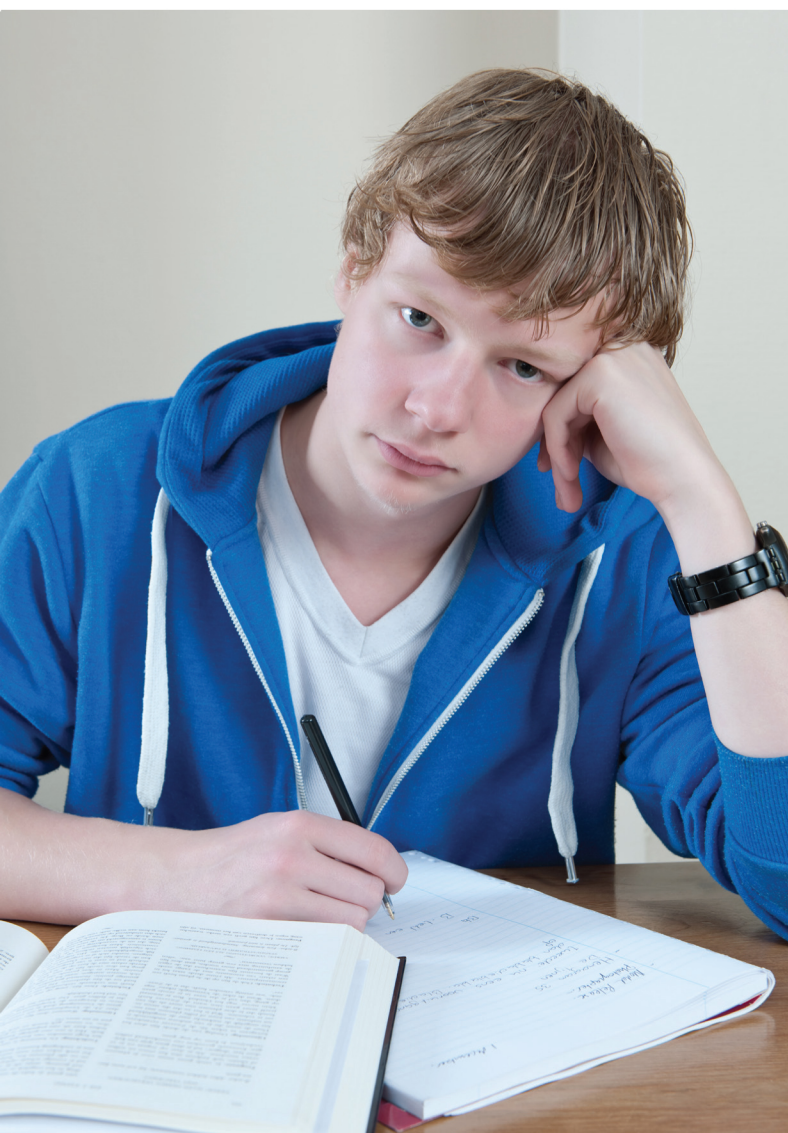




Centraal Planbureau

Zittenblijven kostbaar

Experimenteer met alternatieven



CPB Policy Brief | 2015/01

Zittenblijven in het primair en voort- gezet onderwijs

*Een inventarisatie van
de voor- en nadelen*

Daniel van Vuuren
Karen van der Wiel

Samenvatting

Bijna de helft van alle leerlingen blijft minimaal één keer zitten op de basis- of middelbare school. Het percentage zittenblijvers piekt aan het begin van de basisschool en in het voorexamenjaar. In het voortgezet onderwijs (VO) is de kans op zittenblijven ruim twee maal zo groot als in het primair onderwijs (PO). Zittenblijven is een duur 'instrument'. Vanwege de hoge kosten bestaan er waarschijnlijk efficiëntere manieren om hetzelfde onderwijsniveau te bereiken.

Zittenblijven kost de schatkist jaarlijks circa 500 miljoen euro, ofwel 3% van de uitgaven aan het PO en VO. Daarnaast zijn er indirecte kosten. Doordat zittenblijvende leerlingen later de arbeidsmarkt betreden, missen zij inkomen. Hierdoor derft de overheid ook belasting- en premie-inkomsten. Volgens een gestileerde (indicatieve) berekening ligt dit bedrag in de orde van 900 miljoen euro per jaar. Ongeveer twee derde van alle financiële kosten heeft betrekking op het VO. Hiernaast kan zittenblijven sociaal-emotionele 'kosten' met zich meebrengen en de prestaties van zowel de zittenblijver als medeleerlingen beïnvloeden.

Zittenblijven kan wel leerwinsten opleveren. Bij jonge kinderen in het PO worden positieve effecten gevonden, maar deze lijken na een aantal jaar uit te werken. In het VO is zittenblijven een manier om het onderwijsniveau op peil te houden. De harde eindexameneisen die de Nederlandse overheid stelt, werken door naar de eisen die worden gesteld aan de overgang tussen eerdere leerjaren.

Zittenblijven is een bot instrument. Een leerling ondergaat een vol jaar hetzelfde onderwijsprogramma, terwijl de achterstand vaak betrekking heeft op een deel daarvan. Er zijn alternatieven die zich specifiek richten op de zwakke plekken van (potentiële) zittenblijvers. Dit leidt tot minder verspilling. In het PO kan bijvoorbeeld vaker worden voorkomen dat jonge kinderen met een achterstand het onderwijs instromen. In het VO kan een gerichte verlenging van de onderwijstijd effectief zijn, bijvoorbeeld via zomerscholen of bijspijkercurussen. Om het alternatieve beleid te laten slagen, moeten scholen meer worden geprikkeld om zittenblijven te voorkomen. Een school wordt nu volledig financieel gecompenseerd voor een jaar extra onderwijs, maar niet voor minder kostbare alternatieven.

1 Inleiding

Ieder jaar komen docenten voor de zomervakantie bij elkaar om met het bijltje te hakken: wie mag er over en wie moet helaas blijven zitten? Zittenblijven, waarbij een leerling een heel jaar opnieuw dezelfde leerstof krijgt aangeboden, komt in veel landen voor. Deze CPB Policy Brief gaat in op de voor- en nadelen van zittenblijven in het Nederlandse primair en voortgezet onderwijs. Zittenblijven is een instrument om aan strenge diploma-eisen te voldoen. Het kan ook leerwinsten opleveren bij jonge kinderen. Het is echter een kostbaar instrument om leerlingen op niveau te brengen. De jaarlijkse directe kosten bedragen ongeveer 500 miljoen euro, ofwel 3% van de totale overheidsuitgaven aan het primair en voortgezet onderwijs.¹ Daarbovenop komen nog de indirecte kosten doordat zittenblijvende leerlingen later de arbeidsmarkt betreden.

2 Veel vertraging in onderwijsloopbanen

Van alle leerlingen die in 2012 een diploma in het voortgezet onderwijs behaalden, deed bijna de helft langer over hun onderwijsloopbaan dan de duur die ervoor staat (Tabel 1). Verreweg de meeste vertragingen zijn het gevolg van zittenblijven.² Twee derde van de vertragingen wordt opgelopen in het voortgezet onderwijs (VO) en een derde in het primair onderwijs (PO). Bijna een tiende van de leerlingen heeft meer dan een jaar vertraging bij het behalen van het eindexamen.

Onder havisten komt vertraging het meest voor en onder vwo'ers het minst. De vertraging van havisten en vwo'ers wordt in driekwart van de gevallen opgelopen in het VO. Vmbo'ers blijven relatief vaker zitten in het PO.

Tabel 1 Aandeel vertraagden onder geslaagden in het schooljaar 2011/2012

	Totaal	Vmbo	Havo	Vwo
Vertraagden – totaal	45%	46%	52%	29%
waarvan in het primair onderwijs (PO)	33%	42%	27%	20%
waarvan in het voortgezet onderwijs (VO)	67%	58%	73%	80%
Met een jaar vertraging	36%	39%	38%	25%
Met twee jaar (of meer) vertraging	9%	8%	15%	4%

Bron: eigen berekening op basis van referentieramingen ministerie van OCW. De vertraging is gemeten aan de hand van de leeftijd van de geslaagde leerlingen. Er is sprake van een vertraging van een jaar als de in de zomer van 2012 geslaagde leerling op 1 oktober 2012 ouder is dan 16 in het vmbo, ouder dan 17 op de havo of ouder dan 18 op het vwo. Aan de hand van de leeftijden van leerlingen in 3 vmbo, 3 havo en 3 vwo afkomstig uit de tweede klas is een inschatting gemaakt welk deel van de vertraging in het PO en welk deel in het VO plaatsvond.

¹ De overheidsuitgaven aan het primair en voortgezet onderwijs zijn voor 2015 begroot op 17 miljard euro (bron: rijksbegroting.nl).

² Een vertraging van een jaar treedt ook op doordat bijvoorbeeld havisten na het behalen van hun eindexamen 'opstromen' naar het vwo.

In het PO zijn de vertragingen geconcentreerd in de onderbouw, met name in de groepen 2 en 3 (Tabel 2).³ Binnen de groep zittenblijvers in de onderbouw van het PO zijn jongens, leerlingen uit lagere sociaaleconomische milieus en allochtone leerlingen oververtegenwoordigd.⁴ Het percentage zittenblijvers in het PO is de afgelopen jaren vrij constant.⁵

Tabel 2 Zittenblijvers in het PO per groep in het schooljaar 2012/2013

Groep	Zittenblijvers (%)
1	4
2	8
3	5
4	4
5	2
6	2
7	1
8	1

Bron: eigen berekening op basis van referentieramingen ministerie van OCW. Het percentage zittenblijvers is gedefinieerd als het aantal leerlingen afkomstig uit dezelfde klas gedeeld door het totaal aantal leerlingen in de klas in oktober 2012. Deze definitie van zittenblijven gaat uit van de herkomst en bestemming van leerlingen en verschilt dus van de leeftijdenbenadering in Tabel 1.

In het VO komt zittenblijven het vaakst voor in de hogere klassen, waarbij het voorexamenjaar (vmbo 3, havo 4 en vwo 5) de hoogste frequentie zittenblijvers telt (Tabel 3). Dit geldt ook voor vertraagde 'opstromers', leerlingen die aan het einde van een schooljaar overstappen naar een hoger onderwijsniveau en daarbij in hetzelfde leerjaar starten (bijvoorbeeld van havo 5 naar vwo 5). In het eindexamenjaar doubleert een lager percentage leerlingen dan in het voorexamenjaar. Een van de functies van zittenblijven in het VO lijkt te zijn dat leerlingen behoed worden voor het zakken voor hun eindexamen. De voorexamenjaren van havo en vwo ontvangen ook de meeste 'opstromers'. Opvallend is het hoge percentage 'opstromers' van vmbo naar havo (12%).

In de bovenbouw van het VO blijven jongens en allochtone leerlingen betrekkelijk vaak zitten.⁶ De verschillen zijn hier echter aanzienlijk kleiner dan in de onderbouw van het PO. De vroegtijdige selectie, ofwel verdeling van leerlingen in het VO, is hiervoor waarschijnlijk de belangrijkste reden (zie paragraaf 3).

³ Sinds 1985 is er geen wettelijke leeftijdsgrens meer voor de bevordering van de kleuterklas naar groep 3. In de praktijk zijn er echter veel basisscholen die met een vuistregel van 1 oktober of 1 januari werken.

⁴ Zie bijvoorbeeld Figuur 1 in Roeleveld en Van Veen (2007) en Tabel 3.2 en 3.3 uit Driessen et al. (2014). Ook leerlingen geboren in de maanden april-september zijn oververtegenwoordigd. In het Nederlandse onderwijssysteem met jaarklassen gaan kinderen geboren in januari en kinderen geboren in september in de regel op hetzelfde moment naar groep 3. Op het moment van de overgang naar groep 3 hebben de januari-leerlingen 8 maanden extra onderwijstijd gehad. Op een totaal van circa 24 maanden in de eerste twee jaren van de basisschool scheelt dat een derde. De kans dat de september-groep dan over voldoende vaardigheden beschikt voor een succesvolle overgang naar groep 3 is daarmee lager dan bij de januari-kinderen.

⁵ Bron: Inspectie van het onderwijs, Onderwijsverslag 2010-2011.

⁶ Bron: CBS-bewerking van Eëncijferbestand Voortgezet Onderwijs, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).

Tabel 3 Zittenblijvers en vertraagde 'opstomers' in het VO in het schooljaar 2012/2013

Klas	Zittenblijvers (%)	Vertraagde 'opstomers' (%)
Brugklassen 1-3	3	
Vmbo 3	7	
Vmbo 4	6	1
Havo 3	9	0
Havo 4	18	12
Havo 5	11	
Vwo 3	3	0
Vwo 4	6	0
Vwo 5	7	5
Vwo 6	5	

Bron: eigen berekening op basis van referentieramingen ministerie van OCW. De percentages zijn gedefinieerd als het percentage leerlingen afkomstig uit schooljaar 2011/2012 in de klas in oktober 2012. De categorie zittenblijvers bevat zowel de 'normale zittenblijvers' als de vertraagde 'afstromers'. Normale zittenblijvers zijn doublerende leerlingen en vertraagde 'afstromers' zijn leerlingen die aan het einde van het schooljaar uitwijken naar een lager onderwijsniveau en daarbij opnieuw in hetzelfde leerjaar starten. Vertraagde 'opstomers' zijn leerlingen die aan het einde van een schooljaar overstappen naar een hoger onderwijsniveau en daarbij in hetzelfde leerjaar starten.

3 Verklaringen voor zittenblijven

In een onderwijssysteem met weinig differentiatie van de lesstof en een strenge normering blijven leerlingen vaker zitten dan in een onderwijssysteem met veel differentiatie en minder strenge tussen- en eindtoetsen.⁷ In Nederland blijven leerlingen daardoor vaker zitten dan in andere landen.⁸ In Finland, Zweden en Noorwegen krijgen leerlingen een lespakket aangeboden dat sterker aansluit bij hun mogelijkheden en behoeften. Door deze differentiatie van de lesprogramma's komt zittenblijven minder vaak voor. In Noorwegen is zittenblijven zelfs zo goed als verboden. In het Verenigd Koninkrijk (VK) geldt – in tegenstelling tot in Nederland – geen vaste eindnormering, maar wordt aan het einde van de schoolcarrière getoetst welk niveau een leerling heeft bereikt. Iedere leerling verlaat de school met een bewijs van zijn niveau. Het VK kent ook nauwelijks tussentijdse toetsing.

Er zijn drie redenen waarom docenten een leerling liever laten zitten in het voorexamenjaar, dan dat hij of zij zakt voor het eindexamen. Ten eerste wordt in het voorexamenjaar relatief veel tijd besteed aan instructie. Deze instructie ontbreekt voor een deel in het examenjaar, waardoor het lastig is om tijdens het examenjaar een inhaalslag te maken. Ten tweede is het voor leerlingen in sociaal opzicht prettiger om te blijven zitten terwijl oude klasgenoten nog op school verblijven. Ten derde ervaren scholen externe prikkels van bijvoorbeeld schoolzoekende leerlingen om hoge slagingspercentages bekend te maken.⁹

⁷ Zie bijvoorbeeld Goos et al. (2013). De auteurs benadrukken dat naast kenmerken van het onderwijssysteem ook culturele factoren een rol spelen bij zittenblijven.

⁸ De beschikbare OESO-cijfers suggereren dat zittenblijven in Nederland relatief vaak voorkomt. Een goede internationale vergelijking is niet te maken, omdat gegevens op basis van de PISA-vragenlijst vertekend zijn door institutionele verschillen en meetfouten (zie Van Erp et al., 2015).

⁹ Hierbij kan ook een rol spelen dat de kans op toelating tot een vervolgopleiding wordt verhoogd indien zittenblijven in het voorexamenjaar tot hogere eindexamencijfers leidt. Een mogelijke aanvullende verklaring voor het hoge percentage zittenblijvers in het voorexamenjaar is dat sprake is van een 'gecumuleerde' achterstand. Leerlingen die in eerdere schooljaren steeds 'met de hakken over de sloot' overgaan, mogen dat in het voorexamenjaar niet meer met het oog op het aankomende eindexamen.

In het PO bestaat geen vaste regelgeving rond zittenblijven. Docenten en schoolleiding beslissen in samenspraak met de ouders of de leerling een jaar overdoet. Het toezicht bestaat uit een verantwoording van de scholen tegenover de Onderwijsinspectie over het percentage kinderen met een kleutergroepverlenging en het percentage kinderen dat blijft zitten in groepen 3 tot en met 8. Scholen met een percentage boven de 12% kleuterverlenging en 3% zittenblijvers dienen uitleg te geven. De uitleg kan bijvoorbeeld bestaan uit het hoge aandeel leerlingen met laagopgeleide ouders.

In het VO mogen leerlingen maximaal 5 jaar doen over de leerjaren 1 tot en met 3 van havo en vwo. Vmbo-scholen en de bovenbouw van havo en vwo bepalen zelf hoelang leerlingen op school mogen blijven. In het toezicht van de Onderwijsinspectie op het VO speelt zittenblijven een beperkte rol. Scholen worden wel beoordeeld op basis van de relatieve prestaties op het 'bovenbouwrendement'. Het bovenbouwrendement geeft de mate van vertraging weer vanaf het derde leerjaar tot en met het eindexamen. Het getal wordt gecorrigeerd voor leerlingkenmerken. Maar slechte prestaties leiden niet direct tot een verscherpt toezicht als op andere indicatoren, zoals het slagingspercentage, wel goed wordt gescoord.

Het ministerie van OCW betaalt scholen jaarlijks voor iedere leerling die op 1 oktober staat ingeschreven. Hierdoor ervaart de school geen financiële prikkel om een leerling efficiënt richting een diploma te begeleiden. De kosten van zittenblijven worden volledig gedekt, terwijl de kosten van eventuele alternatieven in principe niet worden vergoed. Daardoor zijn scholen sneller geneigd om te kiezen voor zittenblijven dan voor bijvoorbeeld een zomerschool of bijspijker cursus.

4 De kosten van zittenblijven

De directe kosten van zittenblijven bedragen circa 500 miljoen euro per jaar. De berekening van dit bedrag zit als volgt in elkaar. Van de 89.000 leerlingen die in 2012 hun vmbo-diploma behaalden hadden er 41.000 minimaal een jaar vertraging opgelopen.¹⁰ Onder de (conservatieve) aanname dat elk van deze leerlingen 1 jaar is blijven zitten en bij een prijs per onderwijsjaar van gemiddeld 6500 euro,¹¹ komt dit uit op een directe kostenpost van 300 miljoen euro voor vmbo'ers. Op analoge wijze kunnen de directe zittenblijfkosten voor de 23.000 gediplomeerde havisten en de 9000 gediplomeerde vwo'ers met vertraging worden uitgerekend. Afgerond komen we dan op een kostenpost van 100 miljoen euro voor havisten en 100 miljoen euro voor vwo'ers.

¹⁰ Het aantal leerlingen daalt in de toekomst doordat meer recente geboortecohorten kleiner zijn. Dit geldt voor alle onderwijsniveaus. De kosten van zittenblijven zullen daardoor op termijn enigszins dalen.

¹¹ Cijfer afkomstig uit Stamos van het CAOP. Een school ontvangt van het ministerie van OCW per leerling in het PO ongeveer 6000 euro en in het VO ongeveer 7500 euro. Dit bedrag wordt gedifferentieerd naar het opleidingsniveau van de ouders en het postcodegebied. Ook krijgen scholen extra middelen voor kinderen met een handicap of voor kinderen in het speciaal (basis-) onderwijs. De aanname over zittenblijven (1 jaar) is weliswaar conservatief, maar hiertegenover staat de vertraging die niet is opgelopen door zittenblijven, maar door 'opstroom' naar een hoger niveau.

Maar naast de directe onderwijskosten zijn er ook andere kosten van zittenblijven: voor de zittenblijver zelf, het huishouden waar hij of zij deel van uitmaakt, zijn/haar medeleerlingen en de overheid:

- Langer op school zitten betekent vaak een kortere arbeidsmarktcarrière, dus een lager levensinkomen en minder belastinginkomsten voor de overheid
- Kosten voor het huishouden, zoals schoolgeld, schoolboeken en vervoer
- Sociaal-emotionele 'kosten'
- Een lagere slagingskans door demotivatie
- Invloed op prestaties van medeleerlingen

Minder zittenblijven betekent in de regel een langer verblijf op de arbeidsmarkt, waardoor de belasting- en premie-inkomsten stijgen. Het afschaffen van zittenblijven zou de inkomsten van de overheid met een bedrag in de orde van 900 miljoen euro per jaar doen stijgen (en de inkomens van individuen met ruim 2 miljard). Om tot dit bedrag te komen is een gestileerde berekening gemaakt. Deze abstraheert van verschillen in inkomensprofielen over de levensloop. Er wordt verondersteld dat een vmbo'er succesvol doorstudeert aan het mbo, een havist een hbo-opleiding voltooit en een vwo'er zijn mastertitel behaalt. Bovendien wordt verondersteld dat het inkomen van zittenblijvers niet afwijkt van dat van de gemiddelde persoon met dat opleidingsniveau. Op deze aannames valt in de praktijk uiteraard af te dingen, waardoor het berekende bedrag voor de indirecte kosten slechts als indicatief mag worden beschouwd. Stel bijvoorbeeld dat het inkomen van zittenblijvers 20 procent lager is dan dat van anderen op hetzelfde opleidingsniveau, dan bedragen deze indirecte kosten van zittenblijven 700 miljoen euro per jaar.¹² De kosten van zittenblijven zijn in het voortgezet onderwijs circa twee maal zo hoog als in het primair onderwijs.¹³

De sociaal-emotionele 'kosten' van zittenblijven zijn moeilijk te kwantificeren. Zowel kinderen als ouders kunnen nadeel ervaren van het langer op school zitten. Het kan bijvoorbeeld vervelend zijn om vriendjes en vriendinnetjes te verliezen. In de Verenigde Staten was dit in de jaren tachtig en negentig de belangrijkste reden om terughoudend te zijn met zittenblijven.¹⁴ Zittenblijven kan leerlingen ook demotiveren, waardoor zij eerder geneigd zijn de school vroegtijdig te verlaten. Dit effect is in de VS aangetoond. Slecht presterende leerlingen in Chicago die bleven zitten in *8th grade* (tweede klas), bleken eerder uit het onderwijs vallen.¹⁵ De leerprestaties van klasgenoten kunnen worden beïnvloed door zittenblijvers. Dit kan twee kanten op werken. Als zittenblijvers een deel van de stof al beheersen, kan er een versturende werking van uitgaan op de leerprestaties van klasgenoten. Maar zonder zittenblijven gaat mogelijk onevenredig veel aandacht uit naar achterblijvende klasgenoten.

¹² Berekeningen met heterogene inkomensprofielen naar opleidingsniveau laten geen grote verschillen zien ten opzichte van de centrale berekening. De berekening wordt verder toegelicht in het CPB Achtergronddocument behorend bij deze Policy Brief (Van Erp et al., 2015). In de berekeningen is uitgegaan van een gemiddeld inkomen van 25.000, 36.000 en 50.000 euro voor respectievelijk mbo'ers, hbo'ers en wo'ers (bron: Mooij et al., 2012).

¹³ Uitgaande van totale overheidskosten van 1,4 miljard euro – het totaal van 500 miljoen euro directe kosten en 900 miljoen euro lagere belastinginkomsten – en de verdeelsleutel tussen PO en VO zoals in tabel 1, kost zittenblijven in het primair onderwijs 500 miljoen euro en in het voortgezet onderwijs 900 miljoen euro per jaar.

¹⁴ Dit is echter aan het veranderen. In bijvoorbeeld Florida, Texas en de stad Chicago wordt de beslissing om een leerling te laten doubleren nu genomen op basis van scores op gestandaardiseerde testen (zie Allen et al., 2009).

¹⁵ Zie Jacob en Lefgren (2009).

In de bovenstaande berekeningen worden de huidige uitgaven en inkomsten vergeleken met een scenario waarin alle zittenblijvers hetzelfde eindexamen halen zonder vertraging. In de praktijk is echter ofwel sprake van kosten voor alternatief beleid, ofwel een lager eindniveau. Zo is een mogelijk alternatief voor zittenblijven op havo en vwo dat leerlingen 'afstromen' naar een lager niveau (zie kader).

'Afstromen' of zittenblijven?

Veel leerlingen blijven zitten op de havo en in het vwo, terwijl zij ook kunnen 'afstromen' naar een lager onderwijsniveau. Het is niet direct duidelijk wat er op de lange termijn gebeurt met het levensloopinkomen en de overheidsfinanciën als leerlingen niet meer mogen blijven zitten op de havo en in het vwo, maar gedwongen worden om onvertraagd 'af te stromen' naar lagere niveaus. Een cruciale onzekerheid is in hoeverre het 'afstromen' leidt tot minder opbouw van menselijk kapitaal. In de onderstaande analyse is afgezien van gedragseffecten. Mogelijk leidt het initiële 'afstromen' tot meer 'opstroom' na het behalen van het diploma. Dit is niet meegenomen.

Een direct effect van verplicht 'afstromen' is een daling van de onderwijsuitgaven met 300 miljoen euro. Onvertraagd 'afstromen' van havo naar vmbo (en van vwo naar havo) betekent dat leerlingen twee jaar eerder klaar zijn met hun onderwijsloopbaan. Ten eerste omdat zittenblijven wordt vermeden en ten tweede omdat het lagere opleidingsniveau een jaar korter duurt. Als we aannemen dat elk jaar onderwijs 6500 euro kost, bespaart de overheid 13.000 euro per leerling. Uitgaande van de OCW-referentieramingen lopen 17.000 havisten en 8000 vwo'ers gedurende hun verblijf in het voortgezet onderwijs vertraging op.^a

Daarnaast zijn er indirecte kosten of opbrengsten van het 'afstromen'. Het indirecte effect is in potentie groot en kan zowel positief als negatief zijn. Als 'afstromen' leidt tot minder opbouw van menselijk kapitaal, dan kunnen de gevolgen voor het levensinkomen groot zijn. Het verschil tussen een gemiddeld hbo-inkomen en een gemiddeld mbo-inkomen bedraagt 11.000 euro per jaar en het verschil tussen een gemiddeld wo-inkomen en een gemiddeld hbo-inkomen bedraagt 14.000 euro per jaar. Het verlies aan levensinkomen als gevolg van 'afstromen' kan daardoor enkele tonnen bedragen. Maar als 'afstromen' geen majeure gevolgen heeft voor het menselijk kapitaal, dan leidt dat tot opbrengsten voor het individu. Twee jaar sneller door de schoolcarrière betekent dan immers dat men twee jaar eerder tot de arbeidsmarkt kan toetreden, zonder dat de beloning naar beneden wordt aangepast.

Het indirecte effect voor de overheidsfinanciën kan ook zowel negatief als positief zijn, afhankelijk van de mate waarin het 'afstromen' ten koste gaat van het menselijk kapitaal. Bij een verlies aan levensinkomen dalen de belastingopbrengsten. Gezien het potentieel forse inkomenseffect kan ook de inkomstendaling voor de overheid substantieel zijn, zodanig dat de besparing op directe onderwijsuitgaven ruimschoots teniet wordt gedaan. Maar als het verlies aan menselijk kapitaal klein is en men sneller de arbeidsmarkt betreedt, stijgen de belastingopbrengsten.

^a Deze cijfers zijn lager dan in de berekening in de hoofdttekst omdat we hier de havisten en vwo'ers die zijn blijven zitten in het PO. niet meerekenen.

5 De baten van zittenblijven

De gevolgen van zittenblijven voor de leerprestaties van Nederlandse kinderen zijn niet bekend. Om de kosten en baten van zittenblijven te kunnen meten, is een effectmeting nodig, die (nog) niet voorhanden is. Het bestaande onderzoek in Nederland is niet op basis van een behandelgroep en een controlegroep uitgevoerd. Inzicht in de gevolgen van zittenblijven moet daarom worden ontleend aan buitenlandse studies, met name uit de VS.¹⁶

Ervaringen in de VS laten zien dat zittenblijven gunstig kan zijn voor de leerprestaties. Twee overtuigende onderzoeken richten zich op zittenblijven in *third grade* (groep 5) en *sixth grade* (groep 8). De positieve effecten van zittenblijven lijken in beide studies wel na een aantal jaren uit te werken.

In Chicago maken basisschoolkinderen in juni een gestandaardiseerde test. Kinderen die niet slagen voor de test, gaan naar de zomerschool. In augustus worden deze kinderen weer getest. Bij een voldoende score mogen de kinderen alsnog door naar het volgende schooljaar. De kinderen die wederom niet slagen, blijven zitten. Een van de meest betrouwbare studies naar het effect van zittenblijven vergelijkt de leerprestaties van leerlingen die op basis van de test net over mochten, met de leerprestaties van leerlingen die net bleven zitten.¹⁷ De conclusie is dat zittenblijven in groep 5 een gunstig effect heeft op de lees- en rekenprestaties een jaar later. De effecten bedragen 41% en 33% van de jaarlijkse leerwinst. Deze effecten zijn twee jaar na dato nog steeds positief maar minder groot. Voor de (potentiële) zittenblijvers in groep 8 werden echter nauwelijks effecten gevonden op de lees- en rekenprestaties.

Een vergelijkbare studie voor Florida laat zien dat de gemiddelde toetscore voor lezen van zittenblijvers in groep 5 stijgt.¹⁸ Daarnaast is de kans dat zittenblijvers in latere jaren alsnog blijven zitten, kleiner dan de kans op zittenblijven voor een willekeurige leerling. Het effect op leerprestaties na vijf jaar is echter verwaarloosbaar klein.

Zittenblijven kan dienstdoen als instrument om leerlingen aan strenge eindexameneisen te laten voldoen. Leerlingen uit landen met externe eindexamens die zijn gebaseerd op een vastgesteld curriculum, doen het beter op internationaal vergelijkbare toetsen.¹⁹ Leraren hebben in dit systeem een sterkere prikkel om leerlingen op het gewenste niveau te brengen.

¹⁶ Oorspronkelijk hadden zowel onderwijskundigen als economen bedenkingen bij het nut van zittenblijven, zie bijvoorbeeld Jackson (1975), Holmes en Matthews (1984), Holmes (1989) en Jimerson (2001). Deze studies houden echter niet voldoende rekening met het gegeven dat het de relatief zwakke leerlingen zijn die blijven zitten (*selection bias*). Er is in die studies dus geen zuivere controlegroep. Een overzicht van betrouwbare studies is Allen et al. (2009). Het CPB Achtergronddocument behorend bij deze Policy Brief (Van Erp et al., 2015) gaat uitgebreider in op deze literatuur. Driessen et al. (2014) geven een beknopte samenvatting van de onderwijskundige literatuur.

¹⁷ Zie Jacob en Lefgren (2004). Het onderzoek heeft betrekking op de periode 1993-1999.

¹⁸ Zie Schwerdt en West (2013). Het onderzoek heeft betrekking op de periode 2000-2009. Kanttekening bij deze studie is dat de zittenblijvers ook een speciaal programma kregen: ze werden toegewezen aan kleinere klassen en aan een "high-performing" leraar.

¹⁹ Zie o.a. Bishop (1997, 2006). De meeste studies vergelijken scores op internationaal vergelijkbare toetsen als TIMMS en PISA tussen landen en staten met Curriculum Based External Exit Exams (CBEEEs) en zonder CBEEEs. Hierbij kan een *selection bias* niet worden uitgesloten, dat wil zeggen dat het mogelijk is dat de reden waarom sommige landen kiezen voor CBEEEs, positief samenhangt met de scores en dat CBEEEs dus niet de oorzaak van hoge scores zijn.

Leerlingen doen beter hun best om het diploma te behalen. Door het ‘vooruit schuiven van de normen’ en de dreiging van het zittenblijven gaan scholieren ook in eerdere jaren beter hun best doen. Dit geeft uiteindelijk positieve arbeidsmarktuitkomsten.²⁰

In het VO ligt het zwaartepunt van zittenblijven in het jaar voorafgaand aan het eindexamen. De relatief lage percentages leerlingen die zakken voor het eindexamen (zie Tabel 2), suggereren dat zittenblijven in het voorexamenjaar effectief is. Maar we weten niet wat er was gebeurd als de zittenblijvers direct eindexamen hadden gedaan. Een deel van hen had misschien in één keer het diploma behaald. Een ander deel zou wellicht beter af zijn geweest door ‘af te stromen’ naar een lager onderwijsniveau.

De baten van zittenblijven zijn in het PO dus vooral leerwinsten voor jonge kinderen. In het VO is zittenblijven een manier om het onderwijsniveau op peil te houden.

6 Alternatieven voor zittenblijven

Het doel van deze paragraaf is om beleidsmaatregelen te identificeren die met minder tijd en (financiële) middelen hetzelfde opleidingsniveau bereiken. Daarbij worden alleen alternatieven van zittenblijven meegenomen die binnen het huidige jaarklassensysteem kunnen worden uitgevoerd. Stelselwijzigingen of een verandering in de eindexameneisen zijn uiteraard ook mogelijk, maar vallen buiten de reikwijdte van deze Policy Brief.²¹

De alternatieve maatregelen sluiten aan op de zwakke punten van achterblijvende leerlingen. Beleid dat zich richt op grotere groepen leerlingen – ook degenen die het minder hard nodig hebben – is betrekkelijk duur. Bijvoorbeeld gedifferentieerd onderwijs in kleinere klassen of betere (en duurder) leraren voor de klas.

Het is op dit moment niet mogelijk om kwantitatief te duiden welke maatregelen het meest kansrijk zijn als alternatief voor zittenblijven. Ten eerste weten we te weinig over de effectiviteit van maatregelen in de Nederlandse context. Deze informatie kan pas boven tafel komen als scholen op een systematische manier ander beleid kunnen gaan toepassen en de resultaten hiervan worden gemonitord. Ten tweede zijn de kosten van de verschillende alternatieven niet bekend. Maar we kunnen wel een aantal mogelijkheden opperen, die nader onderzocht kunnen worden.²²

In het primair onderwijs valt vooral het ‘verlengd kleuteren’ op (zie tabel 2). Er zijn hiervoor diverse alternatieven te bedenken. Een eerste optie is een intensivering van het voorschoolse programma voor doelgroepkinderen, zodat minder kinderen met een achterstand op de

²⁰ Zie voor een overzicht van de literatuur Hanushek en Woessman (2010) en voor een recente studie Piopiunik et al. (2013).

²¹ In theorie is het mogelijk dat een verlaging van de eindexameneisen tot een welvaartswinst leidt, bijvoorbeeld als tegenover een substantiële besparing een beperkte daling van het eindniveau staat. Het is echter moeilijk om de kosten van een lager eindniveau op de lange termijn te bepalen. In deze Policy Brief gaan we hier dan ook niet verder op in.

²² Voor een uitgebreidere beschrijving van de literatuur verwijzen we naar het CPB Achtergronddocument behorend bij deze Policy Brief (Van Erp et al., 2015).

basisschool komen. Betrouwbare studies voor de VS laten zien dat deze optie zittenblijven op de basisschool tot bijna een kwart kan verminderen.²³ Daarbij is het van belang om de juiste 'doelgroep' te kiezen.

Of deze grote effecten mogen worden vertaald naar de Nederlandse situatie, valt te bezien. Nederlandse kinderen gaan al op jongere leeftijd naar school dan Amerikaanse.²⁴ De cohortonderzoeken COOL (5-18 jarigen) en pre-COOL (2-4 jarigen) laten vooralsnog geen positieve effecten zien van voorschoolse programma's op cognitieve en non-cognitieve vaardigheden.²⁵ De effectiviteit van deze optie is echter nauw gerelateerd aan de opzet van de voorschoolse programma's en de keuze van de doelgroep.²⁶

Een tweede optie is de uniformering van de onderwijstijd in kleuterklassen. Doordat de meeste kinderen nu instromen op hun vierde verjaardag, kan er tussen leerlingen die regulier in groep 3 instromen een verschil van maximaal 40 weken onderwijstijd optreden. Een kind dat jarig is in september gaat namelijk met minder dan 80 kleuterweken naar groep 3, terwijl een kind dat jarig is in november meer dan 110 onderwijsweken in de kleuterklas kan hebben doorgemaakt. Door leerlingen die jarig zijn in de herfst en winter al direct na de zomervakantie te laten starten met groep 1, wordt dit verschil minder groot. Dit kan vooral voor achterstandskinderen – allochtone kinderen en kinderen met laagopgeleide ouders – positieve effecten opleveren. Zes maanden eerder starten heeft voor deze groep een effect in dezelfde orde van grootte als een heel jaar verlengd kleuteren.²⁷

Een derde optie is individuele of kleinschalige scholing door specifiek opgeleide leerkrachten van kinderen die de kleuterklas binnenkomen met een achterstand. Dit betekent een uitbreiding van het vroegschoolse educatieprogramma. Intensieve trajecten bij goede leraren kunnen een deel van de achterblijvende kinderen alsnog op tijd klaarstomen voor groep 3. Schakelklassen, op dit moment al mogelijk gemaakt door een subsidie voor kinderen met een taalachterstand, zijn hier een voorbeeld van.²⁸ Een beschrijvende studie van schakelklassen, die weliswaar over de hele basisschoolperiode plaatsvonden, suggereert positieve maar uitdovende effecten.²⁹

In het VO piekt het zittenblijfpercentage op alle niveaus in het voorexamenjaar. Zittenblijven in de voorexamenjaren kan mogelijk worden voorkomen door extra aandacht te geven aan specifieke probleemvakken. Voorbeelden van een gerichte verlenging van de onderwijstijd zijn bijspijkertrajecten, weekendscholen en zomerscholen. Voor de middelbare

²³ Zie Barnett en Mass (2007) voor een evaluatie van het 'Abecadarian' project in North-Carolina. Andere voorbeelden worden beschreven in Currie en Thomas (1995, 1999).

²⁴ Alhoewel de leerplicht pas ingaat op de vijfde verjaardag, gaat in de praktijk al 99% van de Nederlandse 4-jarigen naar de basisschool (zie Onderwijsraad, 2010). Vooral kinderen uit sociaaleconomisch zwakke gezinnen komen later op school. Deze ongelijke start is eenvoudig op te lossen door een leerplicht vanaf vier jaar in te voeren. Dit is al eens geopperd en door de Tweede Kamer goedgekeurd, maar door de val van het Kabinet-Kok II controversieel verklaard tijdens behandeling in de Eerste Kamer en later niet doorgezet (Ter Weel, 2012).

²⁵ Zie Karssen et al. (2013). Deze bevinding kan echter te maken hebben met het ontbreken van een betrouwbare controlegroep.

²⁶ Zie Driessen (2012).

²⁷ Zie Leuven et al. (2010).

²⁸ In een schakelklas krijgen leerlingen in het PO met een taalachterstand een schooljaar lang intensief taalonderwijs. Daardoor kunnen ze beter meekomen en stromen ze makkelijker door naar het VO.

²⁹ Zie Mulder et al. (2012).

schoolperiode is nauwelijks inzicht in de effectiviteit van deze programma's.³⁰ Voor de basisschoolperiode blijkt uit internationale literatuurstudies dat de vormgeving van een verlenging van de onderwijstijd erg belangrijk is voor de effectiviteit.³¹ Zo telt de kwaliteit van docenten, de onderwijsmethode en de aansluiting op de standaardleerstof.

Een tweede beleidsoptie om zittenblijven in de voorexamenjaren tegen te gaan is het gangbaarder maken van deelcertificaten in het voortgezet onderwijs. Als leerlingen een flexibel pakket kunnen kiezen dat aan de minimumeisen voor het hoogste niveau voldoet (bijvoorbeeld vwo-diploma met havo natuurkunde), struikelen zij minder vaak over vakken die ze moeilijk vinden. Dit sluit aan bij de onderwijspraktijk in Angelsaksische landen. Nadeel van deze flexibele normering is dat leerlingen minder prikkels ervaren om hun best te doen op vakken waar zij minder talent voor hebben.³²

7 Conclusie

Zittenblijven is een bot instrument. Het kan directe en indirecte leerwinsten opleveren, maar de kosten zijn voor zowel individuen als voor de overheid hoog. Naast de directe onderwijskosten betreden leerlingen later de arbeidsmarkt. Een kind ondergaat voor alle vakken een extra jaar instructie, terwijl de achterstand meestal betrekking heeft op een deel van de schoolvakken. Meer gerichte alternatieven kunnen evenveel leerwinst opleveren, maar minder geld, tijd en energie kosten. Een groot deel van de kosten van zittenblijven heeft betrekking op het verlengd kleuteren en het zittenblijven in de voorexamenjaren. Het ligt daarom voor de hand om alternatief beleid hierop te richten.

Om het alternatieve beleid te laten slagen zou ook de bekostiging van scholen moeten worden aangepast. Een school wordt nu financieel gecompenseerd voor een jaar extra onderwijs en niet voor (mogelijk effectievere en efficiëntere) alternatieven. Scholen ervaren daarom weinig financiële prikkels om te innoveren. Verder is het belangrijk om de effectiviteit van alternatieven op de korte- en langetermijnleerprestaties en andere grootheden te meten, bijvoorbeeld door experimenten te starten met betrouwbare controlegroepen.

³⁰ Faber et al. (2014) rapporteren over een pilot met zomerscholen in het Nederlandse VO. Het merendeel van de leerlingen dat aan de zomerschool heeft deelgenomen gaat alsnog over. Het is echter niet duidelijk wat er was gebeurd zonder deelname aan de zomerschool. Misschien waren deze leerlingen dan ook overgegaan. Bovendien weten we niet wat de geboekte leerwinst is, omdat er niet met een controlegroep is gewerkt en omdat aan het begin van het traject geen objectieve testen zijn afgenomen.

³¹ Voor een internationaal overzicht zie Driessen et al. (2010) en Kidron en Lindsay (2014). Meijer en Van Klaveren (2011) en Van Klaveren et al. (2011) presenteren betrouwbare evaluaties van interventies in het Nederlandse PO.

³² Op de arbeidsmarkt hebben deelcertificaten als voordeel dat de verschillende talenten van scholieren explicieter worden. Nadeel kan wel zijn dat in de ogen van werkgevers de waarde van een diploma met deelcertificaten over het algemeen lager is. In de VS is veel onderzoek verricht naar certificaten van het type General Educational Development (GED, equivalent aan een middelbare schooldiploma). Hiervan is aangetoond (o.a. door Cameron en Heckman, 1993 en Heckman en Rubinstein, 2001) dat ontvangers ervan vrijwel hetzelfde op de arbeidsmarkt presteren als vergelijkbare *high school dropouts*.

Literatuur

Allen, C., Q. Chen, V. Willson en J. Hughes, 2009, Quality of research design moderates effects of grade retention on achievement: A meta-analytic, multi-level analysis, *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 1: 480-99.

Barnett, W.S., en Masse, L.N., 2007, Comparative benefit-cost analysis of the Abecedarian program and its policy implications, *Economics of Education Review*, vol. 26(1): 113-25.

Bishop, J., 1997, The effect of national standards and curriculum-based examinations on achievement, *American Economic Review*, vol. 87(2): 260-64.

Bishop, J., 2006, Drinking from the fountain of knowledge: Student incentive to study and learn -- Externalities, information problems, and peer pressure, in: E. Hanushek en F. Welch (eds) *Handbook of the Economics of Education*, Amsterdam: North Holland.

Cameron, S. en J. Heckman, 1993, The Nonequivalence of High School Equivalents, *Journal of Labor Economics*, vol. 11: 1-47.

Currie, J. en D. Thomas, 1995, Does Head Start make a difference? *American Economic Review*, vol. 85(3): 341-64.

Currie, J. en D. Thomas, 1999, Does Head Start help Hispanic children? *Journal of Public Economics*, vol. 72: 235-62.

Diris, R., 2012, *Estimating the Impact of Grade Retention: A Heterogeneous Analysis*, Working Paper, Maastricht University.

Driessen, G., A. Klaassen en F. Smit, 2010, Variatie in Schooltijden, ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

Driessen, G., 2012, Voor- en vroegschoolse Educatie: Een onderzoek naar de uiteenlopende wijzen waarop in gemeenten vorm wordt gegeven aan VVE, ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

Driessen, G., B. Leest, L. Mulder, T. Paas en T. Verrijt, 2014, Zittenblijven in het Nederlandse basisonderwijs: een probleem?, ITS, Radboud Universiteit Nijmegen.

Erp, F. van, S. Gerritsen, S. Heijnen en K. van der Wiel, 2015, Zittenblijven in perspectief, CPB Achtergronddocument.

Faber, S., M. Timmerman en A. Kievitsbosch, 2014, *De zomerschool: een effectieve interventie tegen zittenblijven*, Rapport Rijksuniversiteit Groningen, Pedagogische Wetenschappen en Onderwijskunde

Goos, M., B. Schreier, H. Knipprath, B. De Fraine, J. van Damme en U. Trautwein, 2013, How can cross-country differences in the practice of grade retention be explained? A closer look at national educational policy factors. *Comparative Education Review*, vol. 57(1): 54-84.

Hanushek, E. en L. Woessman, 2010, The Economics of International Differences in Educational Achievement, in: Eric A. Hanushek, S. Machin en L. Woessman (eds) *Handbook of the Economics of Education*, Amsterdam: North Holland.

Heckman, J. en Y. Rubinstein, 2001, The Importance of Noncognitive Skills: Lessons from the GED Testing Program, *American Economic Review*, vol. 91: 145-49.

Holmes, C.T. en K.M. Matthews, 1984, The effects of nonpromotion on elementary and junior high school pupils: A meta-analysis, *Review of Educational Research*, vol. 54: 225-36.

Holmes, C., 1989, Grade-level retention effects: a meta-analysis of research studies, in: L. Shepard en M. Smith (eds), *Flunking grades: research and policies on retention*, pp. 16-33, The Falmer Press.

Jackson, G., 1975, The research evidence on the effects of grade retention, *Review of Educational Research*, vol. 45(4): 613-35.

Jacob, B. en L. Lefgren, 2004, Remedial education and student achievement: a regression-discontinuity analysis, *The Review of Economics and Statistics*, vol. 86(1): 226-44.

Jacob, B. en L. Lefgren., 2009, The Effect of Grade Retention on High School Completion, *American Economic Journal: Applied Economics 2009*, vol. 1(3): 33-58.

Jimerson, S.R., 2001, Meta-analysis of grade retention research: Implications for practice in the 21st century, *School Psychology Review*, vol. 30(3): 420-37.

Karssen, M., I. van der Veen, A. Veen, M. van Daalen en J. Roeleveld, 2013, *Effecten van deelname aan en kwaliteit van voor- en vroegschoolse educatie op de ontwikkeling van kinderen*, Kohnstamm Instituut, Amsterdam.

Kidron, Y. en T. Lindsay, 2014, *The effects of increased learning time on student academic and nonacademic outcomes: Findings from a meta-analytic review* (REL 2014-015), Washington, DC: U.S. Department of Education, Institute of Education Sciences, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance.

Klaveren, C. van, H. Terwijn en E. Meyer, 2011, *The Weekend School Effect on Perceived Cognitive and Social Competences: Evidence from a Randomized Controlled Experiment*, TIER Working Paper Series 11/01.

Leuven, E., M. Lindahl, H. Oosterbeek en D. Webbink, 2010, Expanding schooling opportunities for 4-year-olds, *Economics of Education Review*, vol. 29: 319-28.

- Meijer, E. en C. van Klaveren, 2011, *Evaluation of an Extended Day Program in the Netherlands: A Randomized Field Experiment*, Tier Working Paper Series 11/02.
- Mooij, M. de, M. Geerdinck, L. Oostrom en C. van Weert, 2012, Studeren loont. Inkomens van afgestudeerden in het mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs, *Sociaaleconomische trends*, CBS.
- Mulder, L., I. van der Veen, M. Derriks en D. Elshof, 2012. *De schakelleerlingen verder gevolgd: Het tweede vervolgonderzoek bij leerlingen die in 2006/07 of 2007/08 in een schakelklas hebben gezeten*, ITS en Kohnstamm instituut, Nijmegen en Amsterdam.
- Onderwijsraad, 2010, *Naar een nieuwe kleuterperiode in de basisschool*, Den Haag.
- Piopiunika, M., G. Schwerdt en L. Woessmann, 2013, Central school exit exams and labor-market outcomes, *European Journal of Political Economy*, vol. 31: 93-108.
- Roeleveld, J. en I. van der Veen,, 2007, Kleuterbouwverlenging in Nederland: omvang, kenmerken en effecten, *Pedagogische Studiën*, vol, 84(6): 448-62.
- Schwerdt, G. en M. West, 2013, *The effects of test-based retention on student outcomes over time: Regression discontinuity evidence from Florida*, Discussion Paper 7314, IZA.
- Weel, B. ter, 2012, Het kind van de rekening, *TPEdigitaal*, vol. 6(3): 74-93.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

Januari 2015 | ISBN 978-90-5833-674-3