

Samenvatting

Dubbele wachtlijsten tegen zwarte scholen

De gemeente Rotterdam heeft een voorstel gedaan om te werken met een dubbele wachtlijst voor scholen in gemengde buurten: één lijst voor allochtone kandidaat-leerlingen en één voor autochtone kandidaat-leerlingen. Hiermee zou de segregatie in het onderwijs worden tegengegaan. De openbare basisschool de Pijler in de Kop van Zuid in Rotterdam werkt al een aantal jaren, naar eigen tevredenheid, met zo'n wachtlijst. Het plan van de gemeente Rotterdam is een onderdeel van een breder plan van aanpak, waarin ook zaken zijn opgenomen zoals het bevorderen van ontmoetingen tussen scholen.

Opmerkelijk is dat de wachtlijst expliciet gestoeld is op het onderscheid allochtoon-autochtoon (geboorteland van de ouder). De raad is door de minister gevraagd of zo'n wachtlijst juridisch kan. En ook: als het niet kan, wat mag en kan dan wel?

Denk niet wit, denk niet zwart, denk na

Een wachtlijst of spreiding op basis van nationale afkomst of etniciteit is volgens de raad juridisch onhoudbaar. Nederland is gebonden aan internationale regelgeving die dat verbiedt. Paradoxaal is dat deze regelgeving tegelijkertijd de opdracht geeft discriminatie en segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Dit is een van de redenen waarom de raad van oordeel is dat er wel ruimte is om – ook dwingende – maatregelen tegen segregatie te nemen, zolang deze niet gebaseerd zijn op etniciteit of nationaliteit. Onder voorwaarden is het daarom volgens de raad bijvoorbeeld wel mogelijk een wachtlijst te hanteren op basis van (taal)achterstanden. Het ligt voor de hand daarbij aan te haken bij de gewichtenregeling.

Dit advies biedt geen totaaloplossing: dat is onmogelijk. Het integratieverhaal is daarvoor te complex, te dynamisch en te weerbarstig. De waarden en belangen die meespelen staan veelal haaks op elkaar. Er zijn oneindig veel nuances tussen 'wit' en 'zwart' of tussen 'te wit' en 'te zwart'. Scholen, gemeenten en ouders denken zeer verschillend over de aanpak van segregatie in het onderwijs. In abstracte zin is men vaak wel voorstander van het spreiden van leerlingen, maar als het concreet wordt, als het gaat om je eigen kind, je eigen school, dan is het toch een ander verhaal.

Er is tot nu toe weinig (onderwijskundig) onderzoek dat aantoont dat bepaalde spreidingsmaatregelen een bijdrage leveren aan integratie of aan het verbeteren van onderwijsprestaties van minderheden en achterstandsleerlingen. Onderwijsprestaties vormen echter niet het enige element in deze discussie. De raad vindt ook los daarvan dat onderlinge contacten tussen de verschillende bevolkingsgroepen in de Nederlandse samenleving nodig zijn, juist binnen en door het onderwijs. Leren óver de ander zal moeilijk gaan zónder de ander. De raad juicht het toe dat instellingen, gemeenten en ouders op

zoek gaan naar mogelijkheden om integratie te bevorderen of verdere segregatie tegen te gaan. Door proberen en leren zullen we uit moeten vinden welke afspraken passend zijn om een segregatieprobleem in een bepaalde wijk of gemeente aan te pakken.

De raad wil dat er wettelijke ruimte komt om lokaal maatwerk mogelijk te maken. De formele wetgever (regering en parlement) zal zich moeten uitspreken over de juridische grenzen daarvan. De wetgever kan aangeven dat sociale integratie een algemene deugdelijkheids eis voor al het onderwijs en voor alle scholen is, en dat spreiding op basis van (taal)achterstanden daarbij een instrument kan zijn. De Minister kan verder lokale initiatieven financieel stimuleren door projectsubsidies via de bestaande Wet overige OCenW-subsidies.

Leren door lokaal combineren

De raad heeft verschillende mogelijke (centrale) maatregelen onderzocht, bijvoorbeeld een (feitelijke) stichtingsstop op achterstandsscholen of financiële sturing via de gewichtenregeling. Deze maatregelen zijn echter praktisch moeilijk uit te voeren of stuiten op principiële bezwaren. Volgens de raad kan een norm om maximaal 80% achterstandsleerlingen in de school te hebben, alleen in de vorm van een door de school vrijwillig gekozen ambitie.

De aanpak van segregatie moet dus op lokaal niveau tot stand komen. De eerste stap is in het kader van overleg tussen scholen en gemeente te bezien of er, op basis van een gezamenlijk inzicht dat er een probleem is, afspraken over spreiding en integratie gemaakt kunnen worden.

In sommige situaties zal een overlegverplichting echter niet voldoende zijn. De wet moet dan een regierol van de gemeenteraad – zoals de raad eerder voorstelde in het advies *Onderwijs en burgerschap* (2003) – mogelijk maken. Het ligt voor de hand hiertoe een overlegstructuur te hanteren, die parallel loopt aan de bestaande overlegvorm voor het huidige lokale onderwijsbeleid: het op overeenstemming gericht overleg. Net zoals bij het onderwijsachterstandenplan is het dan uiteindelijk – na genoemd overleg – in laatste instantie de gemeenteraad die eisen kan stellen, bijvoorbeeld aan het toelatingsbeleid van scholen. De raad meent overigens dat de beperkte categorie van scholen die een stringent op de richting gebaseerd toelatingsbeleid hanteert, op grond van de grondwettelijke vrijheid van richting dat moet kunnen blijven doen. Daarbij kan de Onderwijsraad adviseren of het ontwerp-plan inbreuk maakt op de vrijheid van richting of inrichting.

Geïsoleerde maatregelen voor een enkele school in een enkele wijk hebben niet veel zin. Een lokaal plan om het probleem van de (te) witte en (te) zwarte scholen aan te pakken, kan in ieder geval drie maatregelen bevatten:

- Steun aan scholen die zich openstellen voor eventuele ouderinitiatieven zoals groepsaanmelding bij een zwarte of witte buurtschool.
- Afspraken omtrent de onderwijshuisvesting. De wetgever moet volgens de raad dan wel eerst regelen dat integratiebevordering en spreiding criteria kunnen zijn bij het toewijzen van huisvestingsvoorzieningen.
- Een afspraak over hoe leerlingen met (taal)achterstanden beter over de verschillende scholen verdeeld kunnen worden. Daarbij moeten leerlingen met achterstanden als één groep worden beschouwd; uitgaande van de huidige gewichtenregeling gaat dat om 1.25- en 1.9-leerlingen. Een systeem van cen-

trale inschrijving vanaf een bepaalde leeftijd kan mogelijk voorkomen, dat populaire scholen bij voorbaat worden gedomineerd door een (autochtone) bevolkingsgroep met een informatievoorsprong. Een eventuele loting kan, in de hiervoor genoemde zin, 'gewogen' worden. Een spreidingsplan moet voldoen aan voorwaarden zoals zorgvuldige voorbereiding en een waarborg voor de kwaliteit van de gebruikte instrumenten.

Er zijn duidelijk praktische beperkingen. Zo zal er een leerlingenpopulatie voorhanden moeten zijn waarmee te spreiden valt. Willen maatregelen kans hebben op succes, dan zullen ook ouders in het plan betrokken moeten worden. Er zal een besef moeten zijn dat sprake is van een gezamenlijk probleem, waarbij een gezamenlijke oplossing meerwaarde heeft. Een goede communicatie- en informatiestrategie is daarbij onontbeerlijk, zowel richting ouders als richting schoolbesturen en schoolleiders, die de dagelijkse praktijk kennen.

"Van tevoren had ik nooit gedacht dat ik zo zou kiezen, maar nu ik merk dat het om mijn eigen kind gaat, denk ik, ik vind het toch wel lekker die witte school en allemaal hoogopgeleide ouders."

In de discussie over het tegengaan van segregatie en het bevorderen van integratie in het onderwijs zijn beelden (wat zie ik op een schoolplein), vooroordelen (zwarte leerlingen=achterstand), plausibele zorgen van ouders (het gaat wel om de toekomst van mijn kind) en terechte dadendrang van bestuur en politiek ('dit groeit uit elkaar, dat gaat fout, hier moeten we iets aan doen') belangrijke factoren. Deze factoren moeten allemaal meegewogen worden bij eventuele acties. Bovendien spelen er nogal wat paradoxen en dilemma's: opvattingen over wat goed is voor andermans kinderen tegenover opvattingen over wat goed is voor eigen kinderen; versterking van keuzevrijheid van ouders tegenover afgedwongen spreiding; autonomie van schoolbesturen tegenover de positie van de gemeente; meer (de)centrale invulling door doelstellingen zoals integratie, planverplichtingen en toezicht tegenover vermindering van bureaucratie en administratieve lasten.

Politiek en beleid zullen zich moeten bezinnen op deze dilemma's, want er is grote onzekerheid bij gemeenten en schoolbesturen. Hoeveel ruimte hebben en krijgen ze van de centrale overheid? Daadkracht is nodig, maar ook 'bezint eer ge begint': soms kunnen goedbedoelde maatregelen het tegendeel opleveren van de beoogde doelstelling. Deze tragiek van de goede bedoelingen heeft zich bijvoorbeeld in de Verenigde Staten voorgedaan: grootscheepse spreidingsmaatregelen met verplichte 'bussing' hebben de witte vlucht uit de grote steden versterkt en daarmee de segregatie vergroot.

De problemen zullen morgen nog niet opgelost zijn. Maar er kan wel wat aan gedaan worden. De formele wetgever zal de integratiedoelstelling in de wet neerleggen, maar zal daarnaast moeten uitspreken waar de juridische grenzen liggen en welke bevoegdheden de gemeenteraad krijgt om lokale afspraken in een plan vast te leggen. Op lokaal vlak zullen de betrokkenen wikkend en wegend de praktische grenzen verkennen. Veel scholen, zoals de Pijler, bezinnen zich vandaag de dag al op hun taak op het gebied van sociale integratie. Zij ondernemen concrete stappen, bijvoorbeeld door het organiseren van uitwisselingen tussen leerlingen. Volgens de raad hoeft er dus niet tot morgen gewacht te worden om vandaag al stappen te zetten, op weg naar een samenleving waar bevolkingsgroepen elkaar kennen en gekend worden. Mits men zich rekenschap geeft

van de praktische en juridische grenzen, is het voorgenomen plan van de gemeente Rotterdam een goed voorbeeld van een lokale, gecombineerde aanpak zoals de raad die voor zich ziet.