

de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA 's-GRAVENHAGE

Den Haag

14 oktober 2005

Ons kenmerk

PO/ZO/2005/43745

Onderwerp

Kabinetsreactie Advies Onderwijsraad "Bakens
voor spreiding en integratie"

Hierbij ontvangt u de Kabinetsreactie op het advies van de Onderwijsraad getiteld: "Bakens voor spreiding en integratie". Integratie van allochtone jongeren in de samenleving vormt een belangrijk onderdeel van het beleid van het Kabinet. Een meersporenbeleid is noodzakelijk om tot de gewenste resultaten te komen. Naast het blijven investeren in de kwaliteit van het onderwijs en het tegengaan van onderwijsachterstanden is het met elkaar opgroeien belangrijk om tot sociale binding te komen. In deze brief reageer ik op het advies van de Onderwijsraad waarbij ik inga op de maatregelen vanuit de Rijksoverheid om integratie in het basisonderwijs te bevorderen en segregatie tegen te gaan. Uit de reactie blijkt dat een aantal maatregelen al in voorbereiding is. Ten slotte treft u als bijlage bij de brief het advies van de Onderwijsraad op hoofdlijnen en een overzicht van de maatregelen op de verschillende niveau's (Rijk, gemeenten, schoolbesturen).

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(Maria J.A. van der Hoeven)

1. Inleiding

De gemeente Rotterdam heeft samen met de Rotterdamse schoolbesturen het voorstel gedaan om te werken met een dubbele wachtlijst voor basisscholen in gemengde buurten: één lijst voor allochtone kandidaat-leerlingen en één voor autochtone kandidaat-leerlingen. Hiermee zou de segregatie in het onderwijs worden tegengegaan en daarmee de integratie worden bevorderd. Aan mij is gevraagd of een dergelijke wachtlijst die expliciet gestoeld is op etniciteit, juridisch mogelijk is. En ook: als het niet kan, wat mag en kan dan wel om segregatie tegen te gaan en daarmee de integratie te bevorderen?

Naar aanleiding van deze kwestie heb ik besloten om deze vragen aan de Onderwijsraad voor te leggen. Ook is de Onderwijsraad gevraagd te adviseren over andere maatregelen die segregatie in het basisonderwijs kunnen voorkomen. De Raad is verzocht om in te gaan op het perspectief van integratie en specifiek op gebruikte instrumenten door de diverse gemeenten die kampen met problemen rond onderwijssegregatie en de ervaringen van deze gemeenten.

Daarbij is gevraagd eventuele alternatieven te bezien in het licht van criteria zoals duurzaamheid, houdbaarheid, aanvaardbaarheid en uitvoerbaarheid. Het advies beperkt zich tot het primair onderwijs omdat de keuze voor basisscholen andere mechanismen kent dan de keuze voor het voortgezet onderwijs. De Commissie Gelijke Behandeling (CGB) is bij dit advies betrokken door een deeladvies aan de Onderwijsraad uit te brengen.

‘Leren over de ander is moeilijker zónder de ander’, zo stelt de Onderwijsraad in haar advies. De aandacht in het integratievraagstuk moet er mede op gericht zijn dat kinderen van verschillende bevolkingsgroepen met een verschillende achtergrond met elkaar in contact komen. Daar zijn verschillende instrumenten voor. Onder bepaalde voorwaarden kan spreiding van leerlingen over scholen hierbij helpen. De Onderwijsraad heeft in haar advies de bakens geschetst waartussen de mogelijkheden waarmee integratie bevorderd kan worden, zich naar zijn mening bevinden.

2. Reactie van het Kabinet

2.1 Het bredere perspectief van binding

De Raad schetst de complexiteit van het integratie- en spreidingsvraagstuk. Hij noemt het bevorderen van integratie als hoofdargument om te spreiden. Spreidingsbeleid van basisscholen kan onderdeel zijn van het brede integratievraagstuk. Met de zienswijze van de Raad ben ik het eens. De mogelijkheid tot een gemengde schoolpopulatie heeft in eerste instantie te maken met de samenstelling van de buurt.

In de recent toestuurde reactie op het RMO-advies *Eenheid, verscheidenheid en binding. Over concentratie en integratie van minderheden in Nederland* (Advies 35, februari 2005) heeft het kabinet aangegeven dat een meer diverse woningvoorraad in wijken een fundamenteel middel is om de ruimtelijke verstengeling van maatschappelijke achterstand en etniciteit te doorbreken. Het kabinet zet dit middel in om de integratie te bevorderen en maatschappelijke achterstand van bepaalde bevolkingsgroepen tegen te gaan. Daarnaast is het van belang om de binding tussen verschillende bevolkingsgroepen via andere wegen tot stand te brengen. Ook uit het SCP-rapport *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming* (juni 2005) blijkt dat contacten tussen verschillende bevolkingsgroepen van wezenlijk belang zijn, zowel voor de taalvaardigheid als

meer in algemene positieve zin. Ik ben het met de Onderwijsraad eens dat het onderwijs hierin een taak te vervullen heeft. Daarom krijgen scholen de opdracht om in het schoolprogramma aandacht te besteden aan burgerschap en sociale integratie. De Raad ziet dit als een goede opstap om vorm te geven aan het onderwijsintegratiebeleid.

Daarnaast moeten schoolbesturen en gemeenten in het kader van het nieuwe onderwijsachterstandenbeleid in de toekomst in ieder geval jaarlijks met elkaar overleg voeren en niet-vrijblijvende afspraken maken over het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie. Spreidingsbeleid kan onderdeel uitmaken van deze maatregelen.

2.2 Juridische haalbaarheid van lokaal spreiden op grond van achterstand en investeren in de kwaliteit van het onderwijs

Uit het advies van de Onderwijsraad blijkt dat het spreiden op basis van etniciteit juridisch niet mogelijk is. Op basis van een achterstandencriterium zou dit wel kunnen. Ik kan mij vinden in de redenering van de Onderwijsraad en het alternatief dat wordt geschetst. Over de juridische mogelijkheden van vormen van spreidingsbeleid genuanceerd kan worden gedacht. Het is niet mogelijk om op voorhand garanties te geven of en in hoeverre vormen van spreidingsbeleid mogelijk zijn. Het is uiteindelijk altijd aan de rechter om dat in een concrete situatie te bepalen. Doorredenerend in de lijn van de CGB zou gesteld kunnen worden dat het terugdringen van (taal)achterstand en het realiseren van sociale integratie een legitiem doel is waarbij vormen van spreiding een passend en een noodzakelijk middel is. Dit doel en het middel zijn niet uitsluitend gericht op bepaalde groepen in de samenleving, maar hebben betrekking op alle leerlingen met onderwijsachterstanden. In dit verband is van belang dat naar verwachting binnenkort in de wetgeving zal worden opgenomen dat het onderwijs er mede van uitgaat dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, dat het onderwijs mede is gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie, en dat het onderwijs er mede op is gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten (zie het initiatiefwetsvoorstel van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt, Kamerstukken II 2004/05, 29 666). Deze eisen zijn voor de scholen deugdelijkheidseisen. De wetgever geeft hiermee aan dat sociale integratie voor de scholen een doel is. Het is aan de scholen om invulling aan deze wettelijke opdracht te geven, maar ook richting ouders is het voorschrift van belang omdat het aangeeft dat dit voor de scholen een doelstelling is waarmee zij rekening kunnen houden. Ouders hebben in beginsel weliswaar recht op vrije schoolkeuze, en bijzondere scholen hebben in beginsel de mogelijkheid om leerlingen te weigeren op basis van levensbeschouwelijke grondslag van de school. Dit neemt niet weg dat scholen invulling moeten kunnen geven aan de wettelijke opdracht en dat scholen in dat verband afspraken kunnen maken met gemeenten of andere scholen. Ik ben het met de Onderwijsraad eens dat in die afspraken spreidingsbeleid op grond van achterstand tot de mogelijkheden behoort.

Terecht constateert de Raad dat spreidingsbeleid een lokale aangelegenheid is én dat er een aantal kanttekeningen te plaatsen is bij het voeren van spreidingsbeleid. Met name het niet meer kunnen profiteren door leerlingen die dat nodig hebben van de expertise die scholen met veel achterstandsleerlingen hebben opgedaan in het wegwerken van deze achterstanden. Ook het al eerder genoemde SCP-rapport *Uit elkaars buurt* ondersteunt deze bewering. De leerwinst op zogenaamde

'zwarte' scholen is niet minder en in sommige gevallen zelfs meer dan op scholen met een andere samenstelling in de leerlingpopulatie, zo betoogt dit rapport. Het overgrote deel van het verschil in prestaties ligt niet aan de kleur van de school, maar aan sociaal-economische verschillen. Kinderen op zwarte scholen zijn vaak afkomstig uit lage sociaal-economische milieus, en dat is in het bijzonder bepalend voor de schoolprestaties. Het opleidingsniveau van de ouders blijkt veel belangrijker voor de taalbeheersing dan de kleur van de school.

Dat brengt mij bij de kern van waar het naar mijn mening in het onderwijsintegratiebeleid omgaat, zoals ik ook al aangegeven heb in mijn brief over onderwijs, integratie en burgerschap van 23 april 2004 (kamerstuk 29536, nr. 1): blijven investeren in de kwaliteit van het onderwijs en het bestrijden van de onderwijsachterstanden. Daar zijn we hard mee bezig. Uit allerlei analyses blijkt ook steeds weer opnieuw de centrale rol van onderwijs in de sociale en culturele integratie van minderheden. Er is al veel bereikt. Zo blijkt uit de *Jaarnota integratiebeleid 2005* (TK30304 2005/2006 nr.1-2) dat het opleidingsniveau van allochtonen blijft stijgen. Maar we zijn er nog niet. Nieuwe maatregelen zijn in voorbereiding om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren en ervoor te zorgen dat financiële middelen dáár terecht komen waar ze het hardst nodig zijn.

Dit vind ik echter niet genoeg. Het gaat bij het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie niet alleen om onderwijsprestaties. Maatschappelijke binding, en mét en ván elkaar leren is zeker zo belangrijk. In dat kader ben ik van mening dat gemeenten en scholen waar mogelijk de gelegenheid moeten krijgen om tot een meer gemengde schoolpopulatie te komen. Een gemengde schoolpopulatie is nog geen garantie voor onderlinge contacten en een verdergaande integratie. De school zal actie moeten ondernemen om de integratie ook binnen de school te bevorderen. Ik ben het met de Onderwijsraad eens dat het eventueel spreiden van leerlingen een lokale afweging is, waarbij het Rijk de randvoorwaarden stelt.

2.3 Spreiden bij schoolstichting en de nieuwe gewichtenregeling

Ik ben van mening dat er zwaarwegende motieven zijn om tot meer gemengde scholen te komen waardoor de integratie wordt bevorderd. Daarom heeft het Kabinet besloten om bij de stichting van nieuwe scholen de eis te stellen dat deze mogen bestaan uit maximaal 80% achterstandsleerlingen. Om deze reden is niet gekozen voor een vrijwillig gekozen beleid van de school, zoals de Onderwijsraad voorstelt, maar voor een wettelijke voorwaarde om voor bekostiging in aanmerking te komen. Bij het indienen van een aanvraag om een school voor bekostiging in aanmerking te laten komen zal aannemelijk gemaakt moeten worden dat de school uit maximaal 80% achterstandsleerlingen bestaat. Indien na vijf jaar de school meer dan 80% achterstandsleerlingen heeft kan dit tot gevolg hebben dat deze zal worden gesloten. Wanneer de school na de eerste vijf jaar minder dan 80% achterstandsleerlingen heeft, vervalt deze eis. De school heeft geen waarborgen dat men over bepaalde quota "niet achterstandsleerlingen" kan beschikken, maar de school kan in haar aannamebeleid wel kenbaar maken welke categorie leerlingen tot de school kan worden toegelaten. Voorlichting aan ouders is bijvoorbeeld een instrument waarmee de school leerlingen kan werven.

We moeten alle middelen die ons ter beschikking staan om dit doel te bereiken, binnen de mogelijke grenzen wel te verstaan, grijpen en onderzoeken. Naast het bevorderen van integratie via andere wegen dan spreidingsbeleid, vind ik spreidingsbeleid onder de door de Onderwijsraad beschreven condities dan ook wenselijk. Om deze reden heb ik ervoor gekozen om wat betreft het aantal achterstandsleerlingen een wettelijke voorwaarde te stellen om voor bekostiging in aanmerking te komen bij de stichting van een school. De nadere uitwerking van dit voorstel zal ik met u bespreken in het kader van het wetsvoorstel. Ook de wijzigingen in de gewichtenregeling, waarbij de etnische factor vervalt en een maximum wordt gesteld aan extra bekostiging bij 80% achterstandsleerlingen, is nog onderwerp van gesprek. De brief met de uitwerking daarvan is separaat aan uw Kamer toegezonden.

2.4 Lokale aanpak met verplicht overleg gemeenten en schoolbesturen, en wetgeving burgerschap en sociale integratie

De Onderwijsraad geeft aan dat spreidingsbeleid vooral een lokale aangelegenheid is, dat onderdeel kan uitmaken van een lokaal plan om segregatie tegen te gaan en integratie te bevorderen. Ik ben blij dat de Raad de door mij voorgestelde maatregelen om schoolbesturen en gemeenten hierbij te helpen, ondersteunt.

In de wet primair onderwijs wordt in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid een bepaling opgenomen die gemeenten en schoolbesturen verplicht gezamenlijk overleg te voeren over onder andere het bestrijden van onderwijsachterstanden en het bevorderen van integratie en het tegengaan van segregatie. Met dit overleg wordt onder andere beoogd een betere spreiding van achterstandsleerlingen over de scholen in een gemeente te realiseren. Daarnaast kunnen afspraken gemaakt worden over bijvoorbeeld het uitwisselen van leraren en leerlingen, het gezamenlijk organiseren van culturele activiteiten of sportevenementen om de integratie tussen allochtone en autochtone leerlingen te bevorderen. Het is de bedoeling dat de agenda voor dit overleg in gezamenlijkheid en op basis van gelijkwaardigheid wordt opgesteld met inachtneming van de wettelijke verantwoordelijkheden van schoolbesturen enerzijds en die van gemeenten anderzijds. De Raad is van mening dat de gemeenteraad bij dit overleg uiteindelijk een beslissing moet kunnen nemen. In tegenstelling tot de opvatting van de Onderwijsraad ga ik ervan uit dat het een overleg van gelijkwaardige partners is. Op deze wijze kan een kwaliteitsdialoog tussen schoolbesturen en gemeenten ontstaan, waarbij ieder zijn eigen verantwoordelijkheid heeft. Over de wijze waarop dit arrangement vorm kan krijgen, heb ik overleg gevoerd met gemeenten en het scholenveld. Het arrangement beoogt een inhoudelijke en procesmatige invulling te geven aan het lokale onderwijsoverleg tussen de gemeenten en scholen voor funderend onderwijs. Startpunt is dat in onderling overleg tussen gemeenten en schoolbesturen een lokale beleidsagenda wordt opgesteld over de belangrijkste thema's waarover overleg gevoerd gaat worden. Het maken van afspraken over integratie en segregatie zal onderdeel uitmaken van de agenda. Een notitie met een uitwerking van een bestuurlijk arrangement voor lokaal onderwijsbeleid treft u aan als bijlage 3. Deze notitie is bedoeld als handreiking voor het te voeren overleg op lokaal niveau tussen scholen en gemeenten. Van een aantal gemeenten, onder andere van Rotterdam, heb ik ter kennisneming hun plannen van aanpak ontvangen in het kader van onderwijsintegratiebeleid. Onderlinge uitwisseling is een goede zaak. Het is van belang dat gemeenten onderling 'good practices' uitwisselen. Ik wil deze uitwisselingen

stimuleren via het programma “kwaliteit in uitvoering” dat door de VNG wordt uitgevoerd als ondersteuning voor gemeenten bij het Onderwijsachterstandenbeleid. Scholen kunnen gebruik maken van de expertise van de LPC op dit terrein.

Volgens de Onderwijsraad is de verantwoordelijkheid van de gemeente voor de huisvesting van scholen een middel dat zij in handen heeft om werk te maken van een spreidingsbeleid. De bestrijding van segregatie zou een plaats in de huisvestingsverordening, namelijk in de urgentiecriteria, kunnen krijgen. Wel betwijfelt de Raad of de regeling over de onderwijshuisvesting nu al de ruimte biedt om expliciet als integratie-instrument ingezet te worden, omdat de bevoegdheid voor een ander doel (integratie/spreiding) gebruikt wordt dan waarvoor zij is gegeven (namelijk huisvesting verzorgen waar er behoefte is). Bij de vraag of sprake is van gebruik van een bevoegdheid voor een ander doel dan waarvoor zij is toegekend, zal altijd rekening moeten worden gehouden met de grenzen waarbinnen de overheid vrij moet kunnen zijn om naar eigen inzicht te handelen. Bij het huisvestingsbeleid is niet uitdrukkelijk een beperking in de keuzevrijheid vastgelegd. Wel kan uit de aard van de taak om een huisvestingsbeleid te voeren worden afgeleid dat de gemeente daarbij een grote mate van beleidsvrijheid heeft. Voor zover richtingsaspecten een rol zouden spelen bij de toewijzing van huisvestingsvoorzieningen bevatten de onderwijswetten een voorziening dat de gemeente de Onderwijsraad kan verzoeken om een advies uit te brengen over de vaststelling van het programma huisvestingsvoorzieningen in relatie tot de vrijheid van richting en de vrijheid van inrichting. Naarmate een bepaald doel maatschappelijk meer geaccepteerd is en er bijvoorbeeld een breed draagvlak is voor vormen van spreiding, zal ook de bevoegdheid om onderwijshuisvesting als instrument voor spreiding meer aanvaard zijn. Het is uiteindelijk natuurlijk altijd aan de rechter om in voorkomend geval te bepalen of een wettelijke basis ontbreekt. Een wijziging van de wet zou de Onderwijsraad suggereert acht ik niet nodig.

De Onderwijsraad noemt de betrokkenheid van ouders van groot belang als het gaat om succesvol spreidingsbeleid. Het gaat dan zowel om autochtone als allochtone ouders. Om de betrokkenheid van allochtone ouders bij scholen te vergroten, wordt (eind 2005) een tijdelijk platform allochtone ouders opgericht. Doel van dit platform is dat ook allochtone ouders zich duurzaam thuis en vertegenwoordigd voelen bij het georganiseerd onderwijsveld in het PO en VO en dat de scholen worden ondersteund bij het betrekken van allochtone ouders. Om de school-ouderbetrokkenheid in het algemeen te versterken, zullen de minister en de vertegenwoordigers van het georganiseerd onderwijsveld in het PO en VO in oktober 2005 een intentieverklaring met een aantal concrete actiepunten ondertekenen. Het effect van genoemde initiatieven is dat de positie van ouders en in het bijzonder van allochtone ouders aanzienlijk versterkt zal worden. Het versterken van de school-ouderbetrokkenheid en de inspanningen die er op gericht zijn om de organisaties van ouderverenigingen, medezeggenschapsraden, schoolbesturen en belangenbehartigers meer een afspiegeling te laten zijn van de maatschappelijke omgeving, zullen een positieve bijdrage leveren aan de inbedding in de sociale netwerken en zorgen voor meer wederzijds begrip. Bovendien zijn goed geïnformeerde ouders beter in staat om (school)keuzen te maken.

Het is belangrijk dat autochtone ouders die hun kinderen op een school met een gemengde leerlingpopulatie willen aanmelden, aangemoedigd worden dit te doen. Ik wil daarin een bijdrage leveren door het ondersteunen van de uitwisseling van "good practice".

Tot slot

Samenvattend is het Kabinet van mening dat op verschillende niveau's verschillende taken liggen als het gaat om het bevorderen van integratie in het basisonderwijs, waarbij spreidingsbeleid onder voorwaarden één van de instrumenten kan zijn. Spreidingsbeleid moet niet centraal worden opgelegd. Op lokaal niveau zal hierover beslist moeten worden, op grond van de lokale situatie. Een belangrijke voorwaarde is dat eventueel te voeren spreidingsbeleid niet op grond van etniciteit mag plaatsvinden maar wel op grond van achterstanden.

Ik vertrouw erop dat met dit advies en de in deze brief genoemde maatregelen scholen en gemeenten in staat zullen zijn om op scholen voor primair onderwijs tot een betere integratie van leerlingen met verschillende achtergronden te komen.