

Woonsegregatie bepaalt in grote mate schoolsegregatie

Ouders mogen kiezen naar welke basisschool ze hun kinderen sturen. Vaak is dat een school in de buurt, maar soms kiezen ze er bewust voor om de wijk uit te fietsen. Hoe groot is de invloed van de vrije schoolkeuze op segregatie in het basisonderwijs?

WILLEM BOTERMAN

Universitair docent
aan de Universiteit
van Amsterdam

INGE DE WOLF

Hoogleraar aan de
Universiteit Maastricht en onderwijs-
inspecteur

Segregatie in het onderwijs wordt vaak geassocieerd met scholen in de Verenigde Staten of Engeland. Eerder onderzoek laat evenwel zien dat ook in Nederland de segregatie in het basisonderwijs zo'n tien jaar geleden aanzienlijk was (Ladd et al., 2009). Daarnaast wordt segregatie vaak als gegeven gezien, als iets dat vaststaat en niet te veranderen is. Segregatie kan echter toe- en afnemen, en in Nederland speelt daarbij de beleidskeuze om ouders scholen te laten kiezen een belangrijke rol.

Het woord *segregatie* heeft een negatieve connotatie. Maar lang niet iedereen vindt onderwijssegregatie negatief. Als ouders systematisch verschillen in hun voorkeuren, dan kiezen ze verschillende scholen. En de meeste kinderen voelen zich prettig op een school vol gelijkgestemden. De keerzijde is wel dat leerlingen met verschillende achtergronden elkaar op gesegregeerde scholen nauwelijks tegenkomen. Dit pakt negatief uit voor de sociale competenties van leerlingen. Daarnaast dragen gesegregeerde basisscholen bij aan sociale ongelijkheid in een stad of regio. Dit bevordert niet de sociale cohesie in de samenleving.

In Nederland is segregatie geen actueel thema in het onderwijs. Dat heeft grotendeels te maken met de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 van de Grondwet. De vrijheid van onderwijs is zeer bepalend, en beperkt het nadenken over segregatie met betrekking tot het onderwijs. Wel proberen een aantal gemeenten, zoals Nijmegen en Amsterdam, actief segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Ook zijn er initiatieven vanuit de school zelf of vanuit de ouders. Ondanks deze initiatieven is er (nog) geen brede discussie over segregatie in het onderwijs en in het beleid.

OMVANG EN TRENDS IN SEGREGATIE

Op de meeste scholen wijkt de leerlingenpopulatie af van het gemiddelde in de gemeente. In onderzoek naar segregatie is de dissimilariteitsindex een veelgebruikte maat voor hoe gesegregeerd verschillende scholen zijn. De index geeft het percentage leerlingen aan dat van school zou moeten

wisselen om tot een evenwichtige verdeling te komen en wordt berekend door de percentages die zouden moeten wisselen op te tellen (Duncan en Duncan, 1955). Voor twee scholen geldt: als ze een evenredige afspiegeling van de populatie in de gemeente vormen, hoeft er niemand te wisselen en is de index 0; als ze volledig gesegregeerd zijn, moet van beide scholen 50 procent van de leerlingen wisselen en is de index $50 + 50 = 100$. Het voordeel van een dissimilariteitsindex is dat steden of landen goed met elkaar te vergelijken zijn, onafhankelijk van hoe groot de groepen zijn (Massey en Denton, 1988).

Voor dit artikel hebben we de segregatie berekend voor het basisonderwijs in de 22 gemeenten met het grootste aantal basisschoolleerlingen. Hierbij hebben we dissimilariteitsindices berekend voor de segregatie naar het opleidingsniveau van de ouders (hoogopgeleid ten opzichte van laagopgeleid), naar het inkomen (hoge inkomens ten opzichte van lage inkomens) en naar de etnische achtergrond (niet-westerse achtergrond ten opzichte van leerlingen zonder migratieachtergrond). Deze berekeningen zijn gedaan aan de hand van de onderwijsnummerbestanden met alle Nederlandse leerlingen en zijn gecombineerd met CBS-bestanden waarin de achtergrondkenmerken, zoals het opleidingsniveau van de ouders, gezinsinkomen en de etnische achtergrond, zijn opgenomen. Dit artikel bouwt voort op recent onderzoek (Boterman, 2018, en Inspectie van het Onderwijs, 2018), met als doel verschillen en trends in segregatie in het onderwijs beter te kunnen begrijpen.

SEGREGATIE NAAR OPLEIDINGSNIVEAU

De mate van segregatie naar het diploma van de ouders staat weergegeven in figuur 1a, voor 2011 en 2015. Allereerst valt de relatief hoge score op. In 17 van de 22 grootste gemeenten ligt de dissimilariteitsindex boven de 50, wat betekent dat meer dan de helft van de leerlingen over en weer van school zou moeten wisselen om tot een evenwichtige verdeling te komen. Dit is een hoog segregatieniveau (Massey en Denton, 1988), ook in vergelijking met andere landen (Ladd et al., 2009). In het sterk gesegregeerde onderwijs in Londen is de dissimilariteitsindex naar opleiding van de ouders 49 tot 62 (afhankelijk van het land van herkomst) (Burgess en Wilson, 2005).

Tussen de gemeenten onderling zijn er wel grote verschillen. Vooral basisscholen in de oude steden zijn sterk

gesegregeerd. Zo zou 74 procent van de Haagse basisschoolleerlingen van school moeten wisselen om tot een evenwichtige verdeling te komen. Het onderwijs is ook sterk gesegregeerd (DI > 60) in Amsterdam, Rotterdam, Nijmegen, Haarlem, Arnhem, Utrecht en Groningen. Lage segregatie (DI < 40) is er in de gemeente Haarlemmermeer, en de nieuwere steden Zoetermeer en Almere.

Opvallend is verder dat de segregatie naar het opleidingsniveau van de ouders de afgelopen vijf jaren is toegenomen. Deze toename is vooral zichtbaar in de steden die buiten de G4 vallen, zie figuur 2. Een uitzondering op de stijgende opleidingssegregatie zijn de vier grote steden. Hier is de segregatie naar opleidingsniveau de afgelopen jaren zelfs licht gedaald.

SEGREGATIE NAAR INKOMEN

De segregatie naar inkomen komt grotendeels overeen met de opleidingssegregatie, maar is minder sterk. Dit is af te lezen in figuur 1b. De inkomenssegregatie is het hoogst op basisscholen in Den Haag, net als de opleidingssegregatie. En ook hier is het basisonderwijs in de Haarlemmermeer en Almere het minst gesegregeerd naar inkomen.

Opvallend is verder dat de inkomenssegregatie in alle gemeenten stijgt, zie figuur 2. Dit betekent dat leerlingen uit gezinnen met lage huishoudinkomens steeds minder vaak op een school zitten bij leerlingen uit gezinnen met hoge huishoudinkomens. Scholen zijn over de tijd dus in toegenomen mate gesegregeerd naar inkomen.

SEGREGATIE NAAR ETNICITEIT

De mate van segregatie naar etnische achtergrond is opgenomen in figuur 1c. De etnische segregatie op basisscholen blijkt uit omvang vergelijkbaar met de inkomenssegregatie. Er zijn een paar gemeenten waar de dissimilariteitsindex boven de 50 ligt: Den Haag, Ede, Haarlem, Breda en Amsterdam. Geringe etnische segregatie zien we in gemeenten als Haarlemmermeer en Almere.

Uit figuur 2 is ook af te lezen dat de etnische segregatie daalt in de meeste steden. De grootste daling in etnische segregatie is bij het basisonderwijs in steden als

Rotterdam, Amsterdam en Eindhoven. Leerlingen met een niet-westerse migratieachtergrond en zonder migratieachtergrond zitten de laatste jaren vaker bij elkaar op school, al is de mate van etnische segregatie nog steeds hoog. Uit Boterman (2018) blijkt dat de mate van segregatie wel sterk verschilt tussen migrantengroepen.

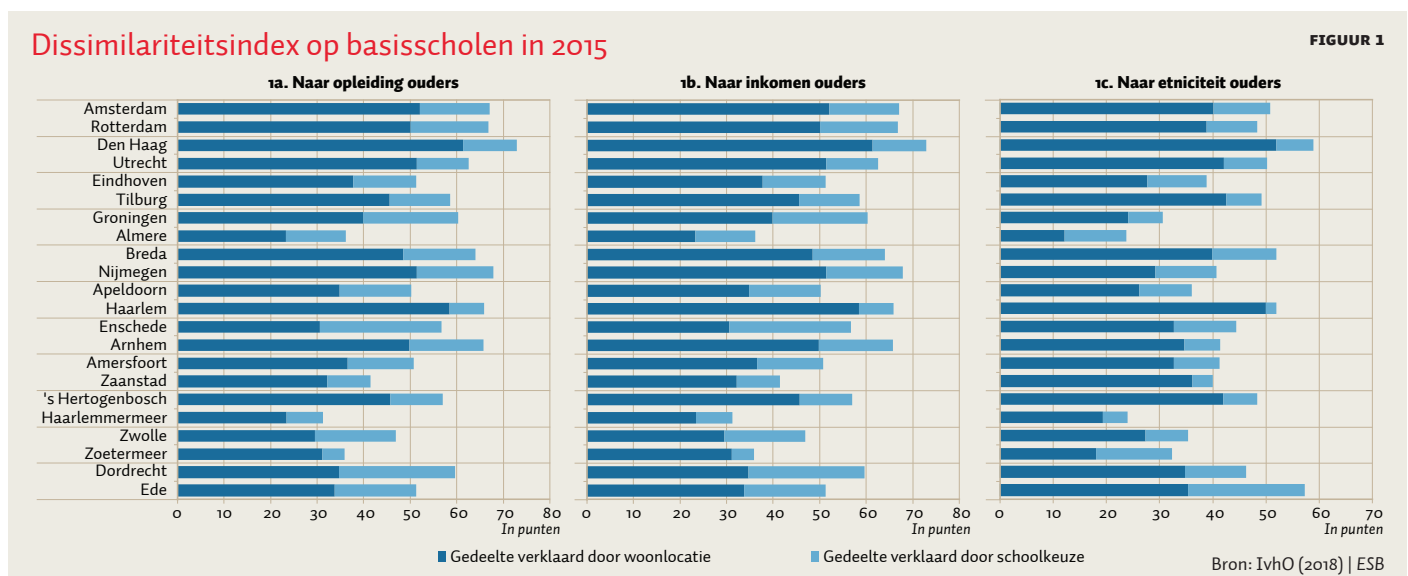
Op basis van de drie bovenstaande figuren concluderen we dat de segregatie in Nederland relatief hoog is, vooral naar het opleidingsniveau van ouders. De aard van de segregatie lijkt te veranderen. De etnische segregatie neemt af, terwijl de segregatie langs sociaal-economische lijn (inkomen en opleiding) toeneemt. Dit betekent dat er steeds minder scholen zijn waar specifieke etnische groepen domineren, maar wel dat scholen steeds sterker gesegregeerd zijn naar ouderlijk milieu.

WOONLOCATIE OF SCHOOLKEUZE

De sterke segregatie in het basisonderwijs komt deels doordat leerlingen gesegregeerd wonen. In een wijk wonen namelijk vaak leerlingen die qua achtergrond veel op elkaar lijken. Maar als alle leerlingen naar de dichtstbijzijnde scholen zouden gaan, zou het Nederlandse basisonderwijs ook gesegregeerd zijn. Het is daarom een relevante vraag welk deel van de segregatie in het basisonderwijs veroorzaakt wordt doordat leerlingen gesegregeerd wonen.

We vergelijken hiertoe de hypothetische situatie dat alle leerlingen naar een van de drie dichtstbijzijnde scholen gaan, met de huidige situatie. Als iedereen naar de dichtstbijzijnde school zou gaan, veroorzaakt woonsegregatie onderwijssegregatie. Dan is er geen vrije schoolkeuze. Het verschil tussen de feitelijke segregatie en de gesimuleerde woonsegregatie is de segregatie die veroorzaakt wordt door de vrije schoolkeuze. Dit is het aandeel dat verklaard wordt doordat ouders de dichtstbijzijnde scholen voorbij fietsen, de wijk uitfietsen of hun kinderen naar een school brengen die een heel specifieke populatie aantrekt.

In figuur 1 staat voor de 22 grootste gemeenten weergegeven welke deel van de segregatie komt doordat leerlingen gesegregeerd wonen (lichtblauw) en welk deel wordt veroorzaakt door schoolkeuze (blauw). In vrijwel alle steden



draagt woonsegregatie sterker bij aan schoolsegregatie dan de schoolkeuze doet. Maar tegelijkertijd versterkt schoolkeuze de segregatie in alle steden. Ook hier zijn er weer grote verschillen tussen gemeenten. In de meeste steden gaat het om een aanzienlijke bijdrage. In Enschede en Dordrecht is 25 procent van de leerlingen door schoolkeuze onevenwichtig over scholen verdeeld, terwijl in Zoetermeer de schoolkeuze ervoor zorgt dat slechts 5 procent van de leerlingen onevenwichtig verdeeld is (bovenop de woonsegregatie).

SCHOOLKENMERKEN

Ouders kunnen een andere school kiezen dan de dichtstbijzijnde vanwege de schoolpopulatie of het specifieke pro-

fiel ervan. Dat groepen ouders verschillen in hun voorkeuren, laten verschillende studies zien (Karsten et al., 2003; Denessen et al., 2005, Borghans et al., 2015).

Ook voor de mate waarin het schoolprofiel, zoals de specifieke denominatie en/of het specifieke onderwijsconcept, bijdraagt aan de segregatie in een gemeente hebben we de dissimilariteitsindex gebruikt. Niet alle basisscholen dragen even sterk bij aan de segregatie in het onderwijs. Naarmate scholen een meer homogene groep ouders aantrekken, dragen ze sterker bij aan segregatie. Scholen die vooral academisch geschoolde ouders trekken, dragen dus sterker bij aan de segregatie dan scholen waar het opleidingsniveau van de ouders meer divers is. Scholen waar vooral ouders met een specifieke migratieachtergrond voor kiezen, dragen sterker bij aan etnische segregatie dan scholen waar kinderen met verschillende migratie-achtergronden heen gaan.

Omdat we ook hier met de dissimilariteitsindex werken, is de interpretatie gelijk aan die op gemeentelijk niveau. De index geeft de absolute dissimilariteitsindexbijdrage aan voor groepen scholen met verschillende denominaties en/of concepten. Deze kan segregatie relatief doen toenemen (positieve score) of afnemen (negatieve score).

SCHOOLKENMERKEN EN OPLEIDINGSSEGREGATIE

Figuur 3a laat zien dat algemeen bijzondere scholen (ABZ-scholen) in de meeste gemeenten de segregatie versterken. In Rotterdam dragen de ABZ-scholen het sterkst bij, en zorgen voor een stijging van de dissimilariteitsindex met vier procentpunten. Het zijn vooral hoogopgeleide ouders die kiezen voor ABZ-scholen, veelal met een bijzonder concept. Eerder is dit aangetoond door Karsten et al. (2006).

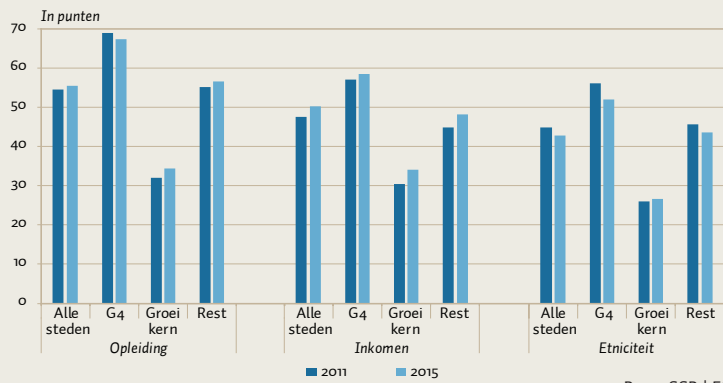
Protestants-christelijke scholen (PC) gaan in de meeste gemeenten juist segregatie tegen. In Den Haag zijn de PC-scholen het minst segregierend van alle schooltypen. Zonder deze scholen zou de dissimilariteitsindex drie procentpunten hoger zijn. Ook de rooms-katholieke scholen (RK-scholen) zijn minder gesegregeerd in de meeste steden (met uitzondering van Den Haag). Opvallend is verder dat openbare scholen eerder meer dan minder bijdragen aan de (opleidings)segregatie in het basisonderwijs.

SCHOOLKENMERKEN EN ETNISCHE SEGREGATIE

De mate waarin basisscholen bijdragen aan etnische segregatie, verschilt ook wat betreft de diverse denominaties. Dit is af te lezen uit figuur 3b. Ook hier hebben we voor de verschillende denominaties berekend wat hun bijdrage is aan de segregatie in hun gemeenten. Uit de figuur blijkt dat vooral basisscholen op islamitische, joodse en hindoestaanse grondslag (in het onderzoek 'klein religieus') sterk bijdragen aan etnische segregatie in het basisonderwijs. Veel van deze scholen richten zich op een specifieke achterban en hebben een specifieke leerlingpopulatie. Tegelijkertijd zijn er basisscholen met juist een meer diverse leerlingpopulatie. Door deze scholen is de segregatie lager. Net als bij de opleidingssegregatie, zijn dit in veel gemeenten protestants-christelijke scholen. In de meeste gemeenten dragen deze scholen relatief weinig bij aan de segregatie-index. Hetzelfde geldt voor ABZ- en RK-scholen in veel gemeenten.

Ontwikkeling van de dissimilariteitsindex

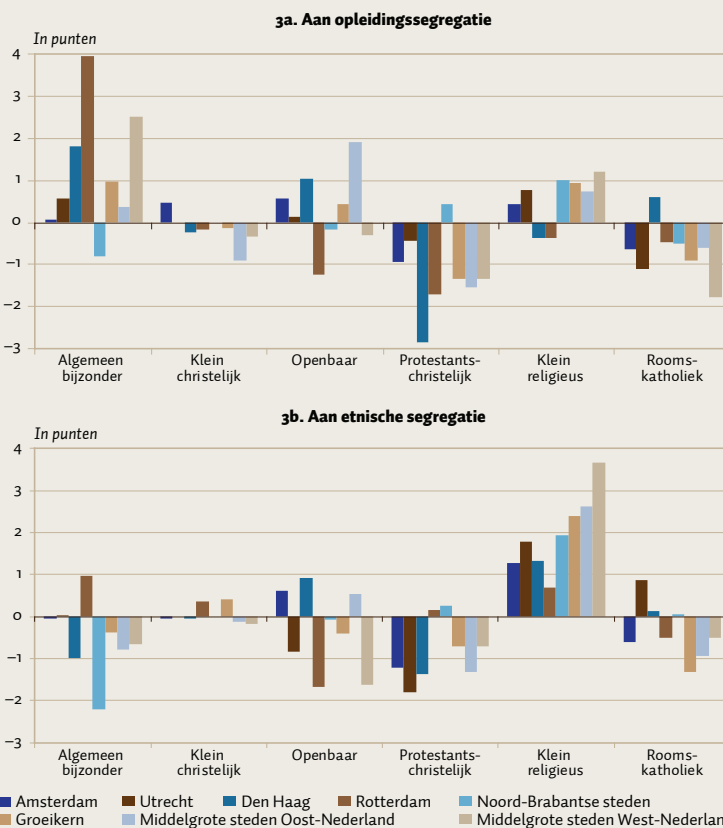
FIGUUR 2



Bron: SSB | ESB

Bijdrage aan schoolsegregatie naar denominatie

FIGUUR 3



Bron: SSB | ESB

INITIATIEVEN OM SEGREGATIE TEGEN TE GAAN

Vergeleken met andere landen is de mate van segregatie in het Nederlandse onderwijs hoog, vooral naar het opleidingsniveau van de ouders en vooral ook in de grote steden. De afgelopen jaren verandert echter de aard van de segregatie. De segregatie naar etnische achtergrond daalt, terwijl de segregatie naar inkomen en opleiding in de meeste steden stijgt. Scheidslijnen naar opleidingsniveau worden belangrijker, terwijl scheidslijnen naar etnische achtergrond afnemen. Deze ontwikkeling zien we ook op andere plekken in het onderwijs, bijvoorbeeld bij kansengelijkheid (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Dit kan een maatschappelijke trend zijn, te maken hebben met het stijgende opleidingsniveau onder migrantengroepen, en/of betekenen dat het beleid rond zwarte en witte scholen effectief is.

In alle steden is de segregatie een combinatie van woonsegregatie, schoolkeuze en het aanbod van scholen. Als er geen vrije schoolkeuze zou zijn, zou het basisonderwijs nog steeds gesegregeerd zijn op basis van de woonlocatie van leerlingen. Tegelijkertijd draagt de schoolkeuze ook een substantieel deel bij aan de segregatie in het basisonderwijs, omdat ouders scholen voorbij fietsen, de wijk uitfietsen, of een specifieke school binnen de wijk kiezen.

Er ontstaan bij scholen, besturen en gemeenten steeds meer initiatieven om segregatie tegen te gaan. Over de effectiviteit van dit beleid is nog weinig bekend, maar de grote verschillen tussen steden maken wel nieuwsgierig naar beleidsverschillen. Hoe komt het dat in bepaalde steden de segregatie laag is of daalt? En waarom draagt schoolkeuze in bepaalde steden weinig of juist veel bij aan segregatie? De gevonden verschillen betekenen in ieder geval dat er van elkaar geleerd kan worden, en men iets kan doen om segregatie in het basisonderwijs tegen te gaan.

Er zijn scholen die actief beleid voeren tegen segregatie. Dit zijn met name scholen die relatief veel leerlingen hebben met laagopgeleide ouders. Zij werven actief onder de ouders van kinderen die 'naar andere scholen dreigen te gaan', bieden een voorschoolse opvang, en maken de school op diverse manieren aantrekkelijk voor andere doelgroepen. Ook bestaan er ouderinitiatieven, waarbij een groep hoogopgeleide ouders hun kinderen naar een (buurt) school stuurt waarop vooral leerlingen zitten met laagopgeleide ouders. Een overzicht van dergelijke initiatieven is te vinden op www.gemengdescholen.nl.

Groepen scholen en besturen werken in sommige regio's actief samen om segregatie tegen te gaan. Zij maken afspraken over de werving van leerlingen, verwijzen leerlingen actief door en/of hanteren dubbele wachtlijsten. Wel blijkt het in de praktijk vaak lastig om afspraken te maken. Dit komt omdat scholen tegelijkertijd elkaars concurreren zijn, en omdat afspraken dus afhankelijk zijn van de bereidwilligheid van (alle) schoolleiders en bestuurders in een bepaalde regio. Gemeenten organiseren daarom soms ook procedures rond de aanmelding op basisscholen en bij de overgang van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs. Voorbeelden hiervan zijn toelating van alleen leerlingen uit de buurt, loting en gemeentelijke afspraken over toelating op scholen.

Segregatie kan ook tegengegaan worden door eenzijdig samengestelde scholen voor een breder publiek aantrekkelijker te maken. Sommige bestuurders investeren extra in zulke scholen, bijvoorbeeld in extra ondersteuning, kleinere klassen, goede leraren en aantrekkelijke huisvesting. De lumpsum-financiering maakt dat bestuurders hier eigen keuzes in kunnen maken. Ook gemeenten gebruiken regelmatig gemeentelijke onderwijsgelden of achterstandsmiddelen voor extra investeringen in specifieke scholen. Extra investeren in specifieke scholen zou ook via landelijk beleid kunnen, zoals in sommige andere landen gebeurt. Nederland kent dergelijk beleid niet, maar wel krijgen bestuurders extra middelen voor achterstandsleerlingen, zodat ze het zelf kunnen doen.

Segregatie kan ook tegengegaan worden door eenzijdig samengestelde scholen voor een breder publiek aantrekkelijker te maken. Sommige bestuurders investeren extra in zulke scholen, bijvoorbeeld in extra ondersteuning, kleinere klassen, goede leraren en aantrekkelijke huisvesting. De lumpsum-financiering maakt dat bestuurders hier eigen keuzes in kunnen maken. Ook gemeenten gebruiken regelmatig gemeentelijke onderwijsgelden of achterstandsmiddelen voor extra investeringen in specifieke scholen. Extra investeren in specifieke scholen zou ook via landelijk beleid kunnen, zoals in sommige andere landen gebeurt. Nederland kent dergelijk beleid niet, maar wel krijgen bestuurders extra middelen voor achterstandsleerlingen, zodat ze het zelf kunnen doen.

LITERATUUR

- Borghans, L., B.H. Golsteyn en U. Zölitz (2015) Parental preferences for primary school characteristics. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 15(1), 85–117.
- Boterman, W.R. (2013) Dealing with diversity: middle-class family households and the issue of 'black' and 'white' schools in Amsterdam. *Urban Studies*, 50(6), 1130–1147.
- Boterman, W.R. (2018) School segregation in the free school choice context of Dutch cities. In: X. Bonal en C. Bellei (red.), *Understanding school segregation: patterns, causes and consequences of spatial inequalities in education*. Londen: Bloomsbury.
- Burgess, S. en D. Wilson (2005) Ethnic segregation in England's schools. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 30(1), 20–36.
- Denessen, E., G. Driessen en P. Slegers (2005) Segregation by choice? A study of group-specific reasons for school choice. *Journal of Education Policy*, 20(3), 347–368.
- Duncan, O.D. en B. Duncan (1955) A methodological analysis of segregation indexes. *American Sociological Review*, 20(2), 210–217.
- Inspectie van het Onderwijs (2016) *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2018) *De staat van het onderwijs: onderwijsverslag 2016/2017*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Karsten, S., G. Ledoux, J. Roeleveld et al. (2003) School choice and ethnic segregation. *Educational Policy*, 17, 452–477.
- Karsten, S., C. Felix, G. Ledoux et al. (2006) Choosing segregation or integration? The extent and effects of ethnic segregation in Dutch cities. *Education and Urban Society*, 38(2), 228–247.
- Ladd, H.F., E.B. Fiske en N. Ruijs (2009) *Parental choice in the Netherlands: growing concerns about segregation*. Presentatie op de National Conference on School Choice, Vanderbilt University, oktober. Paper te vinden op ncspe.tc.columbia.edu.
- Massey, D.S. en N.A. Denton (1988) The dimensions of residential segregation. *Social Forces*, 67(2), 281–315.

In het kort

- ▶ De segregatie in het Nederlandse basisonderwijs is in internationaal perspectief relatief hoog.
- ▶ Een kwart van de segregatie komt doordat ouders niet voor de buurtschool kiezen, de rest doordat men gescheiden woont.
- ▶ De segregatie naar opleidingsniveau en inkomen nam de afgelopen jaren toe, en die naar etnische achtergrond nam af.