (na acht jaar GOK-beleid. Afgezien van het gemiddelde prestatieniveau (dat eerder gedaald bleek te zijn in de beschouwde periode) konden Bellens e.a. geen vermindering vaststellen van de invloed van sociale herkomst op de cognitieve prestaties van leerlingen.

Zoekend naar verklaringen voor deze aarzelende vaststellingen, belanden we al gauw bij het vermoeden van een gebrekkige implementatie. Juchtmans e.a. (2010; 2013) voerden diepte-interviews uit bij klasleerkrachten, GOK- en zorgleerkrachten en directies van GOK-scholen. Zij konden wel vaststellen dat leerkrachten zich sterk betrokken voelden bij het uitwerken van omgevingsanalyses en plannen voor de aanwending van de extra-middelen, maar onvoldoende los kwamen van de oude gewoonte om de leerachterstand bij kansarme leerlingen individueel te remediëren. Anders uitgedrukt, een meer effectieve, structurele aanpak van sociale ongelijkheid (bijvoorbeeld door te investeren in ouderwerking, in taalbeleid, inclusie-beleid, nascholing) kwam (nog) niet van de grond. Soortgelijk onderzoek in Nederland wees op hetzelfde euvel: zonder een stevige aansturing en begeleiding van overheidswege kan niet verwacht worden dat scholen (laat staan, individuele leerkrachten) de bijkomende middelen optimaal aanwenden.

Recent OESO-onderzoek (OECD, 2013; 2015) suggereert zelfs dat bijkomende middelen beter geïnvesteerd worden in 'meer gekwalificeerde' leerkrachten dan in meer uren-leerkracht: het effect van meer gekwalificeerde leerkrachten op de leerlingprestaties in 'kansarme scholen' zou (ceteris paribus) groter zijn dan dat van bijkomende leerkrachten. In datzelfde OESO-onderzoek worden landen gerangschikt op basis van hun relatieve investeringen in termen van kwantiteit (extra-financiering) en kwaliteit (scholingsniveau van leerkrachten) in kansarme scholen. Vlaanderen bekleedt in deze vergelijking een erg atypische positie, met een grote extra-investering in middelen, maar een zware onder-investering in termen van scholingsniveau: met andere woorden, in Vlaanderen zijn de leerkrachten in kansarme scholen doorgaans beduidend lager geschoold dan in kansrijke scholen. De OESO-analyse slaat op het secundair onderwijs, maar Poesen-Vandeputte & Nicaise (2015) stellen soortgelijke problemen vast in

¹ De andere pijler, het desegregatiebeleid, maakt het voorwerp uit van onderzoekslijn 3.2.

het basisonderwijs. Een deel van de GOK-scholen heeft wel extra-omkadering ontvangen, maar kampt met een slechte infrastructuur, minder geschoolde en minder ervaren leerkrachten, en zelfs minder geschoolde en ervaren directies. Dit gegeven stemt tot nadenken: wellicht moet het toekomstige GOK-beleid gericht zijn op de versterking van de kwaliteit van GOK-scholen en zelfs een sterkere aansturing van de invulling van het gelijkekansenbeleid binnen scholen.

Aanpak van het onderzoek

In deze onderzoekslijn zullen vier onderzoeksvragen centraal staan:

1) Is het werkelijk zo dat Vlaanderen in het voorbije decennium geen vooruitgang geboekt heeft op het vlak van gelijke onderwijskansen?

Welke andere landen doen het op dit vlak beduidend beter, of hebben meer beduidende vooruitgang geboekt dan Vlaanderen?

Welke structurele factoren verklaren de twijfelachtige effectiviteit van het Vlaamse GOK-ondersteuningsbeleid?

Welke maatregelen kunnen overwogen worden om de effectiviteit van het GOK-beleid te versterken?

Eerst en vooral willen we een *duidelijker en vollediger beeld schetsen van de trends in sociale en etnische ongelijkheden in het Vlaams onderwijs sinds 2000*. De studies van Bellens e.a. (2013a-b) zijn hoe dan ook beperkt tot cognitieve effecten, en SES is in TIMSS op een rudimentaire manier gemeten. In OECD (2015: 57), gebaseerd op PISA 2000-2012, staat België gerangschikt bij de landen waar vooruitgang is geboekt inzake sociale gelijkheid in onderwijsuitkomsten, maar nog steeds enkel op basis van cognitieve criteria. Voor een vollediger en genuanceerder beeld voorzien we volgende mogelijke analyses:

Diepgaande *vergelijking van PISA 2015 met PISA 2000*. De toegevoegde waarde t.o.v. OECD (2015) zou zijn (1) dat meer recente data gebruikt worden, (2) dat Vlaanderen afzonderlijk wordt bestudeerd (i.p.v. België), en (3) dat naast toetsscores ook loopbaanuitkomsten (studie-oriëntering, schoolse vertraging) en niet-cognitieve uitkomsten (motivatie, welbevinden) worden gemeten. Bovendien zullen we (4) verschillende maten van sociale en etnische ongelijkheid gebruiken (gradiënt, determinatiecoëfficiënt, veerkracht).

Soortgelijke intertemporele analyses zullen gebeuren op de *EAK en PIAAC-IALS*, voor (ongelijkheden in) bijkomende onderwijsuitkomsten zoals vroegtijdig schoolverlaten en vaardigheden op volwassen leeftijd.

Vergelijking van onderwijsloopbanen van SES- en niet-SES leerlingen in de *leerlingendatabank* van het Departement Onderwijs: in de eerste plaats is het belangrijk om een volledig actueel (doorsnede) beeld te schetsen van de onderwijsongelijkheid, vergelijkbaar met het Cijferboek van Groenez e.a. (2003). Vervolgens zullen voor zover mogelijk (longitudinaal) trajecten worden geschetst van SES- en niet-SES leerlingen om na te gaan hoe differentiële risico's cumulatief werken doorheen de onderwijsloopbaan.

P.m. vergelijking van ongelijkheden in onderwijsloopbanen en -uitkomsten van leerlingen in het secundair onderwijs in LOSO en LiSO (dit gebeurt door TOR in het kader van onderzoekslijn 1.1).

De tweede onderzoeksvraag (welke landen doen het beter?) kan beantwoord worden door een *vergelijking van (macro-trends in) Vlaanderen met andere landen*. We gebruiken voor deze vergelijking dezelfde transnationale data-bronnen als hierboven vermeld (PISA, EAK, IALS-PIAAC). Voor elk van de beschouwde landen zal een beschrijvende analyse gemaakt worden van de socio-demografische, politieke en economische context, en (wijzigingen in) het onderwijsbeleid in het bijzonder. In het verleden hebben we in ons comparatief onderzoek vooral de invloed ontleed van structuurkenmerken van het secundair onderwijs. In de komende jaren willen we daarnaast ook rekening houden met (verschillen en trends in) onderwijsuitgaven per onderwijsniveau, SES-financiering (equity funding), voorschoolse educatie, 'governance' (centralisatie/decentralisatie, quasimarktwerking), kwalificaties van leerkrachten, standaardisatie in het onderwijsaanbod, enz. Naast statistische (multilevel) analyses op een zo ruim mogelijke set van landen, voorzien we ook enkele *case studies van geselecteerde landen* (bv. Finland, Noorwegen, Duitsland, Nederland, Zwitserland) die - volgens OECD (2015) en volgens onze eigen analyse voor de eerste onderzoeksvraag - een significante vooruitgang hebben geboekt op het vlak van gelijke onderwijskansen.

Voor de derde onderzoeksvraag (*verklaringen voor de beperkte effectiviteit van het Vlaamse GOK-beleid*) grijpen we terug naar de belangrijkste hypothesen die tot hiertoe geformuleerd werden (zie o.a. Vandeputte & Nicaise, 2012):

'Verborgen' ongelijkheden in de middelen van scholen, die onvoldoende door de SES-financiering gecompenseerd worden. Vandeputte & Nicaise (2015) stellen vast dat er in de feiten grote ongelijkheden blijven bestaan in de hulpbronnen van GOK-scholen, ook al zijn de financieringsregels voor alle scholen gelijk. De 'verborgen' ongelijkheden zijn merkbaar in de kwaliteit van de infrastructuur, het scholingsniveau en de ervaring van leerkrachten en directies. Voortbouwend op deze indicatoren zal een zo volledig mogelijk beeld geschetst worden van de werkelijke middelen van de ganse scholenpopulatie van Vlaanderen. Voor dit onderzoeksluik zal samengewerkt worden met het team dat onderzoekslijn 3.1 (financiering van basis- en secundair onderwijs) zal uitvoeren.

Ondoeltreffende implementatie van het GOK-beleid. Op basis van SiBO zullen verdere analyses gebeuren van de effecten van het GOK-beleid op de leervorderingen van leerlingen, gebruik makend van variabelen op schoolniveau die verwijzen naar de kwantiteit en kwaliteit van de ingezette hulpbronnen (zie Vandeputte & Nicaise, 2015), en het schooleigen gelijkheidsbeleid zoals dat in SiBO gerapporteerd is. Deze analyses moeten toelaten om de successen en tekorten van diverse GOK-strategieën op schoolniveau te identificeren.

Andere (exogene) oorzaken. Er zijn bv. sterke aanwijzingen dat het aandeel van allochtone leerlingen in de schoolpopulatie sterk is toegenomen, dat de (socio-economische) ongelijkheid in de samenleving als geheel gestegen is. We brengen deze factoren in kaart en onderzoeken hun mogelijke impact op de ongelijkheid in onderwijsuitkomsten door toepassing van de Blinder-Oaxaca en Juhn-Murphy-Pierce decompositietechnieken (die toelaten om een onderscheid te maken tussen wijzigingen in onafhankelijke variabelen en wijzigingen in hun impact op uitkomsten) en eventuele verfijningen in de dif-in-dif methode (zie Jakubowski, 2010). Deze analyses moeten toelaten om na te gaan of de beperkte effectiviteit van het GOK-beleid toe te schrijven is aan endogene resp. exogene oorzaken. Dergelijke vergelijkingen kunnen hetzij bij intertemporele vergelijkingen, hetzij bij vergelijkingen tussen landen toegepast worden.

De vierde onderzoeksvraag gaat dieper in op diverse voorgestelde oplossingen: bijsturing van de financieringscriteria, versterking van het desegregatiebeleid, nieuwe maatregelen in de sfeer van de vóór- en vroegschoolse educatie, en verdeskundiging van de professionals in GOK-scholen. We starten met een internationale literatuurstudie van de effectiviteit van 'equity funding' (of 'educational priority funding'), zoekend naar evaluaties en aanbevelingen. Vervolgens gaan we in op vier subthema's die specifiek voor Vlaanderen ter discussie staan.

De *bijsturing van de financieringscriteria* zal bestudeerd worden in nauwe samenwerking met het team dat onderzoekslijn 3.1 uitvoert. We denken o.a. aan prioritering van GOK-scholen met ondermaatse schoolinfrastructuur in het programma voor scholenbouw en renovatie; en aan bijkomende middelen voor verdeskundiging en verankering van deskundigheid inzake GOK binnen scholen.

Voor de *versterking van het desegregatiebeleid* verwijzen we naar onderzoekslijn 3.2 (evaluatie van het nieuwe inschrijvingsbeleid). Het thema wordt hier echter ook vermeld omdat segregatie een effect heeft op de effectiviteit van het ondersteuningsbeleid.

Maatregelen in de sfeer van de *vóór- en vroegschoolse educatie* (VVE): hier worden o.a. lessen getrokken uit het Europese CARE onderzoek, waarbinnen HIVA een specifiek onderzoeksluik uitvoerde omtrent inclusiviteit van VVE. Specifiek voor Vlaanderen zullen diverse sporen onderzocht worden voor samenwerking tussen onderwijs en Kind & Gezin.

Verdeskundiging van professionals in GOK-scholen. Dit behelst enerzijds maatregelen op beleidsniveau (bv. om bekwame leerkrachten in GOK-scholen aan te trekken en te houden d.m.v. specifieke incentives), en anderzijds maatregelen op schoolniveau (bv. inzake nascholing en begeleiding van schoolteams en inschakeling van professionals uit andere disciplines). Voor dit thema wordt samengewerkt met de teams die onderzoekslijnen 2.2 en 2.3 uitvoeren. Meer bepaald zal onderzocht worden (a) of het profiel van GOK-leerkracht versterkt kan worden door specifieke bijscholing en dito verloning, (b) hoe in de (initiële) opleiding van leerkrachten en directies het thema gelijke onderwijskansen versterkt kan worden, (c) hoe professionele leergemeenschappen specifiek kunnen bijdragen aan een meer structureel GOK-beleid op schoolniveau, en (d) of andere typen professionals moeten ingeschakeld worden op schoolniveau.

Voor deze laatste onderzoeksvraag maken we gebruik van een Delphi-bevraging met gemengde groepen van beleidsmakers, professionals en onderzoekers. Na een eerste ronde van expert-interviews zullen de bevindingen teruggekoppeld worden, aangevuld met thematisch literatuuronderzoek en inputs uit andere onderzoeksluiken van het Steunpuntprogramma, om uiteindelijk tot concrete beleidsadviezen te komen.

Dwarsverbindingen met andere onderzoekslijnen

- 1.1 LiSO: In de vergelijking tussen LiSO en LOSO wordt aandacht besteed aan mogelijke verschuivingen inzake sociale ongelijkheid in loopbanen en uitkomsten. Ook sociale ongelijkheid in onderwijskeuzes wordt onderzocht.
- 1.4 M-decreet: alhoewel de maatregel nog te recent is om aan de hand van internationaal vergelijkend onderzoek enige impact op macro-niveau vast te stellen, houden we de objectieven van het M-decreet wel in het achterhoofd bij onze analyses en leveren we ook feedback aan het team van onderzoekslijn 1.4 vanuit de inzichten omtrent GOK.
- 2.2 Samenwerking en collectief leren voor professionele ontwikkeling en schoolontwikkeling: in onderzoekslijn 2.2 is het thema gelijke onderwijskansen één van de aandachtspunten bij de studie van de professionele ontwikkeling en schoolontwikkeling. De vaststelling dat de kwaliteit van leerkrachten belangrijker is dan de kwantiteit van de extra-omkadering stelt de vraag naar de mogelijke bijdrage van professionele ontwikkeling aan de kwaliteit van de omkadering. Tussen beide onderzoekslijnen zal overlegd worden welke aspecten van nascholing en -vorming het meest relevant zijn voor GOK.
- 2.3 Personeelsbeleid ingebed in schoolbeleid: idem als 2.2
- 3.1 Financiering van basis- en secundair onderwijs. Er zal samen gezocht worden naar variabelen die de kwantiteit en kwaliteit van de GOK-omkadering weerspiegelen, om empirisch de relatieve impact van beide te kunnen meten. Wij zullen dit doen voor analyses op SiBO, het team van onderzoekslijn 3.1 voor analyses op de scholendatabank.
- 3.2 Evaluatie nieuw inschrijvingsbeleid. Het inschrijvingsbeleid blijft een belangrijker pijler van het GOK-beleid, niet alleen omwille van het belang van desegregatie op zich, maar ook omdat (de)segregatie *ceteris paribus* een impact heeft op de onderwijsuitkomsten. Het beïnvloedt o.a. het 'sociaal kapitaal van de school'. De samenwerking zal niet rechtstreeks in termen van gezamenlijke onderzoeksvragen plaatsvinden, maar eerder via gezamenlijke betrokkenheid in éénzelfde coördinatieteam.

Valorisatie

Als wetenschappelijke output worden 4 artikels gepland voor Vlaamse beleidsgerichte tijdschriften, en 3 artikels in internationale journals.

We beogen ook minstens één seminarie in de Commissie Onderwijs van het Vlaams Parlement (in het verleden bleek dit merkwaardig genoeg een moeilijk bereikbare doelgroep te zijn).

Een boek over 15 jaar GOK beleid (te verschijnen in 2018) zal voorgesteld worden aan het valorisatiefonds. Het zal gaan om een synthese van al het onderzoek tot dan over deze kwestie is gebeurd, met inbegrip van het SSL-onderzoek. Het boek zal bestemd zijn voor een breed publiek (vergelijkbaar met 'Het onderwijsdebat').

Timing en outputs

Mijlpalen	Inhoud	Output
Dec 2016	Verkenning databanken; aanvraag gebruik leerlingendatabank Analyses op EAK en PIAAC	Artikel voor Vlaams beleidsgericht tijdschrift
Juni 2017	Analyses op leerlingendatabank	Rapport indicatoren ongelijke onderwijskansen in Vlaanderen (doorsnede-analyses) + synthese-artikel in Vlaams beleidsgericht tijdschrift
Dec 2017	Analyses PISA 2000-2015: trends in ongelijke onderwijsuitkomsten in Vlaanderen	Artikel voor Vlaams beleidsgericht tijdschrift
Juni 2018	Systeemkenmerken en ongelijke onderwijsuitkomsten: indicatoren	Working paper
Dec 2018	Systeemkenmerken en ongelijke onderwijsuitkomsten: internationale statistische analyses	Artikel voor internationaal tijdschrift
Juni 2019	Systeemkenmerken en ongelijke onderwijsuitkomsten: case studies	Artikel voor internationaal tijdschrift
Dec 2019	Implementatie van GOK-beleid in SiBO-scholen: effecten van hulpbronnen en schoolbeleid	Artikel voor internationaal tijdschrift
Aug. 2020	Delphi-onderzoek Scenario's voor meer gelijke onderwijskansen in Vlaanderen	Artikel voor Vlaams beleidsgericht tijdschrift

Referenties

- Bellens, K., Arkens, T., Van Damme, J. & Gielen, S. (2013a), Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wiskunde-prestaties in het Vlaamse onderwijs, Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen, rapport SSL/2013.03/1.1.2
- Bellens, K., Arkens, T., Van Damme, J. & Gielen, S. (2013b), Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wetenschapsprestaties in het Vlaamse onderwijs, Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen, rapport SSL/2013.02/1.1.2
- Groenez, S.; Van den Brande, I.; Nicaise, I. (2003), Cijferboek sociale ongelijkheid in het Vlaamse onderwijs, Leuven: HIVA/Steunpunt LOA, LOA-rapport n° 10, 212p.
- Jakubowski, M. (2010), Institutional Tracking and Achievement Growth: Exploring Difference-in-Differences Approach to PIRLS, TIMSS, and PISA Data, in: J. Dronkers (ed., 2010), Quality and Inequality of Education, Springer
- Juchtmans, G. & Nicaise, I. (2010), Implementatie van de eerste cyclus van het Gelijke Onderwijskansenbeleid op school- en klasniveau in het Vlaamse basisonderwijs: een kwalitatief onderzoek, Leuven: Steunpunt 'Studie- en Schoolloopbanen', rapport SSL/OD1/2010.27.
- Juchtmans, G. & Vandenbroucke, A. (2013) 10 jaar gelijke onderwijskansen op school: tussen trouw aan het beleid en aanpassingsvermogen, Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen, rapport SSL/2013.01/2.3.2
- OECD (2013), PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II), PISA, Paris: OECD Publ.
- OECD (2014), PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV), PISA, OECD Publishing, Paris.
- Poesen-Vandeputte, M., Nicaise, I. (2012), Tien jaar GOK-decreet. Balans van het evaluatieonderzoek van het gelijke onderwijskansenbeleid in Vlaanderen, Leuven: Steunpunt SSL, report 2012.03/5.1
- Poesen-Vandeputte, M., Nicaise, I. (2015), Rich schools, poor schools. Hidden resource inequalities between primary schools, Educational Research, 57(1), p.91-109

