

Onderzoekslijn 3.2: Evaluatie van het nieuw inschrijvingsbeleid

Promotor: Steven Groenez

Co-promotoren: Mike Smet, Kristof De Witte

Beleidsrelevantie en doelstellingen

De beleidsnota onderwijs (Crevits 2014) verwijst naar enkele kerndoelstellingen van het inschrijvingsbeleid. Het uitgangspunt is dat de vrije schoolkeuze gevrijwaard blijft. Daarnaast wil men segregatie tegengaan en dient het schoolkeuzeproces zowel naar ouders als naar scholen toe transparant en eenvoudig genoeg te zijn.

Het onderzoek wil op elk van deze punten de impact van het nieuwe beleid, dat ten vroegste op 1 september 2017 in werking treedt, nagaan. Een eerste vraag is of er een effect bestaat op de sociale mix in scholen. Waar een centraal aanmeldingsregister (CAR) wordt gebruikt gaan we na wat de impact is van ordeningscriteria als dubbele contingentering (indien ze gebruikt worden). We onderzoeken of de impact cumulatief is: leiden dalingen in segregatie tot grotere dalingen in volgende periodes, of neemt het effect af doorheen de tijd?

Zolang het nieuwe inschrijvingsbeleid niet volledig op punt staat, kan er ingezet worden op de verdere evaluatie van het huidige inschrijvingsbeleid en ex-ante evaluatief onderzoek. Op die manier kan het nieuwe inschrijvingsbeleid ten volle steunen op de inzichten uit de werking van het huidige beleid.

Een tweede vraag gaat in op de kwestie rond eenvoud en transparantie. Is het voor alle ouders duidelijk wat van hen verwacht wordt? Geven ouders hun ware voorkeuren op in een CAR en zijn de regels duidelijk? Menen ze dat het systeem gemanipuleerd kan worden?

Ten derde beschouwen we ook de impact op de vrije schoolkeuze. Hoeveel ouders bekommen een plaats in hun school van eerste voorkeur? Wat zou dit aantal geweest zijn onder alternatieve manieren van toewijzen? Mogelijks heeft een nieuw inschrijvingsbeleid eerder een herverdelingseffect: welke socio-economische groepen winnen en welke verliezen?

We vergelijken ook de impact van het nieuwe inschrijvingsbeleid met dat van het huidige beleid. Welke zijn de verschilpunten en hoe kunnen deze aan uitkomsten gelinkt worden?

State of the art

Met de hierboven gestelde onderzoeksvragen bevinden we ons op het kruispunt van de volgende onderzoeksgebieden of –thema's in de economische en sociologische literatuur: het meten van segregatie, sociale interactiemodellen, mechanism design, determinanten van schoolkeuze en desegregatiebeleid.

Rond het meten van segregatie bestaat een ruime literatuur. Massey & Denton (1988) gaven aan dat segregatie uit verschillende dimensies bestaat, waarvan de gelijke spreiding van leerlingen met een verschillende achtergrond over scholen de meest gebruikte is. In deze context werden heel wat indices ontwikkeld, die allemaal aan verschillende eigenschappen beantwoorden. Verschillende auteurs schoven andere eigenschappen, indices en decompositie-mogelijkheden naar voor (e.g. James & Taeuber 1985, Reardon & Firebaugh 2002, Hutchens 2004, Frankel & Volij 2011).

Over de vraag naar de impact van overheidsbeleid dat segregatie wil tegengaan bestaat weinig evidentie. In het boek *International perspectives on countering school segregation* (2011) wordt een overzicht geboden van de vele initiatieven in verschillende westerse landen, maar het ontbreekt aan structurele metingen van segregatie, en al helemaal aan de mogelijkheid om veranderingen toe te schrijven aan concrete beleidsmaatregelen. Voor Vlaanderen was dit tot recent ook het geval. In een context van vrije schoolkeuze zonder enige vorm van centralisatie in het inschrijvingsproces stond de overheid lange tijd weigerachtig tegen bindende initiatieven om segregatie tegen te gaan (Sierens 2011). Naar de impact van het systeem van dubbele contingentering (DC) gebeurde in de context van het huidige Steunpunt wel reeds onderzoek (Wouters & Groenez, 2015). De auteurs besluiten dat DC een effect heeft gehad op de verdeling van leerlingen over scholen. Zonder deze maatregel zou de schoolse segregatie hoger geweest zijn.

Op langere termijn hangt de impact van het inschrijvingsbeleid op de schoolsamenstelling en segregatie sterk af van de onderliggende segregatiedynamiek. Sociale interactiemodellen verklaren individuele keuzes aan de hand van keuzes van anderen (gekristalliseerd in verschillen in groepscompositie, zij het tussen buurten of tussen scholen). Wanneer individuen voorkeuren hebben om met andere individuen uit de eigen groep in de buurt te wonen of school te lopen, kunnen kleine (eventueel toevallige) schommelingen in groepscompositie aanleiding geven tot grotere veranderingen. Eenvoudige theoretische kaders om dit soort gedrag te verklaren werden voor het eerst naar voor geschoven door Schelling (1971). Een overzicht van deze (grotendeels Amerikaanse) literatuur, met toepassingen op de Vlaamse onderwijscontext, is te vinden bij Wouters & Groenez (2014).

Bij deze theoretische kaders sluit een meer empirische literatuur naar de determinanten van schoolkeuze aan. Hieruit blijkt inderdaad dat mensen geneigd zijn de eigen groep op te zoeken, zo ook in het schoolkeuzeproces. Een eerste manier om dit te onderzoeken, is door expliciet naar voorkeuren voor schoolkenmerken te peilen in vragenlijsten (de zogenaamde *stated preferences*). Voor Vlaanderen wijzen Creten et al (2000) het opvoedingsklimaat en het imago van de school aan als de belangrijkste keuzefactoren. De (etnische) schoolsamenstelling lijkt nauwelijks een rol te spelen, maar het aandeel kinderen met een migratie-achtergrond is dan ook heel klein in hun sample. Met betrekking tot Brussel komen De Rycke & Swyngedouw (1999) net wel tot de conclusie dat etnische samenstelling belangrijk is en met name als proxy voor schoolkwaliteit wordt gebruikt. Nouwen & Vandenbroucke (2012) tenslotte, wijzen op verschillen in schoolkeuzeprocessen tussen hoge en lage sociaal-economische (SES) groepen, vooral in termen van selectiviteit. Een andere manier om het belang van schoolkeuzemotieven te kennen is ze te infereren uit geobserveerde keuzes (de zogenaamde *revealed preferences*). Hier bestaat steeds meer wetenschappelijk onderzoek rond, in het bijzonder voor de VS en het VK. Schoolcompositie lijkt daar een van de belangrijkste verklarende variabelen voor schoolkeuze (e.g. Glazerman 1998 Scheider & Buckley 2002, Hastings et al 2005, Bayer et al 2004) (voor een ruimer overzicht, zie opnieuw Wouters & Groenez (2014)). Voor Vlaanderen liggen de resultaten van een eerste onderzoek (Wouters & Groenez (lopend)) in lijn met internationale bevindingen. Er bestaat voornamelijk evidentie voor groepscompositie-effecten op vlak van opleidingsniveau en thuistaal. De schoolcompositie volgens inkomen speelt geen verklarende rol in de schoolkeuze (in het lager onderwijs). Etnische segregatie ligt ook een stuk hoger dan sociaal-economische segregatie (Wouters & Groenez 2013).

2

Bij het evalueren van het inschrijvingsbeleid is ook de *mechanism design* literatuur relevant. Dit onderzoek bekijkt op welke manieren uitkomsten (zoals het verkrijgen van een plaatsje op een school) tot stand komen, wat de effecten van de regels van een systeem op individueel (strategisch) gedrag zijn en hoe verschillende systemen met elkaar vergeleken kunnen worden. De problematiek van de schooltoewijzing is een klassieke toepassing van mechanism design. In het huidige inschrijvingsrecht wordt momenteel een toewijzingsmechanisme toegepast dat dicht staat bij wat in de literatuur als het *Gale-Shapley student optimal mechanism* of het *Deferred acceptance mechanism* bekend staat (Abdulkadiroglu & Soenmez 2003). Binnen de context van het Steunpunt werd reeds onderzocht hoe men in deze mechanismes een desegregatie-objectief kan inbouwen en welke afwegingen met vrije schoolkeuze dit inhoudt (Wouters & Groenez 2015).

Aanpak

We delen het onderzoekswerk voor deze themalijn op in werkpakketten. We geven deze hieronder zoveel mogelijk in volgorde van oplevering weer. Werkpakket 1 betreft de monitoring van segregatie (WP1). Werkpakket 2 betreft de evaluatie van het huidige inschrijvingsbeleid (WP2). Werkpakket 3, het meest omvangrijke deel, beschouwt het nieuwe inschrijvingsbeleid. We beschouwen enerzijds de impact op transparantie en eenvoud, samen met de communicatie naar de ouders (WP3.1) en anderzijds de impact op de sociale mix en de vrije schoolkeuze (WP3.2). Gezien de wenselijkheid om vooral wat betreft de communicatie zo snel mogelijk naar het beleid terug te koppelen, nemen we dit luik eerder op.

Werkpakket 1. De eerste oefening betreft het monitoren van de evolutie van segregatie. In eerste instantie bekijken we hoe de Hutchens (2004) index evolueert. Dit betreft een verderzetting van het werk uit het Steunpunt SSL (zie Wouters & Groenez 2013, 2014, 2015). Naast de evolutie van de segregatie (de mate waarin leerlingen van verschillende sociaal-economische achtergronden over de scholen zijn verspreid) ontwikkelen we ook een buurtindicator. Het doel is hier om na te gaan in welke mate de samenstelling van de scholen aansluit bij de samenstelling van de buurt (rond de scholen). Hoewel er

een link bestaat tussen de segregatie-index en deze buurtindicator, vallen deze concepten niet samen. Vooral in kansarme gebieden met capaciteitstekort verwachten we meer inzicht te krijgen in de dynamiek van segregatie door deze twee instrumenten naast elkaar te gebruiken. We doen deze oefeningen voor het hele leerplichtonderwijs, al is de buurtindicator vooral relevant voor het basisonderwijs.

Werkpakket 2. Naast het monitoren van de segregatie maken we ook een meer definitieve evaluatie van het huidige inschrijvingsbeleid en het mechanisme van de dubbele contingentering (DC). Zolang het nieuwe inschrijvingsbeleid niet volledig op punt staat, kan er ingezet worden op de verdere evaluatie van het huidige inschrijvingsbeleid en ex-ante evaluatief onderzoek. Gezien het nieuwe inschrijvingsbeleid enerzijds een antwoord wil bieden op de uitdagingen waarvoor het huidige beleid in het leven werd geroepen en anderzijds tegemoet wil komen aan de tekortkomingen van dat huidige beleid, zal er automatisch een grote overlap tussen evaluatie en ex-ante evaluatief onderzoek bestaan.

In een eerste evaluatie (Wouters & Groenez, 2015) kon het effect van DC slechts voor 1 (KO) of 2 schooljaren (LO) vastgesteld worden. Gezien het bestaan van voorrangregels de impact van DC beperken in de eerste jaren na de invoering, is het noodzakelijk om het effect van DC over een langere periode te beschouwen. Voor het kleuteronderwijs, waar we de grootste impact kunnen verwachten, moet het mogelijk zijn om daar analyses voor twee schooljaren aan toe te voegen. Op het vlak van methodologie zijn er enkele punten waarop we, ten opzichte van de eerste analyse van het effect van DC, tot meer robuuste resultaten kunnen komen die het proces van desegregatie inzichtelijker maken.

- Ten eerste verfijnen we de notie van capaciteitsdruk door deze op schoolniveau te bepalen in plaats van op gemeenteniveau. Dit laat ons toe om de mechanismes voor desegregatie in kaart te brengen: hoe verschillen de scholen en gebieden waar desegregatie bereikt werd van de gebieden waar dat niet het geval was.
- Ten tweede gebruiken we niet enkel de variatie in capaciteitsdruk maar ook de variatie tussen LOP en niet-LOP gebieden, waar het beleid van dubbele contingentering respectievelijk wel en niet verplicht van toepassing is.
- Ten derde willen we ook explicieter controleren voor wijzigingen in woonsegregatie om het effect van het inschrijvingsbeleid beter te isoleren.

Voor de monitoring van segregatie en de evaluatie van DC baseren we ons op de data uit de leerlingendatabank. We maken gebruik van de registratie van leerlingen tot en met de februaritelling van 2016. Naar valorisatie toe richten we ons naar de steden met een capaciteits- en vooral een segregatieproblematiek (i.h.b. Gent, Antwerpen en Brussel). We analyseren dus niet enkel de globale impact (voor gans Vlaanderen) van het inschrijvingsbeleid, maar bekijken ook apart de lokale (stedelijke) context. Op die manier kunnen we die wijken en randvoorwaarden identificeren die onder het huidige beleid aanleiding geven tot een vermindering van de segregatie of net verantwoordelijk zijn voor het uitblijven van dit effect.

Werkpakket 3.1. Om de impact van het nieuwe inschrijvingsbeleid op transparantie en eenvoud te bepalen, nemen we vragenlijsten af van scholen en ouders. We selecteren een sample scholen die door het nieuwe inschrijvingsbeleid geaffecteerd worden. We zien erop toe dat deze scholen representatief zijn. Kenmerken die hier een rol spelen zijn het onderwijsniveau, maar ook of de school vroeger tot een LOP-gebied behoorde en dus reeds eerder voorrangregels naar sociale mix hanteerde. We zien ook toe op een voldoende representatie van scholen uit grootsteden (waar zich capaciteitsproblemen voordoen) en dunbevolkte gebieden. Met het oog op de uitdagingen voor de communicatie naar ouders streven we naar voldoende variatie in de aanwezigheid van kansarme ouders en middenveldorganisaties die eventueel de toeleiding van ouders naar scholen verzorgen. De vragenlijst wordt naar de scholen verstuurd na de aanmeldingsperiode in 2018, zodat scholen kunnen aangeven in hoeverre ze van ouders klachten of vragen ontvangen hebben over de nieuwe procedure.

Daarnaast richten we ons ook tot ouders die een school moesten kiezen onder het nieuwe inschrijvingsbeleid. We selecteren deze ouders met het oog op het bekomen van voldoende variatie, zowel naar individuele achtergrond als naar omgeving en scholen (cfr de kenmerken die voor de scholen in overweging genomen worden). We polsen bij de ouders naar begrip van het beleid. Zijn de basisintuïtie van het toewijzingssysteem en de leidende principes duidelijk, of bestaat daar onzekerheid over? Daarnaast onderzoeken we in hoeverre ouders hun ware voorkeuren aan het systeem opgeven. Hoe groot is de groep die (al dan niet terecht) denkt dat het nuttig kan zijn om strategische voorkeuren op te geven? We vragen ouders ook in te schatten of de scholen die zij opgeven overbevraagd zijn. We verwachten dat strategisch gedrag sterk door deze inschatting beïnvloed wordt en gaan na

of ouders lokale capaciteitsdruk accuraat kunnen inschatten. Hoe minder dit het geval is, hoe problematischer strategisch gedrag wordt.

Een eerste afname gebeurt in het voorjaar van 2018, wanneer ouders hun schoolvoorkeuren voor het schooljaar 2018-2019 bekendmaken. Een tweede afname gebeurt in het voorjaar van 2019. We nemen deze vragenlijst dus meermaals af, om zo uit te maken of het inschrijvingsbeleid na 1 jaar inzichtelijker geworden is, en of eventuele weerstand afneemt eenmaal de voordelen van het nieuwe beleid duidelijk worden. Het contacteren van de ouders kan eventueel rechtstreeks gebeuren via het CAR. Indien dit niet mogelijk is werken we via lokale contactpersonen en stakeholders in het onderwijs.

Werkpakket 3.2. Naast transparantie en eenvoud bekijken we ook de impact van het nieuwe beleid op de sociale mix en de vrije schoolkeuze. Indien het gebruikte mechanisme opnieuw een zachte vorm van desegregerend werken (zoals DC in het huidige inschrijvingsbeleid) zou bevatten, kunnen we terugvallen op het onderzoeksdesign uit Wouters & Groenez (2015) (zie supra). Indien in het nieuwe inschrijvingsbeleid geopteerd wordt voor een centraal aanmeldingsregister (CAR), kunnen we (voor de betreffende gebieden) op een meer rechtstreekse manier de impact meten. Hiervoor is wel vereist dat uit deze data ofwel rechtstreeks ware voorkeuren gehaald kunnen worden (als het mechanisme ouders aanzet tot het opgeven van hun ware voorkeursordering) ofwel onrechtstreeks. Zo beschrijven Fack et al (2015) een procedure waarbij schoolvoorkeuren geïnfereerd kunnen worden wanneer ouders populaire scholen, waar ze weinig kans denken te maken op een plaats, weglaten uit hun voorkeursordering.

Aan de hand van deze data is het mogelijk simulaties te maken. We houden dan de voorkeuren van ouders en de schoolcapaciteit constant. Het meest voor de hand liggend is om de uitkomst van een mechanisme zonder aandacht voor desegregatie na te gaan. Iets minder voor de hand liggend is het om de uitkomst te reconstrueren die zich zou voorgedaan hebben in afwezigheid van een gecentraliseerd systeem. In dat geval is het ordeningscriterium chronologie en dienen we een veronderstelling te maken naar wie zich in welke scholen eerst zou inschrijven. De meest eenvoudige veronderstelling is om deze volgorde op basis van toeval te bepalen, al is een meer realistische werkwijze waarschijnlijk om er van uit te gaan dat ouders met een hogere SES zich gemiddeld genomen sneller inschrijven.

Dwarsverbindingen met andere onderzoekslijnen

Het hierboven gepresenteerde onderzoek naar schoolse segregatie en de structurele inrichting van het onderwijs sluit aan bij onderzoekslijn 1.3 naar gelijke kansen. Zo blijft inschrijvingsbeleid een belangrijke pijler van het GOK-beleid, niet alleen omwille van het belang van desegregatie op zich, maar ook omdat (de)segregatie ceteris paribus een impact heeft op de onderwijsuitkomsten. Het beïnvloedt o.a. het 'sociaal kapitaal van de school'. De samenwerking zal niet rechtstreeks in termen van gezamenlijke onderzoeksvragen plaatsvinden, maar eerder via gezamenlijke betrokkenheid in éénzelfde coördinatieteam.

Timing en outputs

De volgorde van de mijlpalen wordt bepaald door de beschikbaarheid van de data en het moment waarop het nieuwe inschrijvingsbeleid ten vroegste ingang zal vinden.

Voor elk werkpakket voorzien we minstens 1 rapport. Voor WP3.2 voorzien we ook een wetenschappelijke paper. Gezien de directe beleidsrelevantie van de communicatie van het beleid naar de ouders, stellen we voor de eerste resultaten reeds tussentijds te presenteren, alvorens we een meer definitieve evaluatie maken van de impact van het nieuwe inschrijvingsbeleid op transparantie en eenvoud (op basis van de bevragingen voor 2 schooljaren). Ook voor de impact op de sociale mix voorzien we een eerste rapportering, enkel voor het eerste schooljaar, om aan het einde van het steunpunt een meer omvattende effectmeting (voor de drie schooljaren) uit te voeren.

mijlpalen	Inhoud	output
Februari 2017	WP1: Monitoring evolutie schoolse segregatie	Rapport
April 2017	WP2: Evaluatie huidig inschrijvingsbeleid	Rapport
Juni 2018	WP3.1: (Tussentijdse) evaluatie van het nieuwe inschrijvingsbeleid: communicatie	Presentatie
Januari 2019	WP3.2: Impact van het inschrijvingsbeleid op de sociale mix en de vrije schoolkeuze. Evaluatie na 1 jaar	Rapport

Juli 2019	WP3.1: Evaluatie van de invoering van het nieuwe inschrijvingsbeleid: communicatie, perceptie en werkpunten	Rapport
Oktober 2019	WP3.2: Impact van het inschrijvingsbeleid op segregatie	Wetenschappelijke paper
Juli 2020	WP3.2: Impact van het inschrijvingsbeleid op de sociale mix en de vrije schoolkeuze. Evaluatie na 3 jaar	Rapport

Referenties

- Abdulkadiroglu, A., & Soenmez, T. (2003). School choice: A mechanism design approach. *The American Economic Review*, 93(3), 729-747.
- Bagley, C., Woods, P. A., & Glatter, R. (2001). Rejecting schools: Towards a fuller understanding of the process of parental choice. *School leadership & management*, 21(3), 309-325.
- Bakker, J. T., Denessen, E., Peters, T., & Walraven, G. (2010). *International perspectives on countering school segregation*. Antwerpen/Apeldoors: Garant.
- Bayer, P., McMillan, R., & Rueben, K. S. (2004). What drives racial segregation? New evidence using census microdata. *Journal of Urban Economics*, 56(3), 514-535.
- Creten, H., Douterlungne, M., Verhaeghe, J.-P., & De Vos, H. (2000). Voor elk wat wils. Schoolkeuze in het basis- en secundair onderwijs. *OBPWO-project 97.02*.
- Crevits, H. (2014). *Beleidsnota Onderwijs 2014-2019*. Brussel: Vlaamse regering.
- De Rycke, L., & Swyngedouw, M. (1999). The value of concentration schools as appreciated by Moroccans, Turks, and unskilled Belgians in Brussels. *International Journal of Educational Research*, 31(4), 267-281.
- Fack, G., Grenet, J., & He, Y. (2015). Beyond truth-telling: Preference estimation with centralized school choice.
- Frankel, D., & Volij, O. (2011). Measuring school segregation. *Journal of Economic Theory*, 146(1), 1-38.
- Glazerman, S. M. (1998). School quality and social stratification: the determinants and consequences of parental school choice. *Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association (San Diego, CA, April 13-17, 1998)*.
- Hastings, J. S., Kane, T. J., & Staiger, D. O. (2005). *Parental preferences and school competition: Evidence from a public school choice program*. Tech. rep., National Bureau of Economic Research.
- Hutchens, R. (2004). One Measure of Segregation. *International Economic Review*, 45(2), 555-578.
- James, D., & Taeuber, K. (1985). Measures of Segregation. *Sociological Methodology*, 15, 1-32.
- Massey, D., & Denton, N. (1988). The dimensions of residential segregation. *Social forces*, 67(2), 281-315.
- Nouwen, W., & Vandenbroucke, A. (2012). Oorzaken van segregatie in het basisonderwijs: een perceptiegestuurde marktwerking met ongelijke machtsposities van ouders en scholen. In *Segregatie in het basisonderwijs: geen zwart-witverhaal*. Garant.
- Reardon, S., & Firebaugh, G. (2002). Measures of multigroup segregation. *Sociological Methodology*, 32(1), 33-67.
- Schelling, T. (1971). Dynamic models of segregation. *Journal of mathematical sociology*, 1(2), 143-186.
- Schneider, M., & Buckley, J. (2002). What do parents want from schools? Evidence from the Internet. *Educational evaluation and policy analysis*, 24(2), 133-144.
- Sierens, S., Mahieu, P., & Nouwen, W. (2011). International perspectives on countering school segregation. In J. Bakker, E. Denessen, D. Peeters, & G. Walraven (Eds.). Garant.
- Wouters, T., & Groenez, S. (2013). *De evolutie van schoolse segregatie in Vlaanderen. Een analyse voor de schooljaren 2001-2002 tot 2011-2012*. Tech. rep., Leuven: Steunpunt SSL.
- Wouters, T., & Groenez, S. (2014). *Relatieve groeps-grootte, nulscholen en de interpretatie van segregatie-indices*. Tech. rep., Leuven: Steunpunt SSL.
- Wouters, T., & Groenez, S. (2014). *School choice and segregation: explanatory models*. Tech. rep., Leuven: Steunpunt SSL.
- Wouters, T., & Groenez, S. (2015). *Overheidsbeleid en schoolse segregatie*. Tech. rep., Leuven: Steunpunt SSL.