

Vergaderjaar 2009–2010

31 293

Primair Onderwijs

Nr. 66

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 januari 2010

De leden Jasper van Dijk en Karabulut hebben over het onderzoek van Ladd en Fiske «Parental Choice in the Netherlands: Growing concerns about segregation» enkele vragen gesteld (ingezonden 3 december 2009; TK 2009Z23344).

In antwoord daarop heb ik toegezegd vóór het Algemeen Overleg over onderwijssegregatie van 20 januari 2010 een reactie op dit rapport te geven.

Hoogleraar Helen Ladd en onderwijspublicist Ted Fiske uit de Verenigde Staten zijn een half jaar in Nederland geweest om vanuit de Universiteit van Amsterdam onderzoek te doen naar thema's als onderwijssegregatie, vrijheid van onderwijs en schoolkeuze, de gewichtenregeling voor bekostiging, en onderwijskwaliteit.

Ladd en Fiske vragen zich af of de Nederlandse ervaringen lessen bevatten voor de Amerikaanse discussie; omgekeerd kunnen wij nu nagaan in hoeverre hun observaties en conclusies een bruikbare spiegel vormen voor het debat in Nederland.

Verschillen in context

Het onderwijsbeleid in de Verenigde Staten en Nederland verschilt in belangrijke opzichten. Voor Nederland noemen Ladd en Fiske contextuele factoren als «a deeply embedded right to parental choice, a centralized funding system, a political system that fosters policy stability, and a national value system that accepts pluralism and encourages tolerance and fairness».

In de Verenigde Staten is dat anders. Daar hebben ouders in het algemeen niet of nauwelijks keuze; als ze voor openbaar onderwijs kiezen, dan wordt hun kind veelal toegewezen aan een school binnen het schooldistrict. Ouders die het zich kunnen veroorloven, kunnen ook kiezen voor het privé onderwijs. Het bekostigingssysteem in de Verenigde Staten is gedecentra-

liseerd en scholen in gebieden met lage inkomens hebben daar vaak minder financiële hulpbronnen dan scholen in welvarender gebieden. Het politieke twee partijen stelsel in de Verenigde Staten leidt vaak tot grote beleidswijzigingen als er een andere partij aan de macht komt. En ook het systeem van nationale waarden is anders, aldus Ladd en Fiske. Dergelijke grote verschillen in het onderwijsbeleid en de context daarvan zijn belangrijk om in het oog te houden als je iets van elkaar wilt leren. Dat geldt zowel voor de Nederlandse gewichtenregeling (waar Ladd en Fiske onder meer naar kijken) als het Amerikaanse concept van «controlled choice» (waar ik hieronder nog op terugkom).

Segregatie in het basisonderwijs

In de Verenigde Staten wordt de laatste jaren een discussie gevoerd over vormen van een gewichtenregeling bij de bekostiging. Sommigen zien zo'n regeling als een manier om de keuze van ouders en de autonomie van scholen te bevorderen, anderen vinden het aantrekkelijk dat er extra geld naar achterstandsleerlingen gaat. Veronderstellingen in deze discussie zijn, dat de introductie van een gewichtenregeling in de VS scholen met leerlingen uit de middenklasse aan zal sporen om kansarme leerlingen op te nemen, en dat als gevolg daarvan sociaaleconomische, raciale en andere vormen van segregatie zullen verminderen. Ladd en Fiske hebben in Nederland geen bewijs gevonden dat die veronderstellingen ondersteunt. Dat hoeft overigens niet te verbazen: de gewichtenregeling is gericht op bestrijding van achterstanden en niet van segregatie, zoals ik in antwoord op kamervragen ook heb aangegeven.

Ladd en Fiske constateren dat het niveau van segregatie in het Nederlandse basisonderwijs met name in de grote steden hoog is, zowel in absolute termen als in vergelijking met de Verenigde Staten.

In de Verenigde Staten wordt segregatie vanouds op andere manieren gemeten, zoals de mate waarin kansarme en kansrijke leerlingen geïsoleerd zijn of evenwichtig verspreid zijn over alle scholen. Ladd en Fiske gebruiken twee groepen maatstaven en komen tot de volgende conclusies. Ten eerste: in 2005/2006 was de segregatie van kansarme immigrantenleerlingen op basisscholen in de vier grote Nederlandse steden groter dan de segregatie van «zwarte» leerlingen in de meeste grote Amerikaanse steden. Ten tweede: de segregatie is toegenomen tussen 1997 en 2005 op basisscholen in de 32 overige grotere Nederlandse gemeenten.

Ladd en Fiske hebben in een reactie op een artikel in de NRC Handelsblad (van 20 november 2009) aangegeven, dat de uitgangspunten tussen de Nederlandse situatie en die in de VS veel van elkaar verschillen. Zij geven aan dat ze op punten verkeerd zijn geciteerd. Zo hebben ze afspiegeling nooit een «onzinnig ideaal» genoemd. Evenmin vinden zij onderzoek aan de hand van het afspiegelingscriterium onredelijk.

Het criterium van de afspiegeling maakt duidelijk, bij welke basisscholen je kansrijk kunt beginnen met verbeteringen. Nederland kent veel wijken met een gemengde bevolkingssamenstelling, ook in steden waar de woonsegregatie hoog is. Die samenstelling zien we vaak (nog) niet terug in de basisscholen.

Schoolkeuze en segregatie

Ladd en Fiske verwijzen naar enkele studies over de Verenigde Staten, Nieuw Zeeland, Australië, Zweden en Chili, die laten zien dat ruimte voor schoolkeuze van ouders vaak tot meer gesegregeerde scholen leidt. Zij lichten dat toe aan de hand van een eenvoudig keuzemodel, waarin maar twee typen gezinnen voorkomt: kansrijke en kansarme. In de sociologische en economische literatuur staan minstens drie elkaar

versterkende motivaties, waarom kansrijke ouders scholen kiezen met kinderen uit andere kansrijke gezinnen.

1. de voorkeur om contact met de kansarme groep te minimaliseren (outgroup avoidance theory).
2. de voorkeur van iedere groep om bij voorkeur met leden van de eigen groep om te gaan (neutral ethnocentrism).
3. aandacht voor schoolkwaliteit – voor zover schoolkwaliteit op scholen met vooral kansrijke kinderen groter is, vormt kwaliteit een incentive voor het kiezen van zo'n school.

De voorkeuren van kansarme ouders verlopen langs vergelijkbare lijnen, maar zijn iets moeilijker te voorspellen. De duidelijke voorspelling van de kansrijke ouders in deze specifieke buitenlandse onderwijssystemen maakt het echter zeer waarschijnlijk, dat scholen meer gesegregeerd worden wanneer er schoolkeuze van ouders is dan onder andere omstandigheden.

Eerder heeft Schelling een model ontworpen waarmee kan worden nagegaan hoe de voorkeuren van ouders matchen en uitwerken. Schelling spreekt daarbij van «micro behaviour and macro consequences»: een proces dat aantoont dat verschillen in de preferenties van ouders (hoe klein ook) tot segregatie leiden. Zo kunnen ouders die de school verlaten wanneer 10% van de leerlingen kansarm is er door hun vertrek toe bijdragen, dat ook de ouders weggaan die 20% als grens hebben. Zo ontstaat een sneeuwbaaleffect, een proces waarin de schoolpopulatie snel kan veranderen in uitsluitend kansarme leerlingen.

Tegen de achtergrond van dergelijke keuzemodellen is de mate van schoolsegregatie in Nederland verklaarbaar. Tegelijkertijd is duidelijk, dat we moeten nagaan wat er tegen segregatie gedaan kan worden. Om daar meer ervaring mee op te doen heb ik de eerdergenoemde pilots ingesteld.

Wat te doen?

Ik herken dit «sneeuwbaaleffect» ook in de Nederlandse situatie. Ik deel in grote lijnen de analyse van Ladd en Fiske. Ik hoop en geloof dat de eerste ervaringen in de pilotgemeenten zullen aantonen dat er veel meer mogelijkheden tot bijsturen zijn dan vaak wordt gedacht.

Segregatie in het basisonderwijs wordt in de pilots en elders bestreden door middel van een combinatie van verschillende interventies. Bijvoorbeeld:

- vormen van aanmeldbeleid – zoals één aanmeldmoment, inschrijving bij een plaatsingsbureau (zoals in Amsterdam Oud West), of de aanpak van Deventer en Nijmegen;
- gerichte schoolkeuze voorlichting aan ouders en het organiseren van scholencarrouzels (bijvoorbeeld in Rotterdam en Den Haag); ook het stimuleren en ondersteunen van ouderinitiatieven hoort daartoe;
- afspraken over (maximale) schoolgrootte en onderwijshuisvesting.

Deze pilots bieden enkele goede voorbeelden van hoe binnen de wettelijke kaders tot meer gemengde scholen kan worden gekomen. Enerzijds tonen de betrokken schoolbesturen en scholen soms commitment om samen met de gemeente tot samenhangende en omvattende maatregelen te komen. Anderzijds blijken ouders bereid en in staat om daar waar maatregelen worden aangekondigd hun keuzegedrag aan te passen. Zo weten zij zelf de segregatieparadox te doorbreken, dat in landelijke enquêtes meer dan 80% van de respondenten zich voorstander toont van gemengde scholen, maar dat de daadwerkelijke keuze voor de school van je eigen kind vaak anders uitpakt.

Voorwaarde voor het beïnvloeden van keuzegedrag van ouders is de kwaliteit van de aangeboden scholen. Naast cognitieve leerresultaten zijn ook sociale leerresultaten van belang en het samen leren en samen leven doe je het beste op een school die gemengd is (in termen van sociaaleconomische, ethische en culturele achtergrond).

Conclusie

Mijn conclusie is, dat het onderzoek van Ladd en Fiske op een aantal punten een bruikbare spiegel vormt voor het debat in Nederland. In hun onderzoek wordt een vergelijk gemaakt met de Nederlandse situatie in het primair onderwijs in het schooljaar 2005/2006. Er is veel gebeurd na 2006. Er zijn tal van lokale initiatieven gestart om te zorgen voor een meer gemengde schoolsamenstelling. Er is een Kenniscentrum Gemengde Scholen ingesteld die met name gemeenten en basisscholen ondersteunt. Twee ambassadeurs gemengde scholen (Zeki Arslan en Bruno Bruins) zijn actief bezig om lokale processen te ondersteunen en de Stichting Kleurrijke Scholen ontvangt subsidie om ouderinitiatieven te ondersteunen die gericht zijn op het meer gemengd maken van de basisscholen. Op dit moment zijn er twaalf pilotgemeenten waarin gewerkt wordt aan het tegengaan van segregatie in het basisonderwijs. We weten ook van enkele andere gemeenten dat ze actief zijn. De pilots zijn voor vier jaar ingezet en zijn nu halverwege. Ik heb onlangs aan het Kenniscentrum Gemengde Scholen gevraagd, om de tussentijdse ervaringen en resultaten overdraagbaar te maken. Dat heeft geleid tot een aantal brochures, handreikingen, korte films en een argumentenkaart. Dit alles sterkt mij in mijn opvatting, dat er binnen de bestaande kaders veel mogelijk is en veel gebeurt.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema