

Vergaderjaar 2022–2023

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 665

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 2023

Voor leerlingen is school de plek waar zij samen met leeftijdsgenoten opgroeien, vrienden maken en hun talenten ontwikkelen. School is ook een plek voor leerlingen om te leren omgaan met verschillende achtergronden en opvattingen. Zo kunnen ze zich de belangrijke waarden van onze samenleving, gelijkwaardigheid, vrijheid en solidariteit, eigen maken. Dan is het van belang dat de school een plek is waar leerlingen van verschillende achtergronden samenkomen. Voor een sterk en veerkrachtig Nederland hebben we een samenleving nodig waarin we mét elkaar opgroeien en samenleven. Waar onze jeugd leert dat juist de combinatie van talenten voor het beste resultaat zorgt. Een samenleving waarin we niet opgroeien in bubbels van gelijkgestemden, maar waarin we onze jongeren de mogelijkheid geven om hun talenten in de volle breedte te ontwikkelen. Het SCP refereerde onlangs aan de tweedeling in de samenleving die grotendeels loopt langs de lijn van opleidingsniveau.¹ Dit bevestigt mijn beeld dat onderwijssegregatie onze aandacht nodig heeft.

Op gesegregeerde scholen kunnen maatschappelijke problemen, zoals sociaal-emotionele problemen, onveiligheid en het lerarentekort, zich opstapelen. De inspectie vraagt zich dan ook af of het onderwijs erin slaagt op die scholen de talenten van kwetsbare kinderen tot ontplooiing te brengen.² Ook de SER³ spreekt van een direct verband tussen segregatie enerzijds en onderwijskwaliteit en kansengelijkheid anderzijds. Onderwijssegregatie veroorzaakt namelijk concentraties van kansarme leerlingen van lagere sociaaleconomische afkomst op de minder populaire scholen. Daarmee ontstaat een vicieuze cirkel die door het lerarentekort nog eens wordt versterkt. Op gemeente scholen krijgen leerlingen meer kansen om zich op te trekken aan de sociale omgeving

¹ Sociaal en Cultureel Planbureau. *Samen of gescheiden naar school*. 2021.

² Inspectie van het Onderwijs. *Staat van het Onderwijs 2019*. 2019.

³ Sociaal Economische Raad (SER). *Gelijke kansen in het onderwijs*. 2021.

waarmee ze via andere klasgenoten in contact komen.⁴ Daarom heb ik in mijn brief over kansengelijkheid in het funderend onderwijs (Kamerstukken 31 293 en 31 289, nr. 660) ook al kort stilgestaan bij gelijke toegang tot onderwijs en het tegengaan van onderwijssegregatie. In 2021 is mijn voorganger gestart met de uitvoering van de beleidsagenda tegen onderwijssegregatie, om ervoor te zorgen dat scholen een goede afspiegeling zijn van de samenleving. Ik heb toegezegd uw Kamer begin 2023 te informeren over de voortgang.⁵

In deze brief sta ik eerst stil bij hoe de segregatie in het onderwijs zich de laatste jaren heeft ontwikkeld en wat een gemengde school kan toevoegen. Vervolgens licht ik uw Kamer in over de vorderingen van de beleidsagenda.

Onderwijssegregatie blijft stabiel

We spreken van segregatie in het onderwijs als bepaalde kenmerken (inkomen, opleidingsniveau of migratieachtergrond van de ouders) in een school oververtegenwoordigd of ondervertegenwoordigd zijn in vergelijking met het gemiddelde van een wijk, gemeente of land. Een deel van de segregatie in ons onderwijs is te verklaren door woonsegregatie. Ouders kiezen immers vaak een school dicht bij huis. Er is echter meer aan de hand. Onderwijssegregatie heeft ook te maken met andere factoren zoals het keuzegedrag van ouders en de vrijheid van scholen om zich te profileren. Ook de indeling naar niveaus in het vo en het toelatingsbeleid van scholen dragen bij aan segregatie.

Landelijke segregatiemonitor

Ik heb een consortium van partijen gevraagd om een meerjarig onderzoek te doen naar segregatie. In het eerste deel van dit onderzoek, dat ik met deze brief naar uw Kamer stuur, is gekeken naar oorzaken en beleidsinstrumenten tegen segregatie.⁶ Bij deze rapportage is ook de eerste uitgave van de jaarlijkse monitor bijgevoegd. Die laat zien dat er op landelijk niveau slechts kleine verschillen zitten in de onderwijssegregatie in Nederland tussen 2017/2018 en 2021/2022. De segregatie naar *inkomensniveau* is, in termen van evenredige spreiding van leerlingen niet veranderd. Voor segregatie naar *opleidingsniveau* is er in het vo sprake van een kleine daling, terwijl in het po sprake is van een kleine stijging. Voor segregatie naar *migratieachtergrond* is er zowel in het po als het vo sprake van een kleine daling. Als we kijken naar segregatie in termen van de kans om leerlingen met andere achtergronden tegen te komen, dan zien we een kleine stijging van die kans. Dat geldt voor zowel het po als het vo, voor alle drie de kenmerken (inkomen, opleiding en migratieachtergrond). We kunnen dus stellen dat segregatie gelijk is gebleven en op sommige terreinen iets is afgenomen. Deze ontwikkeling stemt niet ontevreden, maar tegelijkertijd vind ik het absolute niveau van segregatie nog steeds te hoog.

In de grote steden

Grote steden zijn sterker gesegregeerd dan kleine gemeenten. De kans om leerlingen met andere kenmerken te ontmoeten, is groter in matig

⁴ Zie o.a. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/35915342/> en <https://www.nature.com/articles/s41586-022-04997-3>.

⁵ *Wetgevingsoverleg over Slotwet, Jaarverslag en Staat van het Onderwijs 2021*. 27-06-2022, Kamerstuk 36 100 VIII, nr. 23.

⁶ KBA Nijmegen, Kohnstamm Instituut, Oberon, SEOR (2023). *Een grijs gebied. Onderzoek naar beleidsmaatregelen voor het tegengaan van segregatie in het onderwijs*.

stedelijke gebieden ten opzichte van bijvoorbeeld zeer stedelijke gebieden of dunbevolkte gebieden. In het basisonderwijs van de G4 hebben de protestants-christelijke scholen en openbare scholen een relatief meer gemengde samenstelling dan bijvoorbeeld algemeen bijzondere scholen. In het vo hebben scholen voor praktijkonderwijs en scholen met een vmbo-breed aanbod een relatief gemengdere populatie. Scholen met een havo en vwo-aanbod en scholen met enkel een vwo-aanbod hebben een relatief onevenredige samenstelling.

De bijdrage van een gemengde school

Segregatie in het onderwijs is deels een gevolg van scheidslijnen in de samenleving. Maar onderwijssegregatie is tegelijk een oorzaak van het blijven bestaan van die scheidslijnen.

Op gemengde scholen en klassen krijgen kinderen kansen om niet alleen *over* elkaar, maar ook *met* elkaar te leren. En juist dat opgroeien met kinderen met andere achtergronden verruimt je belevingswereld.

Segregatie blijft niet beperkt tot het klaslokaal en de burgerschapscompetenties die je daar op kunt doen. De vriendschappen die je op school sluit, zijn bepalend voor je sociale kring na je schoolcarrière. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat leerlingen gemiddeld hoger scoren op burgerschapsvorming naarmate de school diverser is.⁷ Daarnaast zien we dat scholen, met bovenmatig aantal leerlingen van ouders met een lage sociaaleconomische status, de opeenstapeling van sociaalmaatschappelijke problemen steeds moeilijker kunnen doorbreken. De problemen, zoals armoede en een onrustig thuisklimaat, kunnen elkaar dan gaan versterken. Dat maakt de werkdruk ook zwaarder, waardoor deze scholen vaker meer moeite hebben om goede leraren en schoolleiders te vinden en vast te houden. Ik wil dat de school haar tijd en energie kan besteden aan onderwijs in plaats van de coördinatie van hulpverlening of het brengen van rust. Daarom is het belangrijk dat we extra investeren in deze scholen, zoals ik recent heb aangekondigd in mijn brief over kansengelijkheid.⁸ Aanvullend zorgen we met het programma School en Omgeving voor een verrijkt aanbod voor de ontwikkeling van leerlingen, ook na schooltijd, maar we kunnen ook de factoren aanpakken die onderwijssegregatie versterken. Maatregelen om segregatie tegen te gaan dragen daarmee ook bij aan de doelen in het regeerakkoord op het gebied van het vergroten van kansengelijkheid voor onze leerlingen en het versterken van het burgerschapsonderwijs, ook als onderdeel van het Masterplan Basisvaardigheden.

Uitvoering van de beleidsagenda tegen onderwijssegregatie

In 2021 is mijn ministerie gestart met de uitvoering van de beleidsagenda tegen onderwijssegregatie. We hebben de schouders eronder gezet en in samenwerking met het veld veel acties opgezet met mooie resultaten. Hoewel er mooie stappen zijn gezet, onderschrijf ik ook wat mijn voorganger twee jaar geleden al aan u schreef; de aanpak van segregatie vergt de inzet van alle betrokken partijen over een langere periode.

We doen onderzoek naar wat werkt

In het begin van deze brief sprak ik al over een consortium van onderzoekspartijen dat onderzoek doet naar effectieve beleidsmaatregelen. Die

⁷ Karssen, Van der Veen & Roeleveld, 2011; Karssen, van der Veen & Volman, 2016; Sincer, Volman, Van der Veen & Severiens (2020).

⁸ Visie Kansengelijkheid funderend onderwijs. Kamerstuk 31 293, nr. 660.

kennis mist momenteel. Mijn verwachting is dat één maatregel niet genoeg zal zijn om segregatie effectief te bestrijden, juist omdat er zoveel verschillende oorzaken zijn. Ik denk dus bijvoorbeeld aan een combinatie van woonbeleid, toelatingsbeleid van scholen en nationale maatregelen. Het onderzoek maakt inzichtelijk hoe complex het bestrijden van segregatie is. Het combineren van maatregelen leidt tot dilemma's, die niet eenvoudig kunnen worden opgelost. Vrije schoolkeuze en een divers onderwijsaanbod kunnen bijvoorbeeld segregatie in stand houden, maar zijn tegelijkertijd belangrijke uitgangspunten in ons stelsel. Ik ben daarom zeer benieuwd naar de beleidssimulaties die nog zullen worden uitgevoerd en die ik met uw Kamer zal delen, mede op verzoek van het lid De Hoop.⁹

We helpen scholen en gemeenten

In de afgelopen twee jaar heeft OCW veel gemeenten, schoolbesturen en maatschappelijke organisaties gesproken, ondersteund, verbonden en geadviseerd over de mogelijkheden om segregatie te bestrijden. Op lokaal niveau konden gemeenten hun Gelijke Kansen Agenda uitbreiden met segregatie-maatregelen, zoals voorlichtingscampagnes om ouders hun kinderen in hun eigen woonwijk naar school te sturen of aan het opzetten van topklassen om kinderen van ouders met een lage sociaaleconomische status én cognitief potentieel voor havo of vwo extra begeleiding te geven. Andere voorbeelden zijn subsidies aan de categorale gymnasia die hun traditionele instroom willen differentiëren en die kinderen die van oudsher niet naar de gymnasia gingen zich thuis willen laten voelen op school. Ook steunde OCW een ouderinitiatief uit Rotterdam bij het bereiken van nog meer ouders uit de nieuwbouwwijk om gezamenlijk naar de buurtschool te gaan. Al deze projecten leiden, op lokale schaal, tot meer diverse scholen.

Op nationaal niveau vroegen in 2021 en 2022 bijna 700 vo-vestigingen door het hele land de subsidie heterogene brugklassen aan, waardoor leerlingen nog niet worden ingedeeld in één onderwijssoort als ze beginnen in het voortgezet onderwijs. Hiermee kunnen scholen werken aan de introductie van zo'n brugklas (163 aanvragen), de verlenging van bestaande heterogene brugklas(sen) naar leerjaar 2 of 3 (221 aanvragen), de verbreding van bestaande heterogene brugklas(sen) met een extra schoolsoort of leerweg (91 aanvragen) of het doorontwikkelen van de bestaande heterogene brugklassen (582 aanvragen). Hierdoor komen kinderen van verschillende onderwijsniveaus elkaar langer tegen in de klas en wordt het selectiemoment, voor kinderen die dat nodig hebben, uitgesteld.

Het lid Westerveld vroeg mij om de gevolgen van de vereenvoudigde bekostiging in het vo op brede scholengemeenschappen te blijven monitoren.¹⁰ Door de vereenvoudiging krijgt elke school voor dezelfde leerling dezelfde bekostiging, ongeacht hoe een school georganiseerd is. Dit betekent dat het bekostigingsvoordeel voor brede scholengemeenschappen ten opzichte van andere scholen is verdwenen, omdat brede scholengemeenschappen in de praktijk zeer verschillend georganiseerd kunnen zijn. In plaats daarvan krijgen vestigingen¹¹ met een volledig breed onderwijsaanbod (van vbo tot en met vwo) een extra vaste voet aan bekostiging. Het aantal scholengemeenschappen met een breed onderwijsaanbod (van vbo tot en met vwo) is tussen 2021 en 2022 afgenomen

⁹ Motie van het lid De Hoop. Kamerstuk 36 100 VIII, nr. 12.

¹⁰ Motie van het lid Westerveld. Kamerstuk 35 354, nr. 15.

¹¹ Of twee vestigingen die gezamenlijk het brede onderwijsaanbod hebben en als een school-campus georganiseerd zijn en een bijdrage leveren aan het tegengaan van segregatie.

van 269 naar 262. Het aantal brede vestigingen is, ondanks de extra vaste voet, in diezelfde periode afgenomen van 75 naar 70. Ik zal de ontwikkeling de komende jaren blijven volgen en houd uw Kamer daarvan op de hoogte.

We delen kennis

Zoals ook de inspectie concludeerde, weten lang niet alle gemeenten en schoolbesturen hoe zij segregatie in hun onderwijs moeten tegengaan. Juist om die reden is in 2020 een coalitie van voorlopers in de bestrijding van onderwijssegregatie opgericht. Deze coalitie komt bijeen om van elkaar te leren en ondersteunt grote en kleine gemeenten en schoolbesturen, bijvoorbeeld via goed bezochte inspiratiebijeenkomsten. Gemeenten en scholen kunnen op deze manier leren van succesvolle ervaringen met het creëren van gemengde scholen.

Daarnaast is de website van het Kenniscentrum Gemengde Scholen vernieuwd met actuele en praktische handvatten om segregatie te bestrijden. Geïnteresseerden kunnen voor voorbeelden ook terecht op de website van de Gelijke Kansen Alliantie.

We versterken het integraal toezichtskader

De inspectie wil als interbestuurlijk toezichthouder bijdragen aan de vermindering van kansenongelijkheid en segregatie. De inspectie heeft dit dan ook meegenomen in het nieuwe Interbestuurlijk toezichtskader voor het toezicht op handhaving kinderopvang en de Lokale Educatieve Agenda (waaronder vve) dat ik in november 2022 heb vastgesteld.

Nieuw is dat de inspectie meer dan voorheen met gemeenten in gesprek gaat over hun visie en de doelen die zij stellen op het terrein van segregatie en kansengelijkheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om de taak om jaarlijks via de Lokale Educatieve Agenda met besturen in het funderend onderwijs en ouders in de kinderopvang afspraken te maken over (onder andere) het tegengaan van segregatie en de bevordering van integratie binnen het onderwijs. Door steeds de koppeling te leggen tussen visie, doelen en evaluatie, wil de inspectie stimuleren dat gemeenten deze taak samen met het veld beleidsrijk invullen. De inspectie, gaat in dit kader meer toezichtinformatie delen met gemeenten, bijvoorbeeld in webinars en rondetafelgesprekken. De afgelopen maanden bleek de behoefte van gemeenten aan dergelijke activiteiten groot. Als uit de risicoanalyse of signalen volgt dat gemeenten hun taken mogelijk niet goed uitvoeren, zal het toezicht er in eerste instantie op gericht zijn om te zorgen dat de gemeenten hun taken conform de wet uitvoeren.

Lange adem

We zien dat de acties die de laatste jaren zijn ingezet hun vruchten beginnen af te werpen. Van sommige van deze acties, zoals het financieel stimuleren van heterogene brugklassen, brede vestigingen of het onderzoek naar wat voor beleid werkt, verwacht ik in de toekomst resultaat. Dat betekent dat leerlingen van verschillende achtergronden vaker gemengd naar onze scholen gaan. Ik zal uw Kamer hierover informeren in de periodieke brieven over kansengelijkheid.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma