

Bijlage 2

Bakens voor spreiding en integratie: bevindingen van de Onderwijsraad

1. Een schets van de complexe problematiek

De Raad geeft aan dat het om een zeer complexe problematiek gaat met tal van paradoxen en dilemma's. Er bestaat bijvoorbeeld spanning tussen het collectieve belang om tot een betere verhouding op scholen te komen van allochtone en autochtone leerlingen, en de individuele keuzevrijheid van ouders waar ze hun kinderen naar school laten gaan. En moet er voorrang gegeven worden aan het belang van een autonome school of aan het belang van een betere spreiding van leerlingen over scholen binnen een gemeente? Een voorbeeld van een paradox is het gedrag van ouders. Ouders zeggen dat ze voor spreiding van leerlingen zijn maar als ze zelf voor de keuze gesteld worden om een schoolkeuze voor het eigen kind te bepalen, is de keuze van de ouder vaak behoudender en kiest men voor de 'veilige' weg van de witte school. Bovendien is het belang van de keuze van ouders groot want deze is bepalend voor de samenstelling van de school. Ook zijn de effecten van spreidingsmaatregelen ongewis. Er is slechts beperkt bewijs dat spreidingsmaatregelen de leerprestaties van allochtone leerlingen helpen verbeteren. Maar het gaat bij spreidingsbeleid niet alleen en niet in de eerste plaats om onderwijsprestaties. Contacten tussen allochtonen en autochtonen zijn in bredere zin van groot belang voor de sociaal-economische en voor de sociaal-culturele integratie. De Raad constateert dat er geen eenvoudige oplossingen voorhanden zijn om integratie in het basisonderwijs te bevorderen en segregatie tegen te gaan.

2. Spreidingsbeleid juridisch en praktisch onderzocht

De Onderwijsraad concludeert dat een spreidings- en toelatingsbeleid waarbij als criterium de nationaliteit van (één der) ouders gebruikt wordt, juridisch niet houdbaar is. Nederland is gebonden aan internationale wetgeving die dat verbiedt. Tegelijkertijd geeft deze regelgeving de opdracht discriminatie en segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Dit is één van de redenen waarom de Raad van mening is dat er wel ruimte is om maatregelen tegen segregatie te nemen, zolang deze niet gebaseerd zijn op etniciteit of nationaliteit. De raad meent dat een wachtlijst op grond van achterstand wel mogelijk is. De nieuwe gewichtenregeling, waarbij het criterium etniciteit vervangen wordt door achterstand (op basis van het opleidingsniveau van de ouders) biedt hiertoe aanknopingspunten.

De Raad heeft aan de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) gevraagd een oordeel uit te spreken over deze kwestie. De CGB heeft een ander standpunt waar het gaat om de vraag of (taal)achterstand onder voorwaarden als criterium voor spreidings- en toelatingsbeleid juridisch wel houdbaar is. Uit de uitspraken van de CGB valt af te leiden dat spreiding van leerlingen in beginsel leidt tot indirect onderscheid in de zin van de Algemene wet gelijke behandeling, wat slechts gerechtvaardigd is als sprake is van een legitiem doel en de middelen om dat doel te bereiken passend en noodzakelijk zijn. De Onderwijsraad merkt daarover op dat de CGB zo strikt toetst of sprake is van een objectieve rechtvaardiging en motiveringseisen stelt die zo zwaar zijn, dat het voeren van een dergelijk beleid niet of nauwelijks mogelijk is. De Onderwijsraad concludeert, in tegenstelling tot de CGB, dat er op grond van andere internationale verdragen wel ruimte is om spreidingsbeleid, op andere gronden dan etniciteit, te voeren.

Spreidingsbeleid werkt in praktisch opzicht alleen als aan twee voorwaarden wordt voldaan: in de omgeving van de school wonen genoeg kinderen met en zonder achterstand én beide groepen hebben

voldoende belangstelling voor een bepaalde school. In sommige wijken in de grote steden is er steeds minder gemengd aanbod van leerlingen. Dus in praktisch opzicht is spreidingsbeleid daar veelal moeilijk te voeren en wordt dit in het geval van Rotterdam beperkt tot gemengde wijken.

Tenslotte is de volgende kanttekening te plaatsen bij spreidingsbeleid. Zoals al opgemerkt, is er slechts beperkt bewijs dat door spreidingsmaatregelen de leerprestaties allochtone leerlingen worden verbeterd. Scholen met veel achterstandsleerlingen hebben expertise opgebouwd in het bestrijden van achterstanden. Het risico bestaat dat achterstandsleerlingen bij spreidingsbeleid op scholen terecht komen die minder expertise op dit vlak hebben. Maar onderwijsprestaties zijn niet het enige element in deze discussie. Scholen en gemeenten worden geconfronteerd met actuele problemen rond segregatie in de wijken en dus in de scholen. De Onderwijsraad stelt dat scholen vanuit het bredere perspectief van integratie de taak hebben om bij te dragen aan het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie. Hierin zal een lokale afweging gemaakt moeten worden over het al dan niet voeren van spreidingsbeleid, waarbij lokale factoren zoals de omvang van het probleem, de manier waarop het probleem ervaren wordt en de mate waarin demografisch nog gespreid kan worden, beslissend zijn.

3. Twee alternatieven onderzocht

De Onderwijsraad heeft twee alternatieven getoetst. Het voorstel van het Kabinet om scholen vijf jaar na stichting een bepaald maximum aantal achterstandsleerlingen te laten hebben (de zogenaamde 80-20-maatregel), acht de Raad praktisch gezien niet uitvoerbaar. Er zitten volgens de Raad teveel praktische haken en ogen aan dit voorstel, zoals: waar haalt een school met een 'tekort' aan niet-achterstandsleerlingen deze leerlingen vandaan? En hoe kan bij een nog te stichten school worden bepaald hoe groot het aantal kinderen met een achterstand zal zijn. Verder vraagt de Raad zich af hoeveel jaar de eis van de 80% zal gelden en wat er gebeurt als na vijf jaar na de stichting van de school blijkt dat de school meer dan 80% achterstandsleerlingen heeft. De Raad is van mening dat de school geen instrumenten heeft om leerlingstromen te sturen. Het zou bovendien afbreuk doen aan het keuzerecht van ouders van achterstandsleerlingen. De Raad ziet meer in een vrijwillig na te streven ambitieniveau door het schoolbestuur.

Ook het tweede alternatief, het inzetten van de gewichtenregeling als instrument om scholen – financieel- te prikkelen om het aantal achterstandsleerlingen te beperken, acht de Raad praktisch gezien niet uitvoerbaar. Zo is het niet mogelijk om niet-achterstandsleerlingen dwingen te laten instromen. En de Raad ziet niets in het stellen van een plafond van 80% om zo scholen te prikkelen om de instroom van achterstandsleerlingen te beperken.

4. Lokale aanpak is nodig

De Onderwijsraad stelt dat een landelijk opgelegde aanpak van het spreidingsvraagstuk uitgesloten is omdat er op lokaal niveau te veel specifieke omstandigheden en verschillen in bijvoorbeeld de bevolkingssamenstelling zijn. Bovendien hebben grootscheepse verplichte spreidingsmaatregelen in de VS de witte vlucht uit de grote steden versterkt en daarmee de segregatie vergroot. De Onderwijsraad spreekt over de 'tragiek van de goede bedoelingen' die in de VS tot tegengestelde resultaten heeft geleid. Voor het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie in het primair onderwijs is dus vooral een lokale aanpak vereist, waarbij het belangrijk is dat voor een gezamenlijk gevoeld probleem een gezamenlijke verantwoordelijkheid geldt.

Een dergelijke lokale aanpak moet door schoolbesturen en gemeenten ingezet worden. Hiervoor zijn er verschillende methoden. Een simpel lijstje van succes- en faalfactoren kan niet worden gegeven. Succes hangt vaak af van het op de juiste manier inspelen op kansen die zich voordoen. Voor schoolbesturen is het bevorderen van sociale integratie een belangrijk ingrediënt. Daarbij kan gedacht

worden aan uitwisseling van leerlingengroepen en het inspelen op initiatieven van ouders. Informatie, communicatie en stimulering zijn in dit proces erg belangrijk. En vooral een factor als het betrekken van de ouders blijkt even cruciaal als ingewikkeld.

In de lokale aanpak van gemeenten hoort het 'niet-vrijblijvende' overleg dat gemeenten in het kader van het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid met ingang van augustus 2006 met schoolbesturen moeten voeren over wat zij aan integratie gaan doen. De Onderwijsraad is van mening dat ook de afspraken van niet-vrijblijvende aard moeten zijn en dat gemeenten uiteindelijk moeten kunnen bepalen welke afspraken gemaakt worden. Onderwijshuisvesting als instrument om te spreiden, kan een ander onderdeel van de aanpak zijn. De Onderwijsraad meent dat wetgeving aangepast moet worden opdat gemeenten onderwijshuisvesting kunnen inzetten als spreidingsinstrument. Gemeenten moeten steun geven aan ouderinitiatieven, zoals een groep autochtone ouders die hun kinderen collectief op een school die steeds meer allochtone leerlingen trekt, willen aanmelden. Tenslotte kan spreidingsbeleid op basis van achterstand onderdeel uitmaken van de lokale aanpak. In dat kader kunnen afspraken gemaakt worden over hoe leerlingen met een achterstand beter over de verschillende scholen verdeeld worden.