

## Onderwijssegregatie in vijf Europese landen

Collectif Apprendre Ensemble, Bernat Ferrer, Nico Hirtt, Thomas Leitner, María Segurola & Guido Walraven

Onderwijs is een mensenrecht. Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind legt dit universeel vast. In de Europese Unie (EU) kan men er zeker van zijn dat vrijwel alle jongens en meisjes ervan genieten. Maar de manier waarop de Europese lidstaten dit recht garanderen verschilt. In veel landen van de EU zijn leerlingen ongelijk verdeeld over de scholen: er zijn scholen waar leerlingen met grotere onderwijs- en sociale problemen geconcentreerd zijn, terwijl andere scholen vooral onderwijs geven leerlingen die al sociaal-cultureel bevoordeeld zijn.

“Het bestaan van een gesegregeerd schoolnetwerk is een vorm van uitsluiting die ervoor zorgt dat de onderwijskansen van kinderen en adolescenten worden bepaald door de scholen waar zij naartoe gaan, die geen gelijkwaardige onderwijsomstandigheden hebben.” Aldus het UNICEF-Catalonië Comité in het rapport *De Agenda 2030 op het gebied van de kindertijd in Catalonië*. “Bovendien heeft de segregatie op school gevolgen voor de samenleving als geheel: als een samenleving gebukt gaat onder de segregatie op school, dan zal dat uiteindelijk gevolgen hebben op de gedeelde normen, cohesie en sociaal kapitaal.”

Ter gelegenheid van de Europese verkiezingen van 6 tot en met 9 juni 2024 hebben 24 organisaties uit het hele continent de handen ineengeslagen om aan de kaak te stellen dat de segregatie op school een groot probleem is, dat de hele EU treft. Ongeacht lokale verschillen is er een gemeenschappelijke trend van segregatie tussen gemeenschappen en ook in het onderwijs.

Om die trend zichtbaar te maken bespreken we in deze notitie beknopt de onderwijssegregatie in vijf lidstaten: België, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk en Spanje.

Op een later moment willen we daar meer lidstaten aan toevoegen, zodat er geleidelijk meer zicht komt op de stand van de onderwijssegregatie in de EU (zoals die eerder deels in kaart is gebracht in een publicatie van het Kenniscentrum Gemengde Scholen uit 2011<sup>1</sup>). Als blijkt dat er in die landen gemeenschappelijke problemen rond onderwijssegregatie bestaan, dan betekent dit dat het om een Europees systeemprobleem gaat. En dat probleem vereist reacties op systeemniveau van gemeenschaps-, nationale en lokale instellingen.

### België (Nico Hirtt)

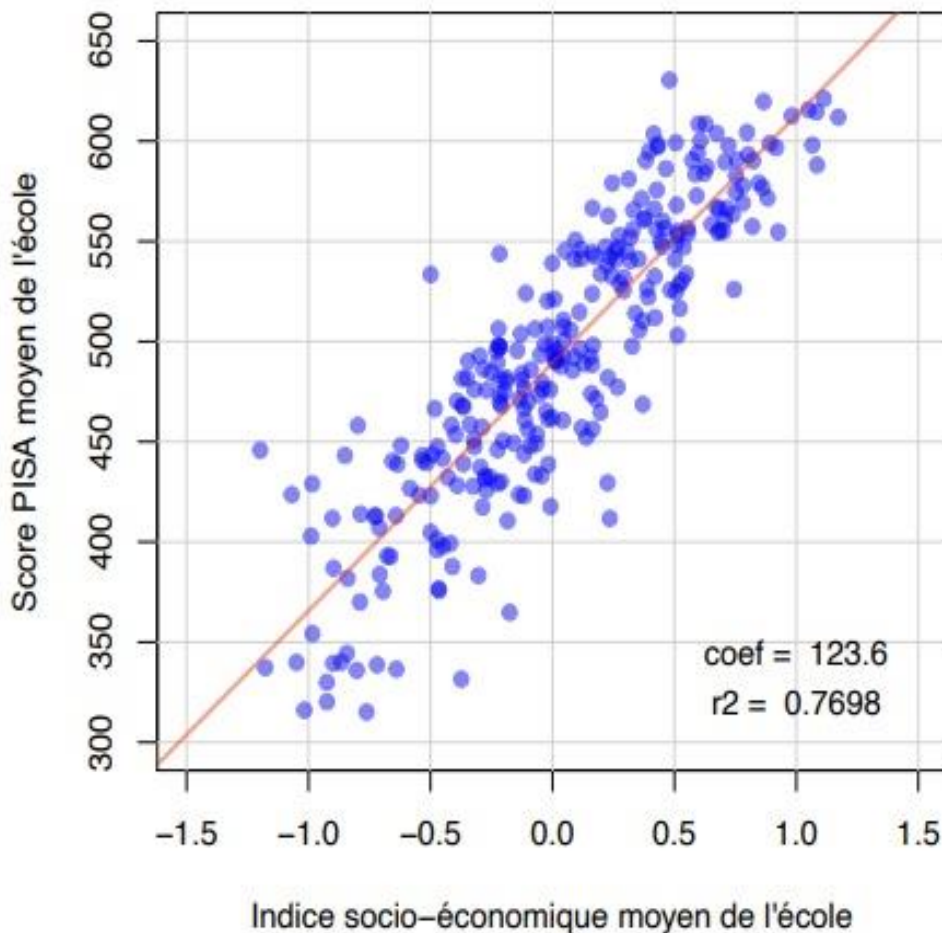
Zo ver terug als grote internationale onderzoeken (zoals PISA) teruggaan, verschijnen de onderwijssystemen van de Vlaamse en Franstalige Gemeenschappen van België systematisch onderaan de landen waar de verschillen in prestaties op basis van sociale afkomst het grootst zijn. En ook daar waar de sociale en academische segregatie het grootst is. Uit een onderzoek bleek, dat ongeveer 40% van de Belgische 15-jarige leerlingen naar een ‘gettoschool’ ging (een school waarvan de sociaal-economische index meer dan een halve standaardafwijking afwijkt van de regionale gemiddelde index).

---

<sup>1</sup> J. Bakker, E. Denessen, D. Peters & G. Walraven (2011). *International Perspectives on Countering School Segregation*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant Publishers.

Deze sociale segregatie genereert op zijn beurt academische segregatie tussen 'elitaire' scholen en 'degradatiescholen'. In onderstaande tabel 1 worden scholen gerangschikt op basis van hun sociaal-economische index en hun gemiddelde prestatieniveau in PISA-toetsen. We zien duidelijk de sterke relatie tussen sociale segregatie en academische segregatie (met andere woorden tussen de gemiddelde sociaal-economische index en gemiddelde PISA score per school).

Tabel 1



Deze situatie vindt haar voornaamste oorsprong in de organisatie van het Belgische onderwijs volgens een zeer liberale quasi-schoolmarkt. In België hebben ouders niet alleen het recht om vrijelijk de school van hun kind te kiezen, maar ook de plicht om dat te doen. Er bestaat feitelijk geen systeem dat ouders direct een gereserveerde plaats op een school biedt. Er zijn bepaalde prioriteiten, maar het is aan de ouders om het initiatief te nemen bij het zoeken naar een school. Dit stimuleert de zoektocht naar 'onder elkaar' door gezinnen uit de rijkste sociale klassen. Dit verscherpt ook de concurrentie tussen scholen en tussen netwerken. Twee derde van de Belgische leerlingen volgt "gratis" onderwijs, in een netwerk van particuliere scholen, doorgaans katholiek en volledig gefinancierd door de staat. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat deze vrije schoolmarkt een van de bepalende factoren was voor de segregatie op scholen. Dit is de reden waarom verschillende Belgische verenigingen momenteel een campagne leiden die gericht is op het "de-segregeren" van het onderwijs door een betere regulering van de schoolmarkt.

## Frankrijk (Collectif Apprendre Ensemble)

In Frankrijk is onderwijs voor kinderen van 3 tot 16 jaar verplicht. Er zijn 3 soorten scholen om kinderen onderwijs te geven:

- Openbare school, gefinancierd door de staat en lokale autoriteiten;
- Privéschool onder een associatiecontract met de staat, geregeld door de Debré-wet van 1959: de staat betaalt voor de ouders van de leerlingen en wordt voor meer dan 75% gefinancierd door de staat, de lokale autoriteiten en de regio;
- Privéschool buiten contract (die geen geld ontvangt van de staat).

Er is “keuzevrijheid” voor gezinnen om hun kinderen op een school te doen in het systeem van hun keuze. Echter :

- de openbare school heeft de plicht om alle kinderen tot 16 jaar te verwelkomen en kiest niet de leerlingen, die worden toegewezen op basis van hun woonplaats; maar er kunnen vrijstellingen worden verleend, wat bijdraagt aan het ontstaan van segregatie in bepaalde inrichtingen;
- particuliere instellingen hebben geen wervingssector: zij selecteren studenten naar eigen goeddunken, zonder reguliere controle op het nationale onderwijs.

Twintig jaar lang hebben PISA-onderzoeken aangetoond dat Frankrijk een van de OESO-landen is waar de sociale status van ouders de onderwijsresultaten van kinderen het meest bepaalt. Van 2015 tot 2017 vonden experimenten plaats (bijvoorbeeld in Parijse middelbare scholen), waaruit bleek dat er oplossingen bestaan om de segregatie op scholen tegen te gaan. Maar deze zijn niet door de daaropvolgende regeringen algemeen ingevoerd. Om leerlingen beter te verdelen en de sociale en academische diversiteit te verbeteren, heeft het rectoraat in Parijs een toewijzingsalgoritme voor de middelbare school geïmplementeerd (het Affelnet-systeem).

In 2024 zal in Frankrijk 80% van de leerlingen in de publieke sector zitten en 20% in de private sector. Deze cijfers variëren echter sterk afhankelijk van de regio. De publicatie van de sociale positie van gezinnen per woonplaats heeft bevestigd dat sociale en educatieve segregatie een realiteit is: de rijkste gezinnen, die de openbare scholen verlaten, vormen de meerderheid in de particuliere sector. Dit fenomeen doet zich vooral voor in grote steden, zoals Parijs, Rijsel, Lyon, enzovoort. Uit onderzoek in Parijs blijkt dat binnen tien jaar, zonder politieke actie, 50% van de leerlingen onderwijs zou kunnen krijgen in de particuliere sector.

Vorig jaar gaf minister van Onderwijs Amélie Oudéa-Castera toe dat ze haar kinderen naar een van de meest selectieve Parijse instellingen stuurt en had gelogen over de reden van deze keuze was te wijten aan de afwezigheid van leraren van de openbare kleuterschool in zijn buurt. Na dit schandaal moest zij haar functie opgeven. Deze leugen maakte het mogelijk om de sluier op te lichten die lag over het taboe op particuliere scholen en hun financiering in Frankrijk. Het debat vindt opnieuw plaats in de publieke arena en we wachten tot gekozen functionarissen het thema ter hand nemen en actie ondernemen.

## Nederland (Guido Walraven)

Het Nederlandse onderwijssysteem heeft uiteenlopende kenmerken. Enerzijds worden bijna alle basisscholen gefinancierd door de overheid, ook scholen met een religieuze achtergrond of pedagogische concepten als Montessori of Vrije School (ongeveer 3% van de scholen wordt

particulier gefinancierd). De overheid stelt kwaliteitsnormen vast en algemene doelstellingen voor het onderwijs. Aan de andere kant zijn schoolbesturen in hoge mate autonoom, bijvoorbeeld in de wijze waarop zij de algemene doelstellingen willen bereiken of in hun toelatingsbeleid. Volgens de wet moet de kwestie van de segregatie en integratie van scholen worden besproken in jaarlijks overleg tussen de lokale overheid en alle schoolbesturen; en omdat geen van de actoren de macht heeft om een beslissing af te dwingen, moeten de discussies gericht zijn op overeenkomst. In de praktijk leveren die twee kenmerken een fundamenteel dilemma op, ook omdat scholen concurrenten van elkaar zijn.

De belangrijkste oorzaken van de onderwijssegregatie in Nederland zijn het toelatingsbeleid en de praktijk van toelating door schoolbesturen, en de vrije schoolkeuze van ouders. Omdat de meeste ouders een basisschool in de buurt willen, speelt ook woonsegregatie een rol. Hoger opgeleide ouders beginnen doorgaans eerder met hun schoolkeuze dan lager opgeleide ouders, en als lager opgeleide ouders naar een populaire school gaan om hun kind in te schrijven, is er dan mogelijk geen plaats meer. De rijksoverheid heeft daarom bepaald dat kinderen pas vanaf drie jaar op een school kunnen worden ingeschreven (de school begint op vierjarige leeftijd). Populaire scholen omzeilen echter soms de wet door een wachtlijst te hanteren en inschrijving te beloven aan de (hoger opgeleide) ouders op de lijst. Daardoor neemt de segregatie toe.

Het politieke debat over de segregatie op scholen lijkt in golven te verlopen, veelal geïnitieerd door politieke partijen met een progressief karakter. Op landelijk niveau begon de meest recente golf met een rapport van de Onderwijsinspectie (uit 2016), waarin werd geconcludeerd dat de segregatie in het onderwijs hoog was en dat steeds meer kinderen en jongeren opgroeien in ‘bubbels van gelijkgestemden’. Dat baarde de Inspectie zorgen, onder meer vanwege de gevolgen voor de sociale cohesie; later maakte ook een meerderheid in het parlement zich zorgen. De regering bracht een ‘Beleidsagenda tegen segregatie in het funderend onderwijs’ uit (in 2020), maar aarzelde om beleidsmaatregelen te implementeren of de uitvoering door lokale actoren te faciliteren. Er werden slechts enkele onderzoeksprojecten aanbesteed en in 2024 werd een nationale monitor scholensegregatie gelanceerd.

De landelijke monitor kan input leveren voor discussies op lokaal niveau en kan het gevoel van urgentie over het onderwerp versterken. Het hangt echter af van de samenstelling van de coalitie van politieke partijen in het lokale bestuur of segregatie een belangrijk onderwerp op de politieke agenda is. Als dat het geval is, dan heeft een wethouder van onderwijs een sterkere positie in de gesprekken met de lokale schoolbesturen en kan hij/zij actief bijdragen aan het opbouwen van consensus over het tegengaan van schoolsegregatie.

### Oostenrijk (Thomas Leitner)

Als federale staat waar onderwijsbeleidskwesties sinds de oprichting van de staat tussen de grote politieke kampen worden betwist, beschikt Oostenrijk over een complex schoolsysteem. De middelen en wettelijke bevoegdheden zijn verdeeld over federale, regionale en lokale overheden. Op het laatst op de leeftijd van 5 jaar moeten kinderen naar de kleuterschool. Basisscholen beginnen op de leeftijd van 6 jaar en op de leeftijd van 10 jaar gaan kinderen naar hogere middelbare scholen die doorgaans naar de universiteit leiden, of naar lagere middelbare scholen die doorgaans naar een beroepsopleiding leiden. De meeste kinderen in Oostenrijk gaan naar openbare scholen (ongeveer 90%). In tegenstelling tot particuliere scholen zijn deze gratis. De regels voor schoolinschrijving variëren lokaal, maar laten meestal enige ruimte voor de keuze van de ouders. Schoolsegregatie langs sociaal-economische en etnische lijnen is een wijdverbreid fenomeen binnen zowel grotere als

kleinere steden, tussen openbare en particuliere scholen, tussen hoger en lager middelbaar onderwijs, maar ook binnen de basisschoolsector en binnen de kleuterscholen. Naast segregatie tussen scholen is er ook segregatie binnen scholen. Al deze verschillende verschijnselen van schoolsegregatie decimeren de onderwijskansen voor achtergestelde kinderen drastisch.

Een van de belangrijkste redenen voor de onderwijssegregatie is de segregatie van woningen (langs sociaal-economische en etnische lijnen), die wordt veroorzaakt door marktmechanismen, discriminatie op de huizenmarkt en het sociale huisvestingsbeleid. Een andere belangrijke reden voor de onderwijssegregatie is wat de 'witte vlucht' wordt genoemd. Dit verwijst naar ouders met een onderwijsvoorsprong die gesegregeerde scholen ontwijken, hetzij door te verhuizen, een privéschool te kiezen, of door er op de een of andere manier in te slagen voordelig door het (vaak vage) lokale inschrijvingsbeleid te navigeren. Bovendien zijn er anekdotische bewijzen van discriminatie van onderwijs-achtergestelde kinderen. Ten slotte leidt schoolsegregatie vaak tot een zichzelf versterkend proces, waarbij de reputatie van een school verslechtert, wat tot een nog grotere segregatie leidt.

De berichtgeving in de media richt zich vooral op de 'gettovorming' van individuele wijken en de situatie op individuele 'hotspot-scholen'. Onderwijssegregatie wordt zelden geanalyseerd als een structureel probleem dat een heel schoolsysteem treft en wordt niet als een geheel beschouwd, maar eerder gezien als een probleem van individuele scholen. Politici debatteren niet publiekelijk over deze kwestie. Andere problemen krijgen prioriteit, zoals het lerarentekort of het gebrek aan plaatsen op de kleuterschool. De discussie over onderwijssegregatie is het meest merkbaar onder leraren. Deze discussie wordt echter niet gevoerd door het schoolbestuur of door de politiek.

### Spanje (María Seguro)

Het Spaanse onderwijssysteem is gedecentraliseerd en de meeste bevoegdheden op dit gebied liggen bij de regionale overheden. Er zijn zeer verschillende realiteiten in termen van toegang en resultaten in het land, evenals regelgevende en politieke instrumenten om de segregatie op scholen te bestrijden.

De organieke wet van het onderwijs (de LOMLOE, 2020) is een gedeelde paraplu die de algemene criteria vaststelt waarmee dit land wordt bestuurd, waaronder de verplichting om een evenwichtige verdeling van studenten te bevorderen. De meest recente wet op non-discriminatie en gelijke behandeling (2022) dringt opnieuw aan op die verdeling. Het Spaanse regelgevingskader spoort de autonome regionale overheden daarom aan om maatregelen te nemen tegen de segregatie van scholen, maar het is aan elk gebied om te bepalen in welke termen en met welke intensiteit dit moet gebeuren.

Internationale data laten zien dat Spanje een van de landen met de meeste scholensegregatie in Europa is. Deze segregatie wordt verklaard door verschillende factoren, waaronder de segregatie van woningen (niet te hoog in algemene termen), de omvang van het particuliere netwerk gefinancierd door de overheidsbegroting ('gesubsidieerde scholen'; 30% van de leerlingen gaat naar een gesubsidieerd privécentrum) en het beleid dat door de overheden wordt uitgevoerd.

De afgelopen jaren zijn sommige autonome regionale overheden begonnen een moedig beleid te voeren om de segregatie op scholen te bestrijden. Catalonië is in deze zin een pioniersgebied: in 2019 werd het pact tegen schoolsegregatie ondertekend, waarin concrete maatregelen werden overeengekomen om het probleem aan te pakken. Dat beleid is vervolgens geïmplementeerd, voornamelijk door de opsporing en spreiding van kwetsbare leerlingen. Baskenland heeft dit

voorbeeld onlangs gevolgd met de ondertekening van het Onderwijspact (2022) en de toepassing van enkele nieuwe evenwichtige verdelingsmaatregelen tegen segregatie die verfijnd en geconsolideerd moeten worden.

Naast deze voorbeelden is er in de meeste autonome regio's nog een lange weg te gaan als het gaat om beleid tegen de segregatie op scholen. In die zin kan het ministerie van Onderwijs een centrale rol spelen bij het bevorderen van regionaal beleid. Door het genereren van economische prikkels voor een evenwichtige verdeling, het goedkeuren van plannen met specifieke aanbevelingen voor het overheidsbeleid of het monitoren van de ontwikkeling van het probleem op basis van sleutelindicatoren. In een context van groeiend extremisme en vreemdelingenhaat is de school een bevoorrechte plek voor uitwisseling en relaties. Het is de eerste ruimte waarin jongens en meisjes vrienden maken, ongeacht hun afkomst of familiegeschiedenis. De Spaanse regering en de regionale overheden hebben de verantwoordelijkheid om zich resoluut in te zetten voor het bevorderen van de sociale menging op scholen om zo sociale breuk te voorkomen. Zo niet, dan heb je een gouden kans gemist.