

BAKENS VOOR SPREIDING EN INTEGRATIE

advies

BAKENS VOOR SPREIDING EN INTEGRATIE

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit veertien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies *Bakens voor spreiding en integratie*, uitgebracht aan de minister en aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Nr. 20050135/824, mei 2005.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2005.
ISBN 90-77293-37-X

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Maarten Balyon grafische vormgeving

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

© Onderwijsraad, Den Haag
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

BAKENS VOOR SPREIDING EN INTEGRATIE

Mogelijkheden en grenzen van spreidingsbeleid in het onderwijs

Aan de minister en aan de staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw M.J.A. van der Hoeven en de heer drs. M. Rutte
Postbus 16375
2500 RJ Den Haag

Mevrouw de minister, mijnheer de staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies *Bakens voor spreiding en integratie* aan. Het advies is een antwoord op uw adviesvraag van 10 december 2004.

De raad heeft dit advies opgesteld in het besef dat er geen eindbeeld te formuleren is voor integratie, noch een totaaloverzicht van werkzame instrumenten. In het onderwijs zijn leraren en leerlingen dagelijks bezig om integratieoplossingen gestalte te geven. Leraren en leerlingen moeten als het ware dagelijks uitvinden wat integratie in een concrete schoolsituatie kan betekenen en hun ervaring van vandaag weer verrijken met die van morgen. Zo ziet de raad ook dit advies: een voorstel voor de volgende stappen in een proces met voortschrijdende inzichten. De raad schetst in zijn advies de bakens – de breed afgebakende vaargeul – waarlangs scholen en gemeenten een afweging kunnen maken over de praktische en juridische haalbaarheid van spreidings- of andere maatregelen, die mogelijk bijdragen aan integratie in het onderwijs.

In de visie van de raad is een spreidingsbeleid of een wachtlijst gebaseerd op afkomst van leerlingen juridisch onhoudbaar. In juridisch opzicht is het volgens de raad wel mogelijk maatregelen te nemen, als deze gebaseerd zijn op de (taal)achterstanden van leerlingen. Het verdient de voorkeur dat eerst op lokaal niveau wordt geprobeerd om tot vrijwillige afspraken te komen, waarbij een afweging plaatsvindt over de praktische voor- en nadelen van te nemen (spreidings)maatregelen. In sommige situaties zal een overlegverplichting echter niet voldoende zijn. In de visie van de raad zal de wet dan een regierol van de gemeenteraad – zoals de raad eerder voorstelde in het advies *Onderwijs en burgerschap* – mogelijk moeten maken.

De voorgestelde stappen zijn in de visie van de raad behulpzaam bij de afwegingen die overal en steeds gemaakt moeten worden tussen uiteenlopende rechten, verwachtingen en belangen. Gemeenten en ouders kunnen zeer verschillend denken over de aanpak van segregatie in het onderwijs. De raad hoopt echter met dit advies een reële

005 KEBBERA
20050135/824

00 KEBBERA

CONTACTPERSOON

DOORVAKSNUMMER

PLAATS / DATUM
Den Haag, 18 mei 2005

00000000
Advies Bakens voor spreiding en integratie


ONDERWIJS raad

BRISSELING 6
2514 JS DEN HAAG
TELEFOON 070 318 00 00
FAX 070 356 14 24
E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL
WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

bijdrage te leveren aan de mogelijkheden om contacten tussen diverse bevolkingsgroepen verder tot stand te brengen en daarmee bij te dragen aan de bestendigheid van Nederland.

Namens de Onderwijsraad,

ONDERWJS raad


prof.dr. A.M.L. van Wieringen
Voorzitter


drs. A. van der Rest
Secretaris

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1 Aanleiding en adviesvragen	13
1.1 De concrete aanleiding: de dubbele wachtlijst in Rotterdam	13
1.2 Adviesvragen	14
1.3 Afbakening, totstandkoming, en leeswijzer	14
2 De complexe problematiek van witte en zwarte scholen	17
2.1 Integratie als hoofdargument om te spreiden	17
2.2 Initiatieven in de praktijk en via wetgeving	20
2.3 Effect van spreidingsmaatregelen nog ongewis	22
2.4 Keuzes maken, stappen zetten, realistisch zijn	23
3 Juridische en praktische grenzen van spreidingsmaatregelen	25
3.1 Spreiding op (nationale) afkomst juridisch niet houdbaar, wel op (taal)achterstand	25
3.2 Spreiden alleen als er leerlingen zijn om mee te spreiden	31
3.3 Lokaal ruimte maken en aanpakken	33
4 Twee alternatieven getoetst	34
4.1 Alternatief 1: een maximum aantal achterstandsleerlingen bij stichting	34
4.2 Alternatief 2: financieel sturen door de gewichtenregeling	35
4.3 Alternatieven niet bruikbaar	36
5 Werken aan een oplossing: een lokale afweging	37
5.1 Vier vuistregels voor kansrijke afspraken	37
5.2 Uitwisseling als onderdeel van een algemene integratiedoelstelling	39
5.3 Lokale aanpak en lokaal plan	40
5.3.1 Ouderinitiatieven en gastheerschap van scholen steunen	42
5.3.2 Onderwijshuisvesting als instrument inzetten	43
5.3.3 Afspraken over spreiding en toelating	44
5.4 Actieschema maatregelen	45
6 Antwoorden op de adviesvragen	47
6.1 Onderwijs heeft een integratietaak	47
6.2 Het specifieke van het Rotterdams model	48
6.3 De juridische onhoudbaarheid van een 'etnische' wachtlijst	49
6.4 Per (deel)gemeente verschillende afspraken	49
6.5 Een combinatie van instrumenten op gemeentelijk niveau	51

Literatuurlijst		53
Afkortingen		55
Geraadpleegde externe adviseurs		56
Noten		57
Bijlagen		
Bijlage 1	Adviesvraag	B.1-59
Bijlage 2	Toelatingsprotocol de Pijler	B.2-63

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 meespeelen 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 dát 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.”¹

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.

1 Aanleiding en adviesvragen

“Wij hebben als school tot doel om integratie te bewerkstelligen. Dat willen wij écht. De discussie over artikel 1 van de Grondwet is onzuiver vind ik. Je kunt zeggen dat discriminatie in principe niet mag, maar wel als het een goed doel dient.”²

Dit hoofdstuk beschrijft beknopt de concrete aanleiding voor dit advies: het plan van de gemeente Rotterdam om de dubbele wachtlijst, die de openbare basisschool de Pijler al een aantal jaren hanteert, te gebruiken bij een breder integratiebeleid voor het Rotterdamse onderwijs. De Minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) legt naar aanleiding van dit initiatief de raad een aantal vragen voor. Mag het? Kan het? Als het niet mag, welke alternatieve opties zijn er dan? Ten slotte wordt in dit hoofdstuk aangegeven hoe het advies is afgebakend en hoe het tot stand is gekomen. We beperken ons in dit advies tot het primair onderwijs. Het advies is mede tot stand gekomen door het inwinnen van informatie en advies bij mensen uit de onderwijspraktijk en (juridische en andere) experts.

1.1 De concrete aanleiding: de dubbele wachtlijst in Rotterdam

Concrete aanleiding voor het uit te brengen advies is een voorstel van de gemeente Rotterdam om samen met de Rotterdamse schoolbesturen – als onderdeel van een vijf-puntenprogramma – op een beperkt aantal scholen dubbele wachtlijsten voor allochtone en autochtone leerlingen te gaan hanteren, om zo tot een betere spreiding van leerlingen over de scholen te komen. Volgens Rotterdam zijn er nu te witte en vooral te zwarte scholen in verhouding tot de samenstelling van de wijk (bij meer dan 20% afwijking is sprake van te wit of te zwart). Het doel van de gemeente Rotterdam is overigens in eerste instantie vooral om scholen met een gemengde leerlingenpopulatie ook gemengd te *houden*. De bedoeling is het toelatingssysteem van openbare basisschool de Pijler in de Kop van Zuid als uitgangspunt te nemen.³ Autochtone en allochtone leerlingen (het onderscheid is gebaseerd op het geboorteland van de ouder of leerling) worden op een afzonderlijke wachtlijst geplaatst en volgens een 60-40-verhouding op de school toegelaten, om zo een afspiegeling van de verhoudingen in de directe omgeving van de school te realiseren. Een volledig uitgewerkt Rotterdams voorstel is op dit ogenblik nog niet voorhanden, onder meer omdat het verdere overleg tussen de Rotterdamse schoolbesturen mede afhankelijk is van de uitkomsten van dit advies.

Het Rotterdamse initiatief past in een breed gedragen opvatting in de onderwijspraktijk en de politiek: gesegregeerd onderwijs biedt geen goede voorbereiding op de multi-etnische en multiculturele samenleving die Nederland feitelijk is. Volgens deze opvatting is het dus wenselijk om scholen zo veel mogelijk te mengen en daar een instrumentarium voor te ontwikkelen.⁴

Schoolbesturen, schoolleiders en gemeenten voelen zich daarbij klemgezet. Onder druk van de landelijke politiek of de publieke opinie ondernemen zij actie om segregatie tegen te gaan, maar vervolgens blijken veel plannen juridisch niet houdbaar te zijn omdat ze in strijd zijn met internationale en nationale regelgeving. Een eventuele juridische procedure schrikt gemeenten en scholen af om actief maatregelen te nemen: liever niets doen, dan met de beste bedoelingen werken aan maatschappelijk gewenste doelstellingen om vervolgens te horen dat het niet kan of niet mag.⁵ Eén van de belangrijkste doelstellingen van dit advies is dan ook, aan te geven binnen welke juridische bandbreedte maatregelen mogelijk zijn.

1.2 Adviesvragen

De adviesvraag is tweeledig. In de eerste plaats vraagt de minister de raad in te gaan op het perspectief van integratie en specifiek op de gebruikte instrumenten in de diverse gemeenten die kampen met problemen rond onderwijssegregatie, en de ervaringen van deze gemeenten.

In de tweede plaats, speciaal met betrekking tot het voorstel in Rotterdam, zijn de volgende vragen te beantwoorden.

- Op welke wijze wijkt het Rotterdamse voorstel af van andere aanpakken in het land om integratie te bevorderen en segregatie tegen te gaan?
- Is het voorstel om te werken met dubbele wachtlijsten – gebaseerd op etniciteit – naar huidig recht juridisch houdbaar? Zo nee, zijn er mogelijkheden om dubbele wachtlijsten op basis van etniciteit wettelijk te regelen?
- Kunnen per gemeente of delen van een gemeente verschillende afspraken worden gemaakt over het hanteren van dubbele wachtlijsten?
- Zijn er – indien het criterium van etniciteit niet bruikbaar blijkt – alternatieven mogelijk waarmee hetzelfde effect, dat wil zeggen dat de school een afspiegeling is van de wijk, kan worden bereikt en onder welke juridische voorwaarden?

De minister vraagt eventuele alternatieven te bezien in het licht van criteria zoals duurzaamheid, houdbaarheid, aanvaardbaarheid en uitvoerbaarheid. Tevens zou de nieuwe gewichtenregeling en de komende regeling rond niet-vrijblijvende afspraken tussen schoolbesturen en gemeenten in het kader van burgerschapsvorming, meegenomen moeten worden. Uitdrukkelijk is door de minister gevraagd de Commissie Gelijke Behandeling (CGB) bij de advisering te betrekken.

1.3 Afbakening, totstandkoming en leeswijzer

Afbakening: alleen primair onderwijs

Dit advies beperkt zich – mede gezien de gegeven concrete Rotterdamse situatie – tot het primair onderwijs. In de periode daarvoor, (de vve, voor- en vroegschoolse educatie) en daarna (het voortgezet onderwijs) spelen vergelijkbare problemen, met evenwel specifieke aspecten.

Zo is bijvoorbeeld de concentratie van achterstandskinderen in peuterspeelzalen en basisscholen – toegespitst op de 1.90-leerlingen – voor de gemeente Leiden een pro-

bleem.⁶ Enerzijds stuit een sterke segregatie van de leerlingen op grote bezwaren. De gemeente heeft dan ook de opdracht gekregen van het Rijk om met de schoolbesturen tot overleg te komen over spreiding van de leerlingen. Anderzijds is niet goed in te zien hoe de vve-doelstelling van 50% bereik van doelgroepkinderen anders zou kunnen worden bereikt zonder verdunning van de vve-middelen, die zeer waarschijnlijk gepaard zou gaan met een vermindering van de kwaliteit van vve. Daarbij komt dan nog dat in de nabije toekomst niet 50 maar 70% van de doelgroepkinderen moet worden bereikt. Dit vereist eigenlijk een nog grotere concentratie van doelgroepkinderen om de kwaliteit te handhaven. De gemeente zit met deze twee opdrachten van het Rijk – 70% doelgroepbereik en tegelijkertijd komen tot afspraken over spreiding – in een spagaat. Het segregierend effect van de vve verdient nader onderzoek, maar is in dit advies verder buiten beschouwing gelaten.

De segregatieproblematiek in het voortgezet onderwijs, zoals bijvoorbeeld in Utrecht, is weer een andere. Voor de stad Utrecht leidde de uittocht van met name autochtone leerlingen tot een aantal problemen zoals leegstand van schoolgebouwen en verschroming van het aanbod, met name in het havo en het vwo. Allochtone leerlingen in Utrecht vormen een steeds groter deel van de populatie. Ze stromen meer dan evenredig door naar het vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs). Een aantal scholen voor havo en vwo kreeg daardoor te maken met een afnemend aantal leerlingen. Autochtone ouders lieten deze scholen steeds meer links liggen, mede vanwege het toenemende aantal allochtone leerlingen. Het aantal allochtone leerlingen in het havo en vwo was te gering om de scholen open te kunnen houden. Dit leidde ertoe dat in 2003 twee scholen voor algemeen voortgezet onderwijs, het Niels Stensen en het Thorbecke, de poorten moesten sluiten. De sluiting van beide scholen leidde tot de angst dat er een domino-effect zou kunnen ontstaan. De kern van de gekozen oplossingsstrategie is om de uittocht van leerlingen uit de stad om te buigen door het scheppen van een meer divers en aantrekkelijk onderwijsaanbod in de stad Utrecht.

Het feit dat de problematiek in het voortgezet onderwijs de gemeentegrenzen overstijgt, de omstandigheid dat het ontwijken van spreidingsbeleid door leerlingen en ouders in het voortgezet onderwijs eerder een reële mogelijkheid zal zijn dan in het primair onderwijs én het gegeven dat het onderscheid in typen onderwijs op zichzelf al segregierend kan werken, zijn extra complicerende factoren. Die extra complicaties vormen de reden waarom de raad (ook) het voortgezet onderwijs verder niet in dit advies behandelt. Wel zullen de hoofdlijnen van de juridische analyses en bepaalde aanbevelingen die de raad doet, ook van toepassing zijn voor het voortgezet onderwijs.

Totstandkoming: consultaties met het veld en experts

Bij dit advies is gebruikgemaakt van de expertise uit een resonansgroep, bestaande uit vertegenwoordigers uit de schoolpraktijk, van de Onderwijsinspectie, het Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie, de CGB en een besturenorganisatie. Ook is een aantal buitenlandse experts (uit de Verenigde Staten en Vlaanderen) schriftelijk bevestigd over hun ervaringen met spreiding.⁷ Door het onderzoeksbureau Sardes is in opdracht van de raad een onderzoek naar leerlingenspreiding verricht (wat doen gemeenten, werkt het, waarom wel/niet). Het Sardes-onderzoek is opgenomen in de studiebundel bij dit advies. Aan de landelijke ouderorganisaties is om hun inbreng gevraagd. Ten slotte is advies verkregen van de CGB op een aantal specifieke vragen (wanneer kan een wachtlijst wel, wanneer niet).⁸

De commissie uit de raad die het advies heeft voorbereid, is voor deze gelegenheid uitgebreid met drie externe leden. Zij hebben de commissie kennis geleverd vanuit onderwijsjuridische en onderwijskundige hoek.

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beschrijving van het probleem en de stelling die de Onderwijsraad in dit vraagstuk betreft: waarom moeten we iets doen aan segregatie in het onderwijs en wat zijn de overwegingen in de onderwijspraktijk en de wetgever om maatregelen te nemen? Hoofdstuk 3 beschrijft de juridische grenzen en praktische mogelijkheden van te nemen maatregelen: met welke juridische en praktische bandbreedtes hebben we te maken? Hoofdstuk 4 bespreekt twee alternatieven: de zogenoemde 80-20-maatregel als voorwaarde bij het stichten van een school en de mogelijkheid om de gewichtenregeling in te zetten om segregatie tegen te gaan. Hoofdstuk 5 gaat in op concrete handreikingen die kunnen bijdragen aan lokale oplossingen. In hoofdstuk 6 volgen de conclusies in de vorm van concrete antwoorden op de gestelde vragen.

De studiebundel *Spreidingsmaatregelen onder de loep* bevat achtergronden bij het advies. Het bevat het reeds genoemde advies van de CGB, het onderzoek van Sardes en de bijdragen van de internationale referenten. Tevens is een beknopt overzicht opgenomen van de literatuur over de (onderwijskundige) effecten van gemengde klassen en een schets van eventuele neveneffecten die beleidsmaatregelen gericht op spreiding teweeg kunnen brengen.

Tot slot iets over de terminologie in dit advies: we hanteren termen als 'zwarte' en 'witte' scholen, 'verzwarting', allochtonen, autochtonen en etnische minderheden, wetend dat dit niet-toereikende begrippen zijn, die een stigmatiserende klank kunnen hebben. Voor het gemak blijven we ze echter in dit advies hanteren; ze zijn in het algemene spraakgebruik ingeburgerd. Het gaat in dit advies in de eerste plaats om het verkennen van praktische en juridisch haalbare oplossingen voor een complexe problematiek, niet om een discussie over woorden.

2 De complexe problematiek van witte en zwarte scholen

Dit hoofdstuk bevat de uitgangspunten die de raad hanteert. Paragraaf 2.1 beschrijft de complexiteit die het vraagstuk beheerst. Zo is er slechts beperkt bewijs dat spreidingsmaatregelen allochtone leerlingen onderwijskundig gezien kunnen helpen. Er speelt echter een ander argument, dat in de praktijk veel sterker is: scholen en gemeenten worden geconfronteerd met actuele problemen rond segregatie in de wijken en dus in de scholen. Paragraaf 2.2 gaat in op de oplossingen zoals de praktijk en de politiek die aandragen; het gaat daarbij vooral om het initiatief van basisschool de Pijler en om de wetsvoorstellen die integratie in het onderwijs dichterbij willen brengen. Paragraaf 2.3 gaat kort in op de ervaringen met eerder genomen maatregelen: leveren ze wat op? Paragraaf 2.4 schetst tot slot de dilemma's en keuzes waar politiek en praktijk voor staan.

Er is geen snelle, eenduidige oplossing voor dit probleem voorhanden. De raad kiest, in lijn met eerdere adviezen zoals *Vaste grond onder de voeten* en *Onderwijs en burgerschap*, voor het ondersteunen van initiatieven die bijdragen aan sociale integratie. Deze initiatieven zijn evenwel gebonden aan praktische en juridische grenzen.

2.1 Integratie als hoofdargument om te spreiden

Onderwijskundige argumenten spelen een vrij ondergeschikte rol in het huidige debat rond spreiding.⁹ De argumenten pro spreidingsbeleid hebben tegenwoordig vooral te maken met de veronderstelde nadelen van segregatie op sociaal-cultureel gebied en de negatieve gevolgen die dit heeft voor de ontwikkeling van goed burgerschap. Het bevorderen van onderling contact door het mengen van leerlingenpopulaties op te witte of te zwarte scholen is daarvan een onderdeel.

Wat betreft onderwijsprestaties is er geen eenduidig beeld van de invloed van segregatie. Lang niet alle zwarte scholen zijn problematisch of boeken slechte resultaten. Een allochtone leerling presteert niet automatisch meer op een wittere school en wittere scholen zijn niet automatisch beter. Na correctie voor de invloed van de achtergrondkenmerken van leerlingen, zijn er óók onder de witte scholen heel wat die beneden gemiddeld presteren.¹⁰

Segregatie is van alle tijden: we kennen vanouds de verschillen tussen standen, sociale klassen, door beroep en opleiding gekenmerkte groepen. Er waren in het verleden weinig politieke stromingen die een geforceerde mix van deze groepen vanwege de sociale integratie voorstonden. We hebben dat vraagstuk op een andere manier aangepakt, namelijk via toegankelijkheidsvergroting, beurzen, tegemoetkoming in studiekosten, enzovoort. Naast het sociaal-economische onderscheid is er de afgelopen decennia een ander onderscheid actueel geworden, namelijk naar etniciteit. De sociale verdeling

is gekleurd. Voor een deel overlappen de twee onderscheiden elkaar: een laag sociaal milieu qua beroep en opleiding gaat bijvoorbeeld samen met Marokkaanse herkomst.

We kunnen evenwel verwachten dat dit verband tussen etniciteit en sociaal milieu op den duur vermindert. Zo waren dertig jaar geleden de Surinamers en Molukkers de belangrijkste probleemgroepen in de samenleving. Zij hebben zich echter opgewerkt, zijn hoger opgeleid en (nagenoeg) uit de achterstandsstatistieken verdwenen. Wie zegt dat eenzelfde ontwikkeling niet opgaat voor groepen die thans als 'kansarm' betiteld worden? De problematiek is er nu een van segregatie van laagopgeleide allochtonen en hoogopgeleide autochtonen. Op termijn zal het echter waarschijnlijk weer gaan om de traditionele onderscheiden tussen laag- en hoogopgeleiden, in vergaande mate onafhankelijk van etniciteit.

Bestrijding van onderwijsachterstanden is waarschijnlijk niet de hoofdreden voor onderwijsinstellingen en gemeenten om wachtlijsten te hanteren of om initiatieven tot spreiding te nemen: het gaat hen erom de ontwikkelingen te keren, die ertoe leiden dat (hogeropgeleide) autochtonen en (lageropgeleide) allochtonen veelal langs elkaar heen leven.

Scheffer (2005) constateert dat integratie meer is dan achterstandsproblematiek. Hij stelt onder verwijzing naar het onderzoek van Dagevos vast, dat de afstand tussen de verschillende bevolkingsgroepen de afgelopen jaren niet kleiner is geworden. Gemengde huwelijken komen niet veel voor en mensen die tot een minderheidsgroepering behoren, zoeken hun vrienden de afgelopen tien jaar steeds vaker binnen de eigen groep. Hij verbindt het lot van de integratie en dat van de democratie met elkaar. "Een stad kan het wel verdragen als er kleine geïsoleerde gemeenschappen zijn, maar niet als de helft van de stadsbevolking zich zou afsluiten van de wijdere omgeving." De pacificatie, in zijn woorden "het traditionele vermogen tot conflictbeheersing door middel van consensus en compromis", staat onder druk. Zijn stelling luidt dan ook dat menging naar kleur en klasse van wijken goed is voor de economische vitaliteit en de democratische kwaliteit van de steden, en ook in zekere mate bijdraagt aan contacten over de sociale en etnische scheidslijnen heen.

Spreiding is volgens Trappenburg (2003) een "bijna morele verplichting" tegenover de kansarme autochtone Nederlanders, die niet de mogelijkheid hebben gehad om een huis in een betere wijk te betrekken. "Zij hebben met de vele nieuwkomers moeten concurreren om werk, hun buurtscholen zijn veranderd in zwarte scholen voor achterstandsleerlingen, hun wijk is veranderd in een buurt waar je met Nederlands niet langer automatisch door iedereen begrepen wordt. Zij zijn het meest direct geconfronteerd met de criminaliteit van groepen allochtone jongeren", aldus Trappenburg.

Door schoolkeuzegedrag van ouders, door woonsegregatie, maar ook in zekere mate door beleid van scholen is er een toenemende tweedeling in het scholenbestand naar etnische en sociaal-economische criteria. Dit verschijnsel is maatschappelijk gezien problematisch, wanneer we een onderwijsinstelling beschouwen als één van de weinige plaatsen waar mensen met verschillende achtergrond, afkomst en opleiding op min of meer structurele basis kunnen samenkomen.

In de publicatie *De buurt als Belemmering?* is onderzocht of het wonen in concentratiewijken een zelfstandig effect heeft op de integratie van niet-westerse allochtonen in de Nederlandse samenleving.¹¹ Immers, vaak is de veronderstelling dat het wonen in een concentratiewijk belemmerend werkt op de integratie. De onderzoekers komen tot de conclusie dat dat inderdaad het geval is: het wonen in concentratiewijken belemmert zowel de sociaal-economische (het hebben van werk) als sociaal-culturele integratie (bijvoorbeeld het beheersen van de Nederlandse taal). Allochtonen die in concentratiewijken wonen hebben een geringere kans om met autochtonen in contact te komen, en juist die contacten blijken volgens het onderzoek bepalend voor integratie. Het onderzoek stelt echter, dat individuele kenmerken zoals bijvoorbeeld opleiding een veel grotere invloed op integratie hebben dan het wonen in een concentratiewijk.

Dat het opleidingsniveau ertoe doet als het gaat om integratie, wordt ook ondersteund in het onderzoek *Naar burgerschap in Amsterdam* van de gemeente Amsterdam uit 2004. De conclusie is dat opleiding de belangrijkste voorspeller voor integratie is. Hoe hoger opgeleid Amsterdammers zijn, hoe beter zij zijn geïntegreerd. Dit geldt voor alle facetten van integratie, of het nu gaat om de sociaal-economische positie, het beheersen van de Nederlandse taal of de normen en waarden.

Leerlingen kunnen elkaar op school, eerder dan in een buurt of een supermarkt, daadwerkelijk leren kennen. Het onderwijs kan dus een waardevolle bijdrage bieden aan het met elkaar confronteren en mogelijk daardoor ook integreren van diverse groepen in de samenleving.

Over de definitie van integratie bestaat geen eenduidigheid. Economische zelfstandigheid, taalbeheersing, het respecteren van de basiswaarden van de Nederlandse samenleving (onder meer de principes van de democratische rechtsstaat) en een minimum aan positieve betrokkenheid bij deze samenleving, zijn enkele kernelementen. Het gaat hierbij om een tweezijdig proces: enerzijds wordt van nieuwkomers verwacht dat ze bereid zijn te integreren, anderzijds moet de Nederlandse samenleving die integratie mogelijk maken.¹²

Integratie en het bestrijden van segregatie vormt ook een opdracht in internationaal verband. Zo heeft het CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination), dat toeziet op de naleving van het Internationaal Verdrag tot de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie (IVUR), in een rapport in 2004 aangegeven dat Nederland maatregelen moet nemen om de segregatie in het onderwijs te minimaliseren. Het CERD "continues to express concern at the situation of de facto school segregation in some parts of the country" en "encourages the State party to continue monitoring all trends which may give rise to racial or ethnic segregation and take measures to minimize the resulting negative consequences".¹³

Recent zijn stappen gezet die erop gericht zijn om integratie als wettelijke doelstelling voor alle scholen en alle leerlingen te regelen. Zij sluiten daarbij aan op initiatieven die al jaren praktijk zijn voor vele scholen en gemeenten. Er tekent zich aldus zowel op centraal als op decentraal niveau een zekere consensus af dat integratie en tegengaan van segregatie een maatschappelijke opdracht vormt voor onderwijsinstellingen, te beginnen in het primair onderwijs. In de volgende paragraaf gaan we nader in op de praktijk, specifiek het initiatief van basisschool de Pijler, en op de wetsvoorstellen gericht op integratie als deugdelijkheidseis voor het onderwijs.

2.2 Initiatieven in de praktijk en via wetgeving

Zoals gezegd: een breed gedragen stelling in de praktijk en de politiek is dat gesegregeerd onderwijs geen goede voorbereiding biedt op de multi-etnische en multiculturele samenleving die Nederland geworden is. In deze opvatting is het dus wenselijk om scholen zo veel mogelijk te mengen en daar instrumenten voor te ontwikkelen.¹⁴

Praktijk van scholen en gemeenten

Verschillende gemeenten, schoolbesturen en scholen proberen daarom al een aantal jaren de leerlingensamenstelling te wijzigen en het schoolkeuzegedrag van ouders te beïnvloeden.

De beleidsnotitie uit 1992 is illustratief om aan te geven waarom de gemeente Tiel zwarte scholen ongewenst vindt. "Dit is vanwege de volgende sociale en onderwijskundige aspecten:

- integratie van leerlingen in een multiculturele samenleving;
- scheiding in het onderwijs werkt blijvende segregatie in het voortgezet onderwijs en op de arbeidsmarkt in de hand;
- scholen met een te hoog percentage niet-Nederlandse leerlingen zorgen voor de tendens van Nederlandse ouders om hun kind van deze scholen te halen;
- veel kinderen met een andere moedertaal dan het Nederlands op één school brengt de Nederlandse taalverwerving in gevaar; en
- de taalproblematiek, het omgaan met culturele verschillen en cumulatie van sociale problemen betekenen een belangrijke taakverzwaring voor leerkrachten."

Met name de (middel)grote gemeenten die veel allochtonen binnen hun grenzen hebben, proberen op verschillende manieren de groei van zwarte scholen te stoppen. Ze doen dit door informatie te verstrekken aan ouders, door de leerlingstromen te controleren (postcodebeleid, centrale inschrijving of centrale afspraken over toelating) of via het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid.¹⁵

Wat opvalt is dat veel initiatieven, zoals in Rotterdam, op het eerste gezicht lijken te zijn op het 'indijken' van het probleem: zorgen dat gemengde scholen niet te wit of te zwart worden. Basisschool de Pijler op de Kop van Zuid hanteert sinds 2002 een dubbele wachtlijst. Aanleiding hiertoe was de snelle verkleuring van de school: door de komst van nieuwbouw in de wijk ging de school in twee jaar tijd van 70% naar 40% allochtone leerlingen. De school merkte dat de leerlingensamenstelling zou doorschieten en op korte termijn (te) wit zou worden. Bovendien groeide de school in snel tempo (naar 350 leerlingen in 11 jaar tijd). Door de beperkte verdere groeimogelijkheden kon ook niet ieder kind meer aangenomen worden. Er zou dus hoe dan ook een wachtlijst ingesteld moeten worden. Omdat de autochtone ouders zich sneller inschreven, zouden er steeds minder allochtone leerlingen op de school aangenomen kunnen worden. Dit was voor de school een ongewenste ontwikkeling.

De school vindt het belangrijk om geen witte enclave in de wijk te zijn en is van mening dat de school een plek is van ontmoeting: kinderen (en ouders) leren ook van elkaar. Om iedereen gelijke kansen te geven en om de verhouding 60% autochtone en 40% allochtone leerlingen enigszins te behouden, is er sinds 2002 een dubbele wachtlijst (voor

kinderen van 2-4 jaar). Daarbij wordt het geboorteland van (één van) de ouders als uitgangspunt genomen om een leerling als autochtoon of allochtoon te classificeren. Dit levert enige interpretatieproblemen op. Zo zijn kinderen uit gemengde relaties automatisch allochtoon. Bovendien zijn niet alle allochtone ouders laag opgeleid: de directeur van de school schat dat van de 40% allochtone leerlingen ongeveer een derde deel hogeropgeleide ouders heeft.¹⁶

Tot en met 2004 vond de aanname plaats op basis van datum van inschrijving. Met ingang van maart 2005 wordt echter niet meer gekeken naar de volgorde van inschrijving. Het bleek dat hierdoor een bepaalde categorie ouders buiten de boot viel. Om dat te voorkomen wordt nu per kwartaal geloot (voor zowel de autochtone als de allochtone leerlingen). Ouders krijgen uiterlijk zes weken voordat hun kind vier jaar wordt bericht. Overigens worden broertjes en zusjes van leerlingen van de school automatisch geplaatst. Hierdoor is een groot gedeelte van de kleutergroep al bij voorbaat gevuld. Een aanzienlijk aantal kinderen (komend schooljaar gaat het om circa dertig kinderen) kan daarom niet meer geplaatst worden.¹⁷

De effecten van de gemengde school zijn volgens de directeur van de Pijler positief. Allochtone leerlingen komen in aanraking met talrijke autochtone kinderen; autochtone kinderen komen in contact met andere culturen. Via de kinderen komen ouders ook meer met elkaar in contact. Een gemeenschappelijke kerstmaaltijd is “qua integratie de mooiste dag van het jaar”.¹⁸ Belangrijk in dit proces zijn volgens de directeur informatie, communicatie en stimulering. Elke stap van het beleid is besproken in het team, de medezeggenschapsraad en het schoolbestuur. De school is open en eerlijk in het geven van informatie over de dubbele wachtlijsten. Ouders krijgen deze informatie tijdens het eerste gesprek te horen en ontvangen daarbij ook een formulier met daarop de informatie over de dubbele wachtlijst en het systeem van plaatsing.

De dubbele wachtlijst is niet uniek voor de Pijler in Rotterdam. In Utrecht hanteert christelijke basisschool de Fakkels een soortgelijke aanpak. Deze school is een aantal jaren geleden overgestapt op het daltonstelsel en werd daarom steeds aantrekkelijker voor de witte ouders in de omgeving en ook daarbuiten. De school wil niet verder groeien dan drie kleutergroepen en vanaf groep drie steeds één jaargroep. Omdat er meer gegadigden zijn dan plaatsen, is een wachtlijst onvermijdelijk. Om te voorkomen dat de wachtlijst alleen uit witte ouders bestaat, is een derde deel van de plaatsen gereserveerd voor allochtone kinderen. Het systeem functioneert naar tevredenheid. Over de regeling wordt niet geheimzinnig gedaan. Andere voorbeelden van scholen die met dubbele wachtlijsten werken zijn niet bekend.
Bron: Rutten en Peters, 2005.

Wetsvoorstel inzake burgerschap en sociale integratie

De raad heeft in zijn advies *Onderwijs en burgerschap* (2003) aanbevolen, burgerschap als een van de doeleinden van het onderwijs in alle onderwijssectoren in de wet op te nemen. De regering heeft een wetsvoorstel ingediend met daarin een burgerschapsbepaling voor het primair en het voortgezet onderwijs.¹⁹ “Het onderwijs is mede gericht op de bevordering van actief²⁰ burgerschap en sociale integratie”, zo luidt de voorgestelde bepaling in artikel 8, derde lid van de nieuwe WPO (Wet op het primair onderwijs). “Voor zowel allochtone als autochtone jongeren is actief burgerschap belangrijk, opdat ze met

elkaar leren leven in een samenleving die wordt gekenmerkt door etnische, culturele, maatschappelijke en godsdienstige pluriformiteit”, aldus de regering. De regering wil niet regelen hoe scholen dat invullen, wel dát ze het invullen: ze zullen zich in het schoolplan en de schoolgids moeten verantwoorden over de invulling. De Inspectie ziet toe op de naleving.

Gemeenten en schoolbesturen worden in de toekomst verplicht, met het oog op bevordering van burgerschap en sociale integratie met elkaar te overleggen om niet-vrijblijvende afspraken te maken over het terugdringen van segregatie en het bevorderen van integratie. Uit de toelichting blijkt dat de regering niet wil dwingen tot de afspraak als zodanig, wel tot overleg. De Inspectie ziet erop toe dat scholen ook daadwerkelijk deelnemen aan het overleg met de gemeenten. De gemeenten hebben bij dit overleg echter geen regierol.²¹ De afspraken zijn vormvrij; er is bijvoorbeeld geen planverplichting.

2.3 Effect van spreidingsmaatregelen nog ongewis

Het onderzoek dat de raad heeft laten verrichten naar de vraag ‘Is de segregatie verminderd door gemeentelijke spreidingsmaatregelen?’, geeft geen eenduidig antwoord.²² Vooral als het gaat om de onderwijsprestaties blijven gemeenten het antwoord schuldig. Het bestaan van een spreidingsbeleid heeft vooralsnog ook geen duidelijk effect op het hoofddoel. Er is geen evidente verbetering of verslechtering, de segregatie blijft ongeveer gelijk. Geen van de gemeenten die inmiddels zijn opgehouden met het voeren van een spreidingsbeleid, heeft een afname van de segregatie geconstateerd. Dat beeld is iets gunstiger bij de gemeenten die nu een spreidingsbeleid voeren: drie van de zestien melden een positief resultaat. Een kanttekening is wel dat dit een eigen beoordeling van de gemeente is, op basis van een zelfgekozen definitie van integratie (en die verschilt per gemeente). Er zijn dus weinig objectieve gegevens voorhanden.

Voor zover er iets bekend is over het beeld dat gemeenten hebben van de onderwijsprestaties, zijn de bevindingen van het onderzoek van Rutten en Peters tamelijk positief: in vier gemeenten zijn de prestaties (naar eigen zeggen) verbeterd, in drie gemeenten zijn zij gelijkgebleven en nergens is een achteruitgang geconstateerd. Het is echter niet bekend of het spreidingsbeleid daadwerkelijk aan een eventuele verbetering van de prestaties heeft bijgedragen.

Voor Nederland is helaas weinig bekend over de effecten van schoolcompositie op onderwijsachterstanden en integratie. Ook buitenlandse onderzoeken zijn niet eensluidend.²³ Hooguit kan worden geconcludeerd dat achterstandsleerlingen vermoedelijk enig baat hebben bij gemengde scholen en dat dit niet ten koste hoeft te gaan van medeleerlingen, zolang het aandeel achterstandsleerlingen niet te groot is. Het is moeilijk te zeggen bij welk percentage het omslagpunt precies ligt. Bovendien hangt dit waarschijnlijk ook af van andere factoren, zoals de interetnische samenstelling van de klas, de verhouding jongens-meisjes, cognitieve verschillen en de beschikbaarheid van extra ondersteuning voor achterstandsleerlingen.

Ook is er geen grondige evaluatie van de effecten van de eerdergenoemde beleidsmaatregelen beschikbaar. Hooguit is er een indicatie van de gevolgen van maatregelen voor de samenstelling van een school, zoals een kentering ten goede of juist verdere verzwarting of verwitting op korte termijn. Daarbij is meestal echter geen rekening gehouden met demografische ontwikkelingen, mobiliteit van leerlingen, enzovoort. In alle gevallen is het onbekend wat de uitkomst zou zijn geweest zonder de beleidsmaatregelen, omdat er geen experimentele opzet met een controlegroep is gehanteerd.

Er is dus voor de Nederlandse situatie weinig direct bewijs dat menging bijdraagt aan de onderwijskansen van leerlingen. Wel is er enig indirect bewijs dat wanneer (laagopgeleide) allochtonen op een school zitten met leerlingen die wel het Nederlands machtig zijn, zij die taal eerder zullen oppikken. Een (te) groot aantal kinderen met een taalachterstand brengt het onderwijspeil in een klas echter omlaag en bemoeilijkt de taak van de school. Taalbeheersing is bovendien een eerste vereiste voor integratie. In die zin is het begrijpelijk dat gemeente- en schoolbesturen iets willen doen aan (te) zwarte scholen. Als dit echter niet goed mogelijk is, zoals in plaatsen of wijken waar het aandeel achterstandsleerlingen zeer groot is, liggen andere maatregelen waarschijnlijk meer voor de hand.

2.4 Keuzes maken, stappen zetten, realistisch zijn

Het integratieverhaal is complex, nooit af en er zijn geen eenvoudige eenrichtingswegen naar oplossingen. Daarvoor zijn er ook te veel nuances tussen wit en zwart of tussen te wit en te zwart. In de beeldvorming worden te vaak alle scholen op één hoop geveegd. Daarbij komt dat (stedelijke) migratiepatronen²⁴ en bijbehorende processen zich voor de langere termijn moeilijk laten voorspellen, mede door de internationale dimensie ervan. Bovendien bestaan binnen de diverse groepen nieuwkomers in de Nederlandse samenleving vaak grote verschillen.

Niettemin: segregatie is op dit moment op veel plaatsen een feit. In het onderwijs, op de woningmarkt, op de arbeidsmarkt: bepaalde groepen zoals Turken en Marokkanen, maar ook laagopgeleide autochtone Nederlanders leven met name in de grotere steden gescheiden van de rest van de Nederlandse samenleving. Er heeft hieromtrent een omslag in het denken plaatsgevonden. Het idee dat etnische en culturele verscheidenheid vanzelf in de samenleving geïntegreerd zou worden, heeft – onder invloed van ingrijpende nationale en internationale gebeurtenissen – plaatsgemaakt voor het gevoel van de noodzaak om beperkingen te stellen aan de verscheidenheid en meer het accent te leggen op (dwingende) voorwaarden van gemeenschappelijkheid. Die noodzaak vertaalt zich ook in voornemens tot wetgeving.

Aansluitend op eerdere adviezen over burgerschap meent de raad, dat onderlinge contacten tussen de diverse bevolkingsgroepen in de Nederlandse samenleving zijn aan te moedigen, ook binnen het onderwijs. Het is dan ook toe te juichen dat onderwijsinstellingen, gemeenten en ouders – afzonderlijk of gezamenlijk – op zoek zijn naar mogelijkheden om integratie te bevorderen, maar vooral ook verdere segregatie tegen te gaan.

Tegelijkertijd waarschuwt de raad dat het vraagstuk waar het hier om gaat, gepaard gaat met “perfade paradoxen”²⁵, “duivelse dilemma’s”²⁶ en onderling onverenigbare principes en belangen. Verschillende beleidskeuzes botsen: versterking van keuzevrijheid van ouders tegenover de noodzaak tot dwingende spreiding; inachtnemen van de autonomie van schoolbesturen tegenover versteviging van de gemeentelijke positie; meer centrale invulling door overkoepelende onderwijsdoelstellingen (zoals integratie met toezicht daarop) tegenover vermindering van administratieve lasten en bureaucratie. Politiek en beleid zullen zich moeten bezinnen over de keuzes voor deze dilemma’s, want er is grote onzekerheid bij gemeenten en schoolbesturen over de ruimte en richting van het beleid van de rijksoverheid. Daadkracht is nodig, maar ook ‘bezint eer ge begint’: soms kunnen goedbedoelde maatregelen het tegendeel opleveren van de beoogde doelstelling. De ervaring in de Verenigde Staten met grootscheepse en kostbare ‘desegregation’ programma’s spreken in dit verband boekdelen; zij hebben vermoedelijk bijgedragen aan de witte vlucht naar de ‘suburbs’.²⁷

Dit alles brengt onvermijdelijk met zich, dat dit advies niet de ‘steen der wijzen’ bevat die dé oplossing voor de integratie- en segregatieproblematiek geeft. Daarvoor is de materie te complex en weerbarstig; zijn er (te) veel onderling onverenigbare principes, waarden en belangen in het geding; en gaat het om een problematiek die zo omvattend is, dat zij niet enkel en alleen door het onderwijs aangepakt en opgelost dient te worden.

Hierna zullen we ingaan op de praktische en juridische grenzen van eventuele initiatieven, zoals die onder andere door basisschool de Pijler worden ondernomen.

3 Juridische en praktische grenzen van spreidingsmaatregelen

Wat zijn juridische grenzen van spreidingsmaatregelen? Nationale afkomst of afstamming is direct juridisch 'verdacht', terwijl een criterium zoals taalachterstand dat minder is. De wetgever moet uitspreken dat spreiding op bijvoorbeeld (taal)achterstand kan en moet zich bezinnen of bepaalde wetgeving, zoals regels over de bescherming van de privacy, uitvoeringsmaatregelen belemmert. En welke praktische grenzen zijn er, bijvoorbeeld gelegen in de bevolkingssamenstelling? Er moeten in ieder geval leerlingen zijn waar mee te spreiden valt. Deze punten komen achtereenvolgens in paragraaf 3.1 en 3.2 aan de orde. Paragraaf 3.3 vat samen wat de juridische en praktische bandbreedten zijn.

3.1 Spreiding op (nationale) afkomst juridisch niet houdbaar, wel op (taal)achterstand

Afkomst als criterium voor spreidings- en toelatingsbeleid juridisch niet houdbaar

Een spreidings- en toelatingsbeleid waarbij als criterium gebruikt wordt de nationaliteit van (een der) ouders, kan naar het oordeel van de Onderwijsraad juridisch niet door de beugel. Een dergelijk beleid maakt inbreuk op het verbod om onderscheid te maken naar nationale en etnische afstamming. Dit verbod is, voor zover hier van belang, neergelegd in de AWGB (Algemene wet gelijke behandeling), het IVUR, het Verdrag nopens de Bestrijding van Discriminatie in het Onderwijs (VDBO) en de Europese Richtlijn 2004/43/EG over toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen, ongeacht ras of etnische afstamming.

Zulk beleid – hoe goed de intenties daarbij ook zijn – brengt met zich mee dat leerlingen in bepaalde gevallen geweigerd worden op grond van de nationaliteit van hun ouders. Er is sprake van direct onderscheid op grond van nationale afkomst, dat per definitie strijdig is met de AWGB en met Richtlijn 2004/43/EG, tenzij het gerechtvaardigd kan worden op grond van een uitdrukkelijke uitzonderingsbepaling in deze regelingen. Daarvan is echter geen sprake.

Gesteld zou kunnen worden dat een spreidingsbeleid aan te merken is als een vorm van *voorkeursbeleid* ten behoeve van de 'zwakste' groeperingen (artikel 2 lid 3 AWGB, artikel 5 Richtlijn 2000/43/EG). Deze stelling gaat echter niet op. Ten eerste berust zij op de aanvechtbare aanname dat een beroep op bepalingen die positieve actie toelaten ook mogelijk is, wanneer door die actie bepaalde leden van de minderheidsgroeperingen (die eigenlijk geacht worden daarvan te kunnen profiteren) in feite benadeeld worden. Zo is moeilijk aannemelijk te maken, dat allochtone leerlingen en ouders bevoordeeld worden door hen op de school van hun keuze te weigeren met het argument dat dat voor de groepering waartoe zij behoren, zo goed is.²⁸

Ook de CGB concludeert op deze grond in haar advies aan de raad, dat een spreidingsbeleid op basis van nationale afkomst niet te rechtvaardigen is als voorkeursbeleid.

Het is daarnaast – aldus de CGB – denkbaar een voorkeursbeleid te formuleren waarbij direct onderscheid naar ras of afkomst gerechtvaardigd is vanwege de structurele achterstand die groepen niet-Nederlandse kinderen hebben, gegeven hun mindere kansen op later maatschappelijk succes. De veronderstelling is dan dat een geringere mate waarin leden van deze achterstandsgroep doorstromen naar vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt, verband houdt met de samenstelling van de school. Dat betekent echter het voeren van een voorkeursbeleid met het oog op het *voorkomen* van een achterstandspositie. Voorkeursbeleid dient echter ter correctie van een *bestaande* situatie.

Ten slotte wijst de raad erop, dat het afstammingscriterium te grofmazig is. Het is zeer wel mogelijk dat een school aan het op basis van dit criterium geformuleerde spreidingsbeleid voldoet, zonder dat dat de beoogde gemengde samenstelling oplevert. Zo kan op verschillende manieren een beleid worden gerealiseerd, dat scholen een mix voorschrijft van 70% leerlingen van Nederlandse en 30% leerlingen van allochtone afkomst. Een school met 70% kinderen van hoogopgeleide witte ouders en 30% kinderen van hoogopgeleide allochtone ouders voldoet hieraan, evenals een school die 70% autochtone achterstandsléerlingen en 30% allochtone achterstandsléerlingen heeft. Maar dergelijke schoolsamenstellingen zijn vermoedelijk niet het doel van het spreidingsbeleid. Daarmee is dergelijk beleid ook in strijd met het IVUR. Het IVUR laat weliswaar direct onderscheid toe, maar eist daarvoor wel een zwaarwegende rechtvaardiging.

Een tweede argument om te menen dat een op nationale afkomst gebaseerd spreidingsbeleid door de beugel kan, houdt in dat als maar van beide groepen – die van Nederlandse en die van allochtone afkomst – naar verhouding evenveel leerlingen worden toegelaten, er geen sprake is van discriminatie. Immers: elke groep komt gelijkmatig aan bod. Met de CGB meent de raad dat dit argument niet op gaat. De normen voor gelijke behandeling in de AWGB en in Richtlijn 2000/43/EG richten zich op ongelijke behandeling in het *individuele* geval. Deze kan niet gerechtvaardigd worden (behalve als positieve actie) met een beroep op het gegeven dat sprake is van mogelijk gelijke behandeling op *groepsniveau*. Daarnaast is het natuurlijk zo, dat dit tweede argument niet weerlegt dat het afstammingscriterium te grofmazig is.

Kortom, het hanteren van een afstammingscriterium bij het vormgeven van een spreidingsbeleid is juridisch niet geoorloofd. Om die reden werd in de jaren zeventig en tachtig het Rotterdamse spreidingsbeleid ongeoorloofd verklaard; daarom ook wordt bijvoorbeeld bij het toekomstige Rotterdamse vestigingsbeleid, dat een zekere spreiding beoogt, met een inkomenscriterium en niet met een afstammingscriterium gewerkt. Een vergelijkbare ontwikkeling zien we in het inburgeringsbeleid, waarin oorspronkelijk de geboorteplaats (dus een afkomstcriterium) voorgesteld werd, maar naderhand gekozen is voor het al dan niet hebben gevolgd van een aantal jaren Nederlandstalig onderwijs.

Dat betekent dat het hanteren van een dubbele wachtlijst waarbij het criterium het geboorteland van de ouder(s) is, zoals door de gemeente Rotterdam voorgesteld en door de openbare basisschool de Pijler gehanteerd, juridisch niet aanvaardbaar is. Dat geldt ook voor andere criteria, zoals een onderscheid tussen 1.9- en niet-1.9-leerlingen, dat

immers in belangrijke mate parallel loopt met het onderscheid tussen allochtoon en niet-allochtoon, en eveneens op afkomst en geboorteplaats gebaseerd is.

De raad heeft de CGB gevraagd of een maatregel zoals een wachtlijst op basis van nationale afkomst, juridisch wel mogelijk is als een schoolbestuur de beoogde mix nastreeft, maar gehoor geeft aan de wens van de ouders wanneer zij schriftelijk bezwaar maken en specifieke toelating tot een school wensen. Dit is een optie vergelijkbaar met het model zoals nu is vastgelegd voor het openbaar onderwijs in artikel 65, derde lid WPO bij het toepassen van een schoolwijkenbeleid. De CGB twijfelt aan de juridische houdbaarheid van zo een maatregel.

Ook de raad ziet weinig in een 'piepsysteem': een recht van het bevoegd gezag de ouder te verwijzen of te weigeren, tenzij de ouders klagen. Vermoedelijk zullen voornamelijk goedgeïnformeerde, hoogopgeleide ouders bezwaar maken. Indirect kan dit dus nadelig uitwerken ten opzichte van degenen die niet de (procedurele) weg kennen: de laagopgeleide en wellicht ook slecht Nederlands lezende ouder.

(Taal)achterstand onder voorwaarden als criterium voor spreidings- en toelatingsbeleid juridisch wel houdbaar

Nu nationale afkomst geen maatstaf kan zijn bij een spreidingsbeleid, zal gezocht moeten worden naar een neutraler, minder kwetsbaar criterium. Het ligt voor de hand dat daarbij gedacht wordt aan criteria als taal- en onderwijsachterstand. Het toepassen van dergelijke criteria zal weliswaar een of meer specifieke, naar nationale afkomst gedefinieerde groepen meer dan andere kunnen benadelen; taal- en onderwijsachterstanden lopen immers veelal in zekere mate parallel aan nationale afkomst. In dat geval is sprake van indirect onderscheid in de zin van artikel 2 lid 1 AWGB, van een vermoeden van indirecte discriminatie in de zin van artikel 2 lid 2 Richtlijn 2000/43/EG, en van een vermoeden van rassendiscriminatie in de zin van artikel 1 lid 1 IVUR²⁹ en van discriminatie in de zin van artikel 1 lid 1 VDBO. Hieraan kan evenwel het discriminatoire karakter ontnomen worden, doordat sprake is van een zwaarwegende rechtvaardiging.

Bij het voeren van een spreidingsbeleid op grond van het criterium van onderwijsachterstanden, toetst de CGB in dit verband zeer strikt of sprake is van een objectieve rechtvaardiging (artikel 2 lid 1 AWGB). De instelling of gemeente die zo een beleid wil voeren, moet daarvoor onder meer aanvoeren dat:

- er aantoonbaar wetenschappelijk bewijs is dat een overmaat aan achterstandsleerlingen nadelig is voor de onderwijskwaliteit;
- er geen andere mogelijkheid bestaat dan een quotum of een wachtlijst;
- het gehanteerde instrument valide is; en
- er een mogelijkheid is tot 'opwaartse mobiliteit': promotie van de achterstandscategorie naar de niet-achterstandscategorie moet mogelijk zijn.

De raad legt hier wat andere accenten dan de CGB, met name op twee punten.

In de eerste plaats constateert de raad dat de stringente eisen die de CGB formuleert ten aanzien van de rechtvaardiging van indirect onderscheid, in overwegende mate ontleend zijn aan de AWGB. De raad volgt op dit punt een andere interpretatie, die meer is toegesneden op de ruimte die de verdragen en de EG-richtlijn laten.

Relevant zijn in dit kader allereerst het IVUR en het VDBO. Deze verdragen hanteren niet het AWGB-begrippenkader van direct en indirect onderscheid met de bijbehorende stringente AWGB-vereisten ten aanzien van het rechtvaardigen van indirect onderscheid, maar verbieden 'rassendiscriminatie' respectievelijk 'discriminatie' in het onderwijs. Een spreidingsbeleid gebaseerd op andere dan etnische en afstammingsfactoren en gericht op verbetering van de onderwijsprestaties van minderheden en op vergroting van mogelijkheden van integratie, dat die minderheden niet meer dan anderen treft, is naar het oordeel van de raad in principe niet aan te merken als dergelijke discriminatie. Slechts in deze interpretatie is de oproep van het CERD bij het IVUR aan Nederland om de trend naar verdergaande segregatie in het onderwijs te keren, te begrijpen.

Daarnaast is relevant Richtlijn 2000/43/EG over toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming. Deze richtlijn gaat wel uit van het begrippenpaar directe en indirecte discriminatie, en stelt ten aanzien van indirect onderscheid net als de AWGB dat dit objectief gerechtvaardigd moet zijn door een legitiem doel, terwijl de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk dienen te zijn. Het is echter de vraag of deze rechtvaardigingstoets hier niet zo uitgelegd moet worden als de CGB de AWGB interpreteert. De raad is veeleer van mening dat een spreidingsbeleid zoals hiervoor omschreven, niet aan te merken valt als discriminatie als bedoeld in artikel 13 EG-verdrag en de daarop gebaseerde Richtlijn 2000/43. Daar komt nog bij dat de artikelen 149 en 150 EG-verdrag, die dateren van voor artikel 13 EG-verdrag en daardoor niet gewijzigd zijn, de lidstaten het uitdrukkelijke primaat toekennen bij de vormgeving van hun onderwijsstelsel; daaronder moet ook begrepen worden de regulering van de toelating van leerlingen. Deze bepalingen machtigen uiteraard de lidstaten niet om discriminatoire regelgeving tot stand te brengen. Maar wel vloeit uit deze bepalingen voort dat de lidstaten een zekere ruimte dienen te hebben, in de zin dat hun in de huidige situatie een marge gegund moet worden om met gepaste, niet op nationale afstamming gebaseerde maatregelen behartenswaardige doeleinden als verbetering van onderwijsprestaties en integratie na te streven. Kortom: aan de lidstaten is een zekere beoordelingsvrijheid gelaten bij de bepaling welke maatregelen noodzakelijk zijn.

Ten tweede maken de zware motiveringseisen van de CGB het onmogelijk in de huidige situatie van onzekerheid over de effecten van een spreidingsbeleid nieuwe maatregelen te nemen, die het mogelijk zouden maken in de toekomst aan te tonen dat zulk beleid de vereiste positieve effecten oplevert. Er is sprake van een cirkelredenering: door bij voorbaat te verlangen dat er wetenschappelijk bewijs is, wordt het onmogelijk om dat bewijs te verkrijgen.

Er zijn volgens de raad twee manieren om kennis op te doen.

De eerste manier om het effect van gemengde klassen te achterhalen is door het opzetten van een (quasi-)experiment, waarbij leerlingen door toeval over verschillende scholen worden gespreid.³⁰ Dit zou bijvoorbeeld kunnen door een groep van honderd Turkse kinderen met taalachterstand door loting fifty-fifty te verdelen over een witte en een zwarte school, en te kijken wat de effecten zijn.

Waarschijnlijk is zo'n experiment in het licht van de criteria genoemd in het advies van de CGB niet goedgekeurd. De criteria impliceren een forse bewijslast voor instellingen en

gemeenten die door taalachterstand of onderwijsachterstanden te bestrijden met behulp van wachtlijsten of spreiding, iets willen doen aan integratie. De paradoxale situatie ontstaat dat anti-discriminatieregelgeving structurele maatregelen in de weg staat, die ten goede komen aan integratie van minderheden die in een (taal)achterstandsituatie zitten.

De tweede manier gaat uit van het uitdrukkelijk gebruik van wetenschappelijke en ervaringskennis door het bevoegd gezag respectievelijk de gemeente. Het vormt een onderdeel van de motivering en zorgvuldigheid van de maatregel. De maatregel is daardoor geen zelfverzonnen experiment, maar bouwt voort op ervaring, bijvoorbeeld van andere gemeenten of andere scholen. Het bevoegd gezag kan daarbij aangeven hoe de beoogde combinatie van middelen bijdraagt aan groei van de wetenschappelijke en ervaringskennis op dit gebied. Voor de tweede manier gelden de genoemde bezwaren in mindere mate.

Uitspraak wetgever wenselijk

Er is volgens de raad dus een zekere ruimte voor afspraken tussen gemeenten en instellingen om maatregelen te nemen, zoals wachtlijsten of spreiding van leerlingen. Deze zijn dan te baseren op criteria die niet direct gerelateerd zijn aan 'verdachte' eigenschappen zoals nationale afkomst, etniciteit en dergelijke, maar bijvoorbeeld op (taal)achterstand. Een voorbeeld is een wachtlijst met een onderscheid tussen achterstandsl leerlingen (1.25- en 1.9-leerlingen) en niet-achterstandsl leerlingen (1.0-leerlingen). Een dergelijk beleid verschilt van, en is juridisch veel minder kwetsbaar dan een beleid gebaseerd op het onderscheid tussen 1.9- en niet-1.9-leerlingen. In die laatste variant bestaat een van de twee categorieën (de 1.9-leerlingen) uitsluitend uit allochtonen. In de eerstgenoemde variant omvat zowel de ene categorie van de niet-achterstandsl leerlingen (de 1.0-leerlingen) als de andere categorie van de achterstandsl leerlingen (de 1.25- én de 1.9-leerlingen) autochtonen en allochtonen. Dergelijk beleid is immers al mogelijk nu uit de autonomie van onderwijsinstellingen voortvloeit, dat zij binnen marges op basis van dergelijke criteria een bepaalde mix van leerlingen mogen selecteren. Voor het bijzonder onderwijs geldt de vrijheid van inrichting en voor het openbaar onderwijs de vrijheid om te selecteren wanneer er te veel aanmeldingen zijn. De afspraken zouden tussen een aantal scholen en de gemeente in de vorm van niet-vrijblijvende afspraken (convenanten) vastgelegd kunnen worden. Maar wel is het zo, dat er naar huidig recht geen juridische plicht is voor scholen om zulke afspraken te maken of zich eraan te houden. Om dat te bewerkstelligen is wetwijziging nodig. De raad doet daartoe in hoofdstuk 5 enige voorstellen.

Wel meent de raad dat een spreidingsbeleid met verplichtende of dwingende elementen in volle omvang slechts toelaatbaar is, als daarvoor een uitdrukkelijke formeel-wettelijke grondslag bestaat. Een spreidings- of (gecoördineerd) toelatingsbeleid vormt een inperking van vrijheden van ouders en leerlingen en van schoolbesturen, en moet aan bepaalde voorwaarden voldoen om volgens het recht aanvaardbaar te zijn. Het is aan de wetgever om te expliciteren dat van een dergelijke inperkingsbevoegdheid sprake kan zijn en welke randvoorwaarden daarbij gelden. De formele wetgever zal derhalve – in de vorm van een doelbepaling, met nadere argumentatie en toespitsing in de toelichtende stukken – moeten uitspreken dat spreiding, bijvoorbeeld op taalachterstand, een geëigende weg kan zijn om tot onderwijsprestatieverbetering te komen en integratieproblemen aan te pakken.³¹ De uiteindelijke beslissing om spreidingsbeleid te voeren dient

lokaal genomen te worden. Maar de wetgever zal duidelijk moeten maken dat een dergelijke beslissing onder randvoorwaarden genomen mag worden.

De raad verwacht dat van een dergelijke uitspraak van de formele wetgever ook een invloed zal uitgaan op de uitleg van het noodzakelijkheidsvereiste in de AWGB. Hij veronderstelt dat de CGB zich bij haar uitleg mede zal laten leiden door de overwegingen van de wetgever hierover. Mocht dat onverhoopt toch niet het geval zijn, dan is het wenselijk een procedure bij de rechter af te wachten. Deze is, anders dan de CGB, niet uitsluitend gebonden aan de AWGB maar ook aan overige regelgeving. Indien de procedure negatief uitpakt, dan zal aanpassing van de AWGB noodzakelijk zijn.

De wetgever kan vaststellen dat taal- of onderwijsachterstand – bijvoorbeeld op basis van de huidige of toekomstige gewichtenregeling – een objectief criterium biedt dat niet per definitie onderscheid maakt naar herkomst. Zo zullen veel tweede- en derdegeneratieallochtonen geen belangrijke taalachterstand meer hebben, maar net binnengekomen kinderen van asielzoekers wel, ongeacht hun etnische herkomst. En zo zijn leerlingen met een 1.25-gewicht autochtoon, maar hebben zij wel een onderwijsachterstand.

Trappenburg en Bovens (2005) bepleiten een eventuele wijziging van artikel 7 lid 2 AWGB. Hun voorstel is iedere onderwijsinstelling – en niet alleen in het bijzonder onderwijs – toe te staan om aan leerlingen eisen te stellen, die nodig zijn voor de verwezenlijking van het doel van de instelling; dat doel hoeft niet alleen de grondslag te zijn. Zo zouden het tegengaan van segregatie of, positiever geformuleerd, het bieden van een afspiegeling van de samenleving in al haar gelederen, legitieme doelen kunnen zijn, die extra eisen bij toelating rechtvaardigen. Dit voorstel staat volgens de raad op gespannen voet met de vereisten van algemene toegankelijkheid en de garantiefunctie van het openbaar onderwijs. Het openbaar onderwijs heeft een zekere vrijheid om leerlingen te selecteren, bijvoorbeeld in geval van plaatsgebrek. Als echter een groot deel van de openbare scholen in de gemeente een toelatingsbeleid kan baseren op een bepaald profiel, bijvoorbeeld maximaal 40% achterstandsl leerlingen, dan betekent dat voor de ouders met achterstandskinderen in de grote steden een aanzienlijke beperking van het recht op toelating tot de openbare school.

Verder is het zo dat er op dit moment nog geen sterke objectieve basis is voor weerlegging van het vermoeden van indirecte discriminatie. Zo zijn er slechts beperkte aanwijzingen dat een gemengde school een positieve invloed heeft op de onderwijsprestaties van leerlingen uit minderheidsgroepen, en dat zo'n school meer in staat is om integratie en commitment te realiseren dan niet-gemengde scholen. Dat maakt spreidingsbeleid voor de CGB en de rechter kwetsbaar. Naar het oordeel van de raad dient de wetgever dan ook uit te spreken, dat spreidingsbeleid niet alleen gerechtvaardigd wordt door het vermoeden van een zekere verbetering van onderwijsprestaties en integratie, maar ook door het belang van desegregatie, gericht op een gemengde school als zodanig, als een doel in zichzelf. Daarbij kan de wetgever verwijzen naar de aanbevelingen van het CERD, dat desegregatie ook als een zelfstandig doel aanmerkt.³²

Mogelijk andere juridische beperkingen: privacyregels

Overigens vormen de nationale en internationale gelijkheidsnormen niet de enige juridische begrenzings. Zo zal bijvoorbeeld ook de privacywetgeving een mogelijke belemmering zijn bij de uitvoering van maatregelen. Onder privacygevoelige gegevens kunnen ook aspecten vallen die de betrokkene als gevoelig erváárt: bijvoorbeeld gegevens over

opleidingsniveau. Ook de privacywetgeving gaat uit van principes zoals noodzakelijkheid en proportionaliteit. Dit houdt bijvoorbeeld in dat niet meer gegevens gevraagd of verstrekt mogen worden dan noodzakelijk is voor het doel waarvoor de gegevens zijn verzameld. Het zal echter van de concrete omstandigheden afhangen of hieraan voldaan wordt.

3.2 Spreiden alleen als er leerlingen zijn om mee te spreiden

Casus Rotterdam

Er zijn meer grenzen dan de juridische; beleid heeft ook zijn praktische grenzen, in dit geval bepaald door de bevolkingssamenstelling. Een dubbele wachtlijst werkt alleen wanneer er aan twee basisvoorwaarden wordt voldaan:

- in de omgeving van de school wonen genoeg allochtone en autochtone kinderen (beter: kinderen met en zonder achterstand); en
- beide groepen hebben voldoende belangstelling voor een bepaalde school.

De Pijler voldoet aan beide voorwaarden. Maar wat gebeurt er als een te zwarte school niet in trek is bij autochtone ouders? Laten schoolbesturen hun wachtlijsten intact, ook wanneer witte ouders hun kinderen niet inschrijven op de scholen? Scholen kunnen dan door een gebrek aan belangstelling van een bepaalde groep onder de opheffingsnorm komen en uiteindelijk zelfs gesloten worden. Wanneer dit op zich kwalitatief goede scholen zijn, leidt dit tot een verslechtering van het onderwijsaanbod in de buurt en zijn leerlingen van die school de dupe. Het is dan ook niet zo dat dubbele wachtlijsten te beschouwen zijn als een geschikt middel voor *elke* te witte of te zwarte school. Voor (bij een bepaalde bevolkingsgroep) niet-populaire scholen biedt de maatregel veelal geen soelaas. Het is ook niet erg waarschijnlijk dat een school automatisch populairder wordt door het instellen van een dubbele wachtlijst. Het is juist een middel om leerlinginstromen te reguleren wanneer een school (te) populair is.

Een ander punt om de duurzaamheid van de dubbele wachtlijst te toetsen is de demografische ontwikkeling in de omgeving. Hoe lang is het middel van dubbele wachtlijsten houdbaar? Wordt de wachtlijst gehandhaafd, ook als de omgeving verzwart of juist verwit?

We nemen de Rotterdamse situatie als voorbeeld. De cijfers wijzen uit dat in Rotterdam het aantal kinderen tussen 4 en 12 jaar oud de laatste 10 jaar redelijk stabiel is (\pm 53.000 kinderen).³³ Voor de toekomst wordt een stijging verwacht tot ruim 55.000 kinderen in 2007 en bijna 58.000 kinderen in 2012. Daarna neemt het aantal licht af tot bijna 57.000 kinderen in 2017. In tegenstelling tot het landelijk gemiddelde is Rotterdam een 'vergroenende' gemeente. Er worden relatief veel kinderen geboren, en dat blijft in de toekomst zo. Een sterke toename van het aantal kinderen is te verwachten in de deelgemeenten Centrum, Hillegersberg/Schiebroek (waarschijnlijk vooral in de nieuwbouwwijk Nesselande) en Charlois. Deelgemeenten waar een daling van het aantal kinderen te verwachten is, zijn Prins Alexander, Feijenoord en Hoogvliet. De overige deelgemeenten blijven min of meer stabiel. De meeste scholen hoeven dus niet te vrezen dat het aantal leerlingen sterk zal dalen. Deze cijfers zeggen echter nog niets over de etnische samenstelling van de basisgeneratie. De gemeente Rotterdam verwacht dat deze niet zo heel erg zal veranderen ten opzichte van de huidige verde-

ling, maar dat komt vooral doordat de derde generatie allochtonen als autochtoon wordt beschouwd.³⁴ Die formele omschrijving sluit dus niet aan op de beeldvorming bij ouders.

Hoe de verdeling van autochtoon en allochtoon over de diverse buurten zich zal ontwikkelen, is uiteraard ook niet helemaal te voorspellen en hangt ook af van bijvoorbeeld het volkshuisvestingsbeleid. Hierbij heeft de gemeente Rotterdam zich reeds creatief getoond door het verkopen van woningen in achterstandswijken voor 1 euro, maar ook door het instellen van inkomensgrenzen voor bepaalde wijken. Het is mogelijk dat door de instroom van allochtone bewoners in voorheen witte wijken, er een uitstroom van autochtone Rotterdammers richting nieuwbouwwijken (Nesseland) en randgemeenten (B-driehoek, Carnisseland) zal zijn. Ook met een blijvende instroom van niet-westerse laagopgeleide allochtonen in de concentratiegebieden wordt rekening gehouden. De kans dat er in bepaalde wijken een gebrek is of ontstaat aan 'Nederlandse niet-achterstandsgezinnen' is dus zeer groot. Wil een school door middel van een dubbele wachtlijst een getrouwe afspiegeling van de wijk blijven, dan dient de demografische verhouding regelmatig geactualiseerd te worden. Wordt niet aan de basisvoorwaarde van de aanwezigheid van verschillende bevolkingsgroepen voldaan, dan functioneert het middel van de dubbele wachtlijst niet meer.

Van belang is ook om de effecten op omliggende scholen te onderzoeken. In het geval van de Pijler zien de vier andere scholen in Feijenoord het succes "met lede ogen aan".³⁵ De scholen zijn niet blij met het feit dat de Pijler vooral 'de succesvolle allochtoon' – op zoek naar een witte school – weet aan te spreken. Daardoor blijven zij voor hun gevoel met een problematische groep achterstandsléerlingen achter.

Praktische grenzen in zijn algemeenheid

Een beleid gericht op *verandering* van de samenstelling van de leerlingenpopulatie lijkt alleen zin te hebben in kleine gemeenten met een relatief klein probleem³⁶ (één zwarte school) of in gemengde wijken met gemengde scholen. Dit kan ook weer alleen zolang het gaat om een relatief kleine groep leerlingen. In de Randstad lijkt het beleid met name *preventief*: voorkomen dat gemengde of nieuwe scholen wit of zwart worden, zie het voorbeeld van de Pijler. Voor het handhaven van een gemengde school is het wel nodig dat er leerlingen zijn waar mee te mengen valt.

Verder moet er bij scholen ook de (h)erkenning zijn van een gemeenschappelijke oplossing voor een gemeenschappelijk probleem. Uit de praktijk blijkt ook dat er weinig belangstelling is bij basisscholen die een witte of zwarte enclave vormen en een regionale functie hebben (bijvoorbeeld de kleine richtingen zoals de vrije, gereformeerde, reformatorische, islamitische en evangelische scholen). Vanwege het specifieke karakter van die scholen vallen deze vaak buiten het gemeentelijke plan.

Ook bij sommige scholen met veel achterstandsléerlingen bestaat niet altijd animo om te participeren in het spreidingsbeleid: zij behalen goede resultaten omdat ze hun methoden hebben aangepast aan hun leerlingenpopulatie. Het risico van spreidingsbeleid is dat leerlingen naar scholen moeten met minder expertise en met methoden die minder zijn toegesneden op de specifieke situatie. Op lokaal niveau zal dan de vraag moeten worden beantwoord of een goede school moet worden opgeofferd omwille van de doelstelling tot spreiding. Voorkomen moet worden dat het succes van de één (de school wordt

gemengder) ten koste gaat van de ander (andere scholen verliezen leerlingen en worden geconfronteerd met meer achterstandsleerlingen). De raad geeft hierna, in hoofdstuk 5, enkele praktische vuistregels voor kansrijke maatregelen.

3.3 Lokaal ruimte maken en aanpakken

Samengevat: wachtlijsten of spreiden op basis van afkomst is juridisch onhoudbaar. De CGB en de raad volgen hierin dezelfde lijn. Wel kiest de raad andere uitgangspunten als het gaat om maatregelen gebaseerd op andere criteria dan etnische kenmerken en herkomst, zoals (taal)achterstanden. De raad interpreteert het internationale recht zodanig dat er een zekere bandbreedte is voor lidstaten om beleid te voeren; anders is een oproep om segregatie in het onderwijs te bestrijden door organisaties die toezien op de naleving van de verdragen ter bestrijding van rassendiscriminatie, ook niet te begrijpen. De CGB sluit door sterk empirisch bewijs te eisen, feitelijk elke mogelijkheid uit om ervaring op te doen met het spreiden of mengen van de leerlingenpopulatie. De raad vindt daarentegen dat er een zekere (experimenteer)ruimte moet zijn om op lokaal vlak problemen aan te pakken en eventueel tot afspraken over het verdelen van leerlingen te komen. Een wachtlijst of spreiding op basis van de gewichtenregeling is volgens de raad mogelijk, zolang duidelijk is dat het om het onderscheid 'achterstand' versus 'niet-achterstand' gaat.

De raad heeft in zijn eerdere verkenning *Vaste grond onder de voeten* (2002) aangegeven, dat een nadere decentrale afweging moet plaatsvinden van de voor- en nadelen van de invoering van spreidingsbeleid. Er zijn bijvoorbeeld mogelijke negatieve effecten³⁷ en de nodige uitvoeringslasten. Er zal dus een lokale afweging plaats moeten vinden van de duurzaamheid, aanvaardbaarheid en uitvoerbaarheid van (spreidings)maatregelen. Lokale factoren zoals de omvang van het probleem, de manier waarop het probleem ervaren wordt en de mate waarin demografisch nog gespreid kan worden, zijn beslissend. Vaak zal geconcludeerd worden dat spreiding geen optie (meer) is. Zo zijn veel zwarte scholen in de grote steden in de toekomst gewoon als een gegeven feit, als een gewone school (goed of slecht) te accepteren.

Spreidingsbeleid dat bijvoorbeeld door de gemeente(raad) opgelegd kan worden via een plan, staat op gespannen voet met de keuzevrijheid van ouders en de autonomie van onderwijsinstellingen. Bij een meer dwingende, aan scholen opgelegde vorm van spreiding zal een wettelijke basis een eerste vereiste zijn. Die basis zal onder meer gevonden kunnen worden in de wettelijke formulering van en toelichting op een sociale integratiedoelstelling in het onderwijs, en in het aanreiken van instrumenten aan de gemeente.

De raad geeft in hoofdstuk 5 enkele concrete suggesties welke elementen een lokale aanpak kan bevatten. Eerst toetst hij in hoofdstuk 4 nog twee andere opties voor de formele wetgever: de zogenoemde 80-20-maatregel en het gebruikmaken van financiële prikkels door de gewichtenregeling.

4 Twee alternatieven getoetst

De minister heeft de raad gevraagd te kijken naar alternatieven, meer specifiek de zogenoemde 80-20-maatregel en de mogelijke rol van de (nieuwe) gewichtenregeling. Paragraaf 4.1 beschrijft de praktische bezwaren bij een regeling die beoogt een maximaal aantal achterstandsleerlingen bij stichting van een school vast te stellen. Paragraaf 4.2 plaatst kanttekeningen bij het inzetten van de gewichtenregeling als financieel instrument om segregatie te bestrijden. Paragraaf 4.3 bevat de conclusie bij dit hoofdstuk: beide opties dragen niet bij aan een oplossing voor het probleem van de te witte en te zwarte scholen.

4.1 Alternatief 1: een maximum aantal achterstandsleerlingen bij stichting

De minister stelt in haar brief aan de Tweede Kamer over onderwijs, integratie en burgerschap, dat concentratie van achterstandsleerlingen bij de stichting van nieuwe scholen moet worden tegengegaan.³⁸ Daarom lanceert het kabinet het voorstel om bij nieuwe basisscholen de voorwaarde te stellen, dat niet meer dan 80% van de kinderen een achterstandskenmerk (leerlinggewicht) heeft. Gekozen is voor een percentage van maximaal 80% achterstandsleerlingen, omdat bij een lager getal een reële kans bestaat dat scholen van bepaalde denominaties (bijvoorbeeld islamitische scholen met veel achterstandsleerlingen) althans voorlopig³⁹ niet meer kunnen worden gesticht, wat strijdig is met artikel 23 van de Grondwet. Bij een hoger percentage is er feitelijk geen sprake meer van menging van leerlingen. Leerlingen die niet aangenomen kunnen worden, zullen moeten kiezen voor een andere school. Een school zal vijf jaar na de stichting worden beoordeeld op de vraag of zij voldoet aan de 80-20-regeling. Daartoe zal in de eerste vijf jaar de samenstelling van de populatie van deze school door de Inspectie worden gevolgd. Er is gekozen voor een periode van vijf jaar, omdat deze aansluit bij de bestaande systematiek voor nieuwe scholen.

Er zit een aantal praktische en principiële problemen aan de 80-20-maatregel vast. Hoe kan bij een nog te stichten school bepaald worden hoe groot het aantal leerlingen met een achterstand zal zijn? Voor hoeveel jaar nadat een school gesticht is geldt de eis dat ten minste 20% van de leerlingen geen achterstandskenmerken mag hebben? Wat als na vijf jaar blijkt dat de school inderdaad meer dan 80% achterstandsleerlingen heeft? Gaat de school dan dicht, worden er leerlingen verwijderd? De sluiting van een school is volgens de raad een allerlaatste middel, dat voor veel onrust zorgt bij ouders en kapitaalvernietiging met zich meebrengt.

Een belangrijk bezwaar is dat een 'stop' op achterstandskinderen nog niet betekent, dat de open plaatsen automatisch zullen worden gevuld door niet-achterstandskinderen. De raad heeft dus twijfels over de uitkomst van deze maatregel, hoezeer zij ook gestoeld is op goede intenties. Deze maatregel zal alleen genomen kunnen worden als het bevoegd

gezag van de school tevens een reële mogelijkheid heeft de leerlingenstromen dwingend te beïnvloeden. Het potentieel aan leerlingen laat zich echter niet reguleren zonder een zeker dwingend spreidingsbeleid, waarbij scholen ook de waarborg hebben van een bepaald 'quotum' aan niet-achterstandsleerlingen. Dat een 80-20-maatregel met name afbreuk doet aan het keuzerecht van achterstandsleerlingen, is zonder enige twijfel. Een norm van maximaal 80% achterstandsleerlingen kan dus alleen geformuleerd worden als een vrijwillig na te streven ambitieniveau. Er is daarbij wel in zekere zin financiële sturing mogelijk langs de weg van de bekostiging volgens de nieuwe regeling voor de gewichtengelden (zie hierna).

Een andere insteek is uiteraard ervoor te zorgen dat de scholen met meer dan 80% achterstandsleerlingen ruimschoots voldoen aan de deugdelijkheidseisen (zowel wat betreft kwaliteit als wat betreft wettelijke eisen inzake integratie) door extra bekostiging, door intensief inspectietoezicht en door het opwaarderen van hun aantrekkelijkheid.

4.2 Alternatief 2: financieel sturen door de gewichtenregeling

De minister heeft de raad gevraagd bij de beantwoording ook in te gaan op de nieuwe gewichtenregeling. Het kabinet heeft voorgesteld om de toekenning van gewichten voor de verdeling van onderwijsachterstandsgelden aan te passen.

In lijn met het advies *Wat 't zwaarst weegt* van de Onderwijsraad (2001) heeft het kabinet voorgesteld om de toekenning van gewichten voor de verdeling van onderwijsachterstandsgelden aan te passen. Het is de bedoeling om de gewichten beter te laten aansluiten bij de werkelijke achterstanden door etniciteit als criterium te laten vervallen en de gewichten sterker te koppelen aan het opleidingsniveau van de ouders. Daarbij zijn de volgende gewichten gesuggereerd: 0.3 (voor ouders met maximaal lager of voorbereidend beroepsonderwijs), 1.2 (voor ouders met maximaal basisonderwijs) en 2.4 (voor op basis van individuele toetsing gebleken extra grote taalachterstand).

De sociale integratie in het onderwijs kan ook bevorderd worden door het bezoeken van gemengde scholen aantrekkelijker te maken. In zekere zin gebeurt dit al doordat scholen met achterstandsleerlingen extra middelen krijgen. Scholen met veel (allochtone) achterstandsleerlingen hebben als gevolg daarvan bijvoorbeeld kleinere klassen, wat het voor ouders aantrekkelijker kan maken om die scholen te kiezen. Omdat zwarte scholen echter meer middelen krijgen dan gemengde scholen, betekent verwitting van een zwarte school dat die school geld kwijtraakt en als gevolg daarvan mogelijk personeel moet ontslaan. Op het eerste gezicht lijkt het daarom een interessante gedachte om via de bekostiging gemengde scholen te stimuleren. Gedacht kan worden aan een plafond van 80%, in de zin dat slechts tot dit percentage achterstandsleerlingen zwaarder wegen.

Een probleem van een dergelijk plafond is echter dat het alleen een prikkel geeft om het aantal achterstandsleerlingen te beperken tot 80%. Scholen met minder dan 80% allochtone leerlingen hebben nog steeds een prikkel om te verzwarren en scholen met 80% allochtone leerlingen hebben geen prikkel om verder te verwitten. Bovendien worden scholen met alleen maar achterstandsleerlingen gedupeerd, terwijl zij vaak weinig mogelijkheden hebben om de samenstelling van hun leerlingenpopulatie te veranderen. Zij

kunnen leerlingen niet dwingen om naar hun school te gaan, en zeker in een wijk met bijna alleen maar achterstandsleerlingen zijn de mogelijkheden om andere leerlingen aan te trekken beperkt.

Het lijkt zinvoller om de financiering te koppelen aan de samenstelling van de buurt, waarbij scholen die geen afspiegeling van de buurt vormen daarvan via de bekostiging consequenties ondervinden.⁴⁰ Ook hiervoor geldt echter dat scholen weinig mogelijkheden hebben om de samenstelling van de leerlingenpopulatie te beïnvloeden als zij geen dubbele wachtlijst mogen hanteren of leerlingen kunnen aantrekken. Daarnaast brengt het hoge administratieve kosten met zich mee om te bepalen wanneer de school een afspiegeling van de buurt is, nog los van continue aanpassingen aan veranderingen in de bevolkingssamenstelling.

Iets anders is of de maatstaven van de nieuwe gewichtenregeling mede aan de basis kunnen staan van criteria voor de verdeling of toelating van leerlingen, zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven. Daar komen we in het volgende hoofdstuk uitgebreider op terug.

Onroerendezaakbelasting: een idee?

Is het een optie om individuele ouders financieel te stimuleren om hun kind in de wijk op school te doen, bijvoorbeeld door een korting te verlenen op de gemeentelijke belasting? Waarschijnlijk niet. Los van de hoge administratieve kosten heeft een dergelijke maatregel als bezwaar, dat de inkomenssegregatie in het onderwijs wordt versterkt. Ouders kunnen hun kind immers nog steeds naar een andere school sturen, alleen kost ze dit nu geld (in de vorm van het mislopen van een bonus). Het verlenen van een dergelijke belastingkorting is in feite identiek aan het heffen van schoolgeld voor leerlingen van buiten de wijk.

4.3 Alternatieven niet bruikbaar

Een maatregel waarbij scholen vijf jaar na stichting een bepaald maximum aantal achterstandsleerlingen mogen hebben, zet volgens de raad geen zoden aan de dijk. Er zijn te veel praktische bezwaren. Waar bijvoorbeeld haalt een school met een 'tekort' aan niet-achterstandsleerlingen deze leerlingen vandaan? Sluiten van scholen lijkt de raad geen proportioneel middel. Wat wel kan is dat scholen zich vrijwillig committeren aan de ambitie dat de leerlingenpopulatie uit niet meer dan 80% achterstandsleerlingen bestaat. Maar die doelstelling fungeert dan als aspiratie, niet als bekostigingsvoorwaarde.

Vergelijkbare uitvoeringsbezwaren gelden bij het inzetten van de gewichtenregeling als financiële prikkel; er zijn praktische beperkingen in de zin dat het moeilijk is om niet-achterstandsleerlingen dwingend te laten instromen. Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren is gekomen, zijn er zekere praktische grenzen aan wat scholen vermogen om hun leerlingenpopulatie te beïnvloeden, met name in de grote steden.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op randvoorwaarden voor kansrijke afspraken en elementen van een lokaal plan gericht op het tegengaan van witte en zwarte scholen. Als men wil en als het praktisch kan, zijn er verschillende mogelijkheden om de leerlinginstromen tussen de verschillende scholen te beïnvloeden.

5 Werken aan een oplossing: een lokale afweging

In dit hoofdstuk geven we de concrete handreikingen voor scholen en gemeenten. Paragraaf 5.1 beschrijft vier vuistregels, die bij ieder initiatief steeds weer als randvoorwaarden kunnen gelden. Paragraaf 5.2 gaat in op de algemene doelstelling van sociale integratie voor alle scholen, wit, zwart of gemengd. Paragraaf 5.3 bevat een voorstel voor een lokaal plan met daarin een aantal acties. Tot slot volgt in paragraaf 5.4 een schematische schets van het voorgaande: wie moet welke acties ondernemen?

5.1 Vier vuistregels voor kansrijke afspraken

Een centrale aanpak van de spreidingsproblematiek is door de lokale verschillen in bevolkingssamenstelling uitgesloten. Gemeenten en schoolbesturen denken zeer verschillend over de vraag of en hoe ze iets moeten doen aan beleid om segregatie in het onderwijs tegen te gaan, bijvoorbeeld met het doel de school een afspiegeling te laten zijn van de wijk. Er is geen eenduidig traject: een lokale afweging en inschatting van positieve en negatieve effecten is vereist. Het al dan niet succesvol zijn van een eventueel beleid hangt af van een combinatie van factoren: een aanpak op deelaspecten biedt vaak geen oplossing.⁴¹ Omstandigheden veranderen vaak snel en zijn veelal moeilijk door een school te beïnvloeden. De school heeft haar omgeving niet in de hand. Maar een school hoeft ook niet af te wachten en kan alert zijn op kansen die zich voordoen en hier actief op inspelen.⁴²

Mede op basis van beschikbare onderzoeken⁴³ zijn er volgens de raad vier algemene vuistregels, randvoorwaarden bij het proces, die kunnen bijdragen aan het slagen van een project.

1) Ouders erbij betrekken

Uit binnen- en buitenlandse ervaringen blijkt, dat ouders zich er niet bij neerleggen als hun een school wordt opgedrongen, die ze voor hun kinderen niet acceptabel vinden. Met name hogeropgeleide ouders hebben ook voldoende mogelijkheden om zich aan een opgelegde keuze te onttrekken. Ze kunnen uitwijken naar een school die zich aan afspraken over leerlingenverdeling onttrekt, een school buiten het spreidingsgebied kiezen, een eigen (particuliere) school stichten, naar de rechter stappen en in het uiterste geval kunnen ze verhuizen. Uit de casussen van de Pijler, de Fakkelt en de Vierambacht kan voorzichtig afgeleid worden, dat ouders de voorkeur geven aan een gemengde school in de buurt, zolang het percentage laagopgeleide allochtonen niet hoger is dan 30 of hooguit 40%. Het is echter wel zaak om de ouders actief bij het beleid te betrekken en met hen te overleggen over het schoolconcept. Aan de andere kant is het vrij zeker, dat ouders zich niets zullen aantrekken van spreidingsvoorstellen waar zij zelf geen partij in zijn. Daarbij maakt het niet uit of deze voorstellen voortkomen uit wettelijke maatregelen van de rijksoverheid of uit lokale afspraken tussen gemeenten en schoolbe-

sturen. Het maken van afspraken op lokaal niveau zal tot niets leiden als ouders er niet op de een of andere manier bij betrokken zijn.

Het is steeds de vraag in hoeverre algemene doelstellingen zoals een evenwichtige spreiding van achterstandsleerlingen, beperkingen dienen te stellen aan een redelijke mate van schoolkeuzevrijheid. Soms vindt 'spontane' spreiding plaats dóór het uitoefenen van keuzerecht.⁴⁴ Op grond daarvan zou men kunnen menen dat in zekere zin de leerlingemarkt zichzelf genoeg reguleert en niet getracht moet worden via allerlei constructies dit (bij) te sturen. Hiertegenover staat de opvatting die juist pleit voor een feitelijke beperking van keuzevrijheid. In deze optiek is fusie en schaalvergroting een bijdrage aan integratie; op die ene school móet men elkaar wel tegenkomen.

Islamschool gaat op in brede school

Een voorbeeld is het samengaan van de islamitische basisschool As Soeffah in Amsterdam-Zuidoost met een openbare en een confessionele school. Vanaf 2006 zullen de drie scholen gehuisvest zijn in één gebouw om een brede school te vormen. De bedoeling is dat er wel drie besturen blijven bestaan en het gebouw drie vleugels heeft, maar dat leerlingen elkaar tegenkomen in een gezamenlijke aula, op het schoolplein en bij naschoolse activiteiten. De school moet ook ouders helpen door taalcurricula en opvoedingsondersteuning. De directies vonden elkaar snel, omdat zij een gedeelde noodzaak voelden iets te doen aan de situatie van leerlingen en de kloof tussen moslims en niet-moslims te verkleinen.

Bron: *de Volkskrant*, 11 april 2005.

Schaalvergroting heeft echter ook nadelen, zoals vermindering van betrokkenheid en van sociale veiligheid.⁴⁵ Een 'spontane' sluiting om daarmee dwingend te spreiden, zorgt dan ook voor veel protest. Zo waren burgemeester en wethouders in Soest in 2000 van plan 3 overwegend zwarte, openbare basisscholen te sluiten om zodoende de 260 leerlingen te spreiden over witte scholen in de buurt. De ouders waren buitengewoon boos over deze inbreuk op hun keuzevrijheid; dit leidde tot kamervragen.⁴⁶ De gemeenteraad zette het plan niet door.

2) Creëer voor een gezamenlijk probleem een gezamenlijke oplossing

Gemengde scholen hebben er, wanneer ze bij elkaar in de buurt staan, belang bij dat ze gemengd blijven; dit vergroot wellicht hun bereidheid tot samenwerking en het maken van afspraken over aanname en doorverwijzing. Het is een belangrijke succesfactor als het tegengaan van segregatie als een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gezien. Bevordering van integratie en het tegengaan van segregatie is een problematiek die alle scholen en alle leerlingen aangaat, en niet alleen de zwarte achterstandsscholen. De motivering kan erin gelegen zijn dat de aanpak van 'ieder voor zich' op den duur een doodlopende weg is. Bij een gezamenlijk draagvlak is het belangrijk om het kader vast te stellen waarbinnen afspraken gemaakt worden. Het autonome recht om een eigen toelatingsbeleid te voeren is soms wel, soms niet een belemmering. Ook hier is er weer een keuze: beperking van de inrichtingsvrijheid voor het bevoegd gezag tegenover algemene doelstellingen en oplossingen voor te zwarte of te witte scholen. De raad schetst in paragraaf 5.3 enkele varianten van hoe een overleg, meer of minder dwingend, eruit kan komen te zien.

3) *Leiderschap is vaak bepalend voor succes*

In lang niet alle gevallen is de gemeente betrokken bij spreidingsbeleid. Er worden ook initiatieven door schoolbesturen en schoolleiders genomen. Initiatieven van schoolleiders hebben echter meestal enkel betrekking op de eigen school. In beide casussen waar met gescheiden wachtlijsten wordt gewerkt, de Pijler en de Fakkel, hebben directeuren het initiatief genomen. Een bevlogen schoolleider of bestuur kan een omslag tot stand brengen, met name door het creëren van een aantrekkelijk schoolconcept en het inspireren van een team.⁴⁷ Maar de externe omstandigheden moeten dan wel meezitten. In een volledig zwarte wijk zal het systeem van de dubbele wachtlijst niet werken.

Leidende, samenbindende personen die mensen kunnen overtuigen, kunnen wel eens doorslaggevend zijn voor succes of falen. Maar aan de andere kant is er soms scepsis bij uitvoerders: de directeuren en teams van scholen.⁴⁸ Er is dan een discrepantie tussen het beleid dat het bestuur voorstaat (we willen spreiden) en de houding van directie en teams (we kunnen het niet).

4) *Communiceer en informeer*

Communicatie is zeer belangrijk. In Utrecht wordt de leerlingenontwikkeling jaarlijks door de gemeente via de telgegevens en de onderwijsmonitor in beeld gebracht en onder de schoolbesturen verspreid. Informatie verzamelen en delen draagt bij aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Ervoor zorgen dat iedereen dezelfde informatie heeft, zorgt in zekere zin ook voor 'checks and balances': schoolbesturen houden elkaar in de gaten en kunnen elkaar aanspreken op hun handelen. Criteria voor toelating moeten helder en verdedigbaar zijn. Autochtone ouders accepteren de dubbele wachtlijst bij de Pijler, omdat ze het eens zijn met de stelling dat dit de enige manier is om een eerlijke kans te bieden aan allochtone ouders om een populaire school te kunnen bezoeken. Een ander systeem leidt ertoe dat mensen die de weg het beste weten de schaarse plaatsen bezetten, met als gevolg dat de school volledig wit wordt. Scholen vinden het nodig dat ouders voor 100% voor een school kiezen en deelnemen aan alle activiteiten van de school. De voorlichting aan ouders moet er dus toe bijdragen dat ouders weten waar ze aan toe zijn.

Wat kunnen scholen en gemeenten nu concreet doen aan de witte vlucht en het gescheiden schoolgaan van kinderen, wat moet de wetgever doen en wat kunnen ouders en ouderorganisaties doen?

5.2 **Uitwisseling als onderdeel van een algemene integratiedoelstelling**

De raad heeft in hoofdstukken 2 en 3 gepleit voor een algemene taakstelling van sociale integratie en burgerschap voor alle scholen. De raad heeft dit al eerder gesteld in het advies *Onderwijs en burgerschap* uit 2003. Sociale integratie zal dan een deugdelijkheidseis zijn. Hoe sociale integratie nagestreefd zal worden, zal in het schoolplan uitgewerkt moeten worden. Daarbij zal integratie specifiek terugkomen bij de beschrijving in onderdelen, zoals inhoud van onderwijs, didactiek van onderwijs, organisatie van de school, contacten met andere scholen en met de omgeving, en eventueel in het toelatingsbeleid. Integratie kan *binnen* scholen maar ook *tussen* scholen gestalte krijgen. Het zal in eerste instantie aan het bevoegd gezag zijn om de scholen die zij beheert, te laten samenwerken; het gaat dan om bevordering van integratie tussen (witte en zwarte) scho-

len onder één bestuur. Genoemde onderdelen kunnen elkaar aanvullen; deels zijn ze ook alternatieven voor elkaar. Wat bijvoorbeeld door een school niet kan worden gerealiseerd in de inhoud van het onderwijs, kan wellicht wel worden bereikt met een toegesneden toelatingsbeleid. Ook is het bijvoorbeeld mogelijk via een portfolio inzichtelijk te maken welke vorderingen de instellingen en de leerlingen maken bij het vormgeven en uitwerken van hun integratieopdracht.

Voor leerlingen van onderwijsinstellingen is het van belang dat zij leren functioneren in een multi-etnische en multiculturele samenleving. Wellicht zijn scholen die niet bereid zijn om mee te doen aan spreidingsmaatregelen, wel te bewegen tot samenwerking met scholen met een meer diverse populatie. Contactbevordering tussen leeftijdgenoten met een verschillende achtergrond staat daarbij voorop. Er is een heel scala van samenwerkingsvormen denkbaar: van regelmatige sportontmoetingen, het volgen van lessen op een andere school en het opzetten van gezamenlijke projecten, tot het uitwisselen van leerlingen en docenten. Witte scholen kunnen bijvoorbeeld tijdelijk allochtone leerlingen 'lenen' van een andere school, en vice versa.

Vriendschapsbanden aanmoedigen is ook één van de vijf punten die de gemeente Rotterdam heeft voorgesteld. Scholen die overwegend zwart of wit zijn, worden door de gemeente gestimuleerd om integratie te bevorderen door het aangaan van samenwerkingsrelaties op het gebied van bijvoorbeeld cultuur of sport. Deze aanpak is vooral bedoeld voor scholen die wel een afspiegeling van de wijk zijn en dus niet snel zullen veranderen.⁴⁹

Het kan zijn dat dergelijke vormen van samenwerking onvoldoende soelaas bieden. In bepaalde gevallen zal een verdergaand middel, een lokaal gecoördineerd spreidingsbeleid noodzakelijk geacht worden. De wetgever moet hiertoe ruimte scheppen.

5.3 Lokale aanpak en lokaal plan

Er zijn drie varianten denkbaar om het proces dat tot een spreidingsbeleid leidt, vorm te geven. De varianten verschillen in de mate waarin zij dwingend zijn. De raad schetst eerst de twee uiterste varianten, om vervolgens te kiezen voor de derde variant, die zich daartussenin bevindt.

1) Niet-vrijblijvend overleg

De minst vergaande optie is die waarbij het spreidingsbeleid of gecoördineerd toelatingsbeleid het resultaat is van niet-vrijblijvende afspraken tussen scholen en gemeente (vermoedelijk convenanten). Dit is de variant die de regering tot op heden voorstaat.

Deze variant heeft het voordeel dat scholen niet tegen hun wil gedwongen worden in het spreidingsbeleid te participeren. Niettemin is zij kwetsbaar. De bedoeling van de regering⁵⁰ is uitdrukkelijk dat alleen het *overleg* verplicht is⁵¹, de uitkomst echter niet. Daardoor kunnen eventuele initiatieven verzanden. Bij deze variant is de kans aanwezig dat schoolbesturen na langdurig overleg afhaken, zodat de beoogde afspraken niet tot stand komen. Maar ook als er wel afspraken tot stand komen, is de juridische hardheid ervan vermoedelijk beperkt. Zij hebben niet de status van wettelijke deugdelijkheids-eisen, zodat scholen zich aan de naleving ervan kunnen onttrekken.

Niettemin zal deze milde optie in bepaalde gevallen voldoende zijn om reële resultaten te boeken. Denkbaar is dat eerst geprobeerd wordt zo tot een spreidingsbeleid te komen, om pas bij het mislukken daarvan naar een meer dwingend alternatief te grijpen.

2) Dwingende spreiding door schoolwijken

De meest vergaande variant is een dwingend door de gemeenteraad opgelegd spreidingsbeleid. Van oudsher is de gemeenteraad bevoegd schoolwijken in te stellen (artikel 65 WPO) en ouders te verwijzen. Blijkens de wetsgeschiedenis is het doel hiervan met name om efficiëntie in het beheer van de schoolgebouwen te bevorderen, maar er kunnen ook andere doelstellingen mee gediend zijn. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet op het basisonderwijs (1980) wees de PvdA-fractie erop, dat het hanteren van schoolwijken ook “kan voorkomen dat sommige scholen vrijwel uitsluitend worden bezocht door kinderen afkomstig uit bevolkingsgroepen, bijvoorbeeld etnische minderheden”.⁵² Deze stelling is in het verdere verloop van het debat niet weersproken. Dat neemt niet weg dat op grond van het derde lid van artikel 65 WPO het keuzerecht van ouders voor gaat (als ze schriftelijke bezwaren maken).⁵³ Wanneer er bijvoorbeeld één openbare jenaplanschool in de gemeente is in een bepaalde wijk, kan ouders uit andere wijken met een voorkeur voor die school daar niet de toegang worden geweigerd.

Het keuzerecht – of beter de aanspraak op toelating – van ouders is echter niet absoluut. Openbare scholen kunnen – blijkt uit jurisprudentie – ook een wachtlijst hebben: als er opnamecapaciteit te kort is (met andere woorden: in geval van vol=vol) of om te voorkomen dat er te grote klassen ontstaan en lege lokalen elders. Met andere woorden: het bevoegd gezag van de openbare scholen heeft, buiten de specifieke bevoegdheid van de gemeenteraad tot het instellen van schoolwijken, ook een *algemene* bevoegdheid om de toelating te regelen, bijvoorbeeld door een postcodebeleid. In beginsel moet er binnen de gemeente wel een toegankelijke openbare school aanwezig zijn (grondwettelijke plicht).⁵⁴

De raad sluit dus niet uit dat bij de selectie van aangemelde leerlingen, die nodig is als een openbare school vol is, de school zich kan beroepen op criteria gebaseerd op pedagogische en integratiemotieven. Een dergelijk toelatingsbeleid heeft echter slechts zin als het gaat om een populaire school die te veel aanmeldingen krijgt. Theoretisch is het mogelijk dat de WPO zodanig aangepast wordt, dat de gemeenteraad aan de scholen binnen zijn grondgebied, met het oog op de bestrijding van onderwijsachterstanden en de bevordering van integratie eisen kan stellen aan de samenstelling van het leerlingenbestand en aldus aan de scholen een spreidingsbeleid oplegt. Eerder zijn voorstellen in deze richting gedaan voor (alleen) het openbaar onderwijs.⁵⁵ De raad is van oordeel dat in de huidige omstandigheden ook het bijzonder onderwijs dwingend aan dit spreidingsbeleid gehouden zou dienen te zijn.

De raad ziet evenwel weinig in deze variant. Zij vormt een te ingrijpende inperking van de autonomie van schoolbesturen en van de ouderlijke schoolkeuzevrijheid. Een dwingend schoolwijkenbeleid is disproportioneel, omdat er lichtere varianten (de hiervoor onder 1 en hierna onder 3 geschetste) voorhanden zijn. Bovendien zal deze meest dwingende variant veel verzet oproepen, veel bureaucratie opleveren, en uitwijkgedrag van schoolbesturen en ouders uitlokken.

3) Lokaal (burgerschaps)plan

Een eerste stap in de goede richting is dat – op basis van een gezamenlijk inzicht dát er een gemeenschappelijk probleem is – binnen een gemeente afspraken worden gemaakt ten behoeve van een gezamenlijke aanpak van het segregatieprobleem in het onderwijs.⁵⁶ In sommige situaties zal dit vrijblijvende overleg echter niet voldoende zijn. De wet moet dan een regierol van de gemeenteraad – zoals de raad eerder voorstelde in het advies *Onderwijs en burgerschap* – mogelijk maken. De raad heeft in dit advies het voorstel gedaan voor een gemeentelijk onderwijsburgerschapsplan (gobp). 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 (oogo). Net zoals bij het onderwijsachterstandenplan is het dan in laatste instantie de gemeenteraad die eisen kan stellen, bijvoorbeeld aan het toelatingsbeleid van bijzondere scholen.

De raad benadrukt overigens dat de beperkte categorie van scholen die een stringente op de richting gebaseerd toelatingsbeleid hanteert, op grond van de grondwettelijke vrijheid van richting dat moet kunnen blijven doen. Hij wijst op de mogelijkheid om bij de totstandkoming van het plan de voorziening te treffen, dat hij in geval van bezwaren van een schoolbestuur kan adviseren of het plan inbreuk maakt op de vrijheid van richting of inrichting (vergelijk artikel 166 lid 6 WPO).

Een paragraaf in een gemeentelijk (burgerschaps)plan, die betrekking heeft op de bevordering van sociale integratie en bestrijding van segregatie in het onderwijs, bevat meerdere onderdelen. Volgens de raad zijn er met name drie aspecten die kunnen worden overwogen:

- het steunen van ouderinitiatieven gericht op de zwarte of witte buurtschool, die zich als 'gastheer' openstelt;
- het inzetten van het instrument van de onderwijshuisvesting; en
- afspraken over het reguleren van leerlingstromen op basis van (taal- en/of opleidings)achterstanden van leerlingen.

Afzonderlijke maatregelen hebben door neveneffecten meestal weinig zin.⁵⁷ Zoals gezegd moet het gaan om een combinatie van maatregelen, afgewogen in de lokale context, binnen de in paragraaf 5.1 genoemde randvoorwaarden.

Een plan moet voldoen aan bepaalde objectieve randvoorwaarden en algemene eisen van zorgvuldig bestuur, zoals proportionaliteit, zorgvuldige voorbereiding, motivering en kenbaarheid. Een plan dient verder te voldoen aan minimale kwaliteitseisen, zoals de validiteit van het instrument (bijvoorbeeld periodieke vaststelling van de feitelijke taalachterstand), een objectieve en systematische aanpak en de mogelijkheid tot opwaartse mobiliteit (zo moet promotie mogelijk zijn van de taalachterstandscategorie naar de niet-taalachterstandscategorie).

5.3.1 Ouderinitiatieven en gastheerschap van scholen steunen

Ouders en ouderorganisaties staan aan de basis van zinvolle maatregelen gericht op integratie en spreiding. Zij moeten verleid en gestimuleerd worden om bijvoorbeeld de school te kiezen in de wijk waar ze wonen.

Kwaliteit van het onderwijs dient de basis te blijven voor alle scholen, ongeacht hun populatie of plaats van vestiging. Kwaliteit is in ieder geval een voorwaarde om een school aantrekkelijker te maken voor ouders, of het nu allochtonen of autochtonen zijn. Zo moet ook het effect van het lerarentekort op zwarte scholen niet onderschat worden.⁵⁸ Voorlichting, campagnes gericht op autochtone ouders, een ‘van deur tot deur’ benadering om allochtone ouders te stimuleren reeds vroeg na te denken over schoolkeuze; er is een scala van maatregelen te bedenken.⁵⁹

Gemengde school moet alle kinderen iets bieden

Openbare basisschool De Hoge Raven mikt niet alleen op achterstandsleerlingen, maar ook op excellerende leerlingen. Volgens de school is dat de voorwaarde om de omslag van overwegend zwart naar gemengd te kunnen maken. Een paar jaar geleden was nog driekwart van de leerlingen van De Hoge Raven, in de Utrechtse wijk Hoograven, van allochtone afkomst. In de onderbouw is de verhouding nu fifty-fifty. Oorzaak: steeds meer autochtone ouders in de wijk kiezen voor de school. Directeur Rouwenhorst zegt dat dat onder meer het gevolg is van collectieve aanmelding. De ouders doen vervolgens aan mond-op-mondreclame waardoor steeds meer witte ouders voor De Hoge Raven kiezen. Volgens de directeur is de schoolbevolking van De Hoge Raven nu een afspiegeling van de wijk. Zij heeft er vertrouwen in dat dit zo blijft. Aan bijvoorbeeld aparte wachtlijsten voor allochtone of juist autochtone kinderen heeft zij geen behoefte.

Bron: *Nederlands Dagblad*, 25 februari 2005

Initiatieven voor collectieve aanmelding van groepen autochtone leerlingen (zoals in Rotterdam de Vierambacht⁶⁰) kunnen slagen door het aantrekkelijk maken en houden van deze scholen (kleine klassen, goede voorzieningen). Via de Wet overige OCenW-subsidies kunnen, in navolging van de provinciale overheid, bijvoorbeeld projecten gesubsidieerd worden waarbij scholen zich als goed ‘gastheer’ openstellen voor een bepaald ouderinitiatief of met elkaar een ambitieniveau afspreken voor het laten aansluiten van de leerlingenpopulatie op de wijksamenstelling.⁶¹ Ook eventuele plaatselijke initiatieven van ouderorganisaties kunnen via deze weg gesteund worden.

Het risico is dat een eventueel succes zo groot is dat de aanvankelijk gemengde school toch overwegend wit wordt. Zo zal er mogelijk toch een aanvullend instrument nodig zijn om de leerlingstroom te reguleren (zie hierna in paragraaf 5.3.3).

5.3.2 Onderwijshuisvesting als instrument inzetten

De gemeente heeft de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting in het primair onderwijs en daarbij speelruimte om huisvestingsbeleid te voeren. Zo kunnen burgemeester en wethouders een leegstaand gedeelte van een schoolgebouw voor onder meer culturele en maatschappelijke doeleinden bestemmen (artikel 107 WPO). Zij kunnen tevens toewijzing van een voorziening in de huisvesting weigeren, indien in een ander schoolgebouw enkele (lege) lokalen beschikbaar zijn, die eerder door het college zijn gevorderd (artikel 100, eerste lid onder d).

Sommige gemeenten overwegen de bevoegdheden inzake onderwijshuisvesting te gebruiken om daarmee een meer evenwichtige verdeling van leerlingen te bewerkstelligen.⁶² Zo kan bijvoorbeeld de gemeente de verdere groei van een te witte school voor-

komen door leerlingen te plaatsen in de lege lokalen van een te zwarte school. Het huisvestingsbeleid kan ook eventuele ouderinitiatieven ondersteunen, die bijdragen aan menging van leerlingengroepen (zoals in Rotterdam de uitbreiding van de Nieuwpark Rozenburg school door een initiatief van witte ouders).

De verantwoordelijkheid van de gemeente voor de huisvesting van scholen is een middel dat zij in handen heeft om werk te maken van een spreidingsbeleid. In de antwoorden op vragen van de vaste Kamercommissie naar aanleiding van de notitie *Onderwijs, Integratie en Burgerschap*, is verwezen naar het plan van Den Haag om de huisvesting van scholen met een eenzijdige samenstelling niet meer te bekostigen.⁶³ De minister stelt dat gemeenten zelf prioriteiten mogen stellen bij de vormgeving van de verantwoordelijkheid voor de onderwijshuisvesting. "Als scholen al dan niet meewerken aan het voorkomen van segregatie in het onderwijs kan voor gemeenten een rol spelen in het bepalen van die prioriteiten", aldus de minister. De bestrijding van segregatie zou aldus een plaats in de huisvestingsverordening, namelijk in de urgentiecriteria, kunnen krijgen.

De raad twijfelt er overigens ernstig aan of de regeling in de WPO over de onderwijshuisvesting thans reeds de ruimte biedt om expliciet als integratie-instrument ingezet te worden. Volgens de raad is een huisvestingsbesluit gestoeld op een integratiedoelstelling op dit moment in strijd met artikel 3:3 van de Algemene wet bestuursrecht, omdat de bevoegdheid voor een ander doel (integratie/spreiding) gebruikt wordt dan waarvoor zij is gegeven (namelijk huisvesting verzorgen waar er behoefte is). Wanneer het doel is, onderwijshuisvesting als sturingsmiddel in te zetten om het verschijnen van te witte of te zwarte scholen af te remmen, dan zal volgens de raad daarvoor dus eerst een wettelijke basis moeten worden geschapen. In artikel 102 WPO (dat de huisvestingsverordening regelt) zou opgenomen moeten worden, dat de regeling "mede gericht kan zijn op het evenwichtig spreiden van leerlingen, al dan niet op basis van onderwijsachterstandscriteria". Dit kan betekenen dat bijvoorbeeld de urgentiecriteria daarop aangepast worden. Een groeiende school zonder achterstandsleerlingen zou hierdoor een lagere prioriteit krijgen, maar een school die dankzij een wit ouderinitiatief behoefte heeft aan extra ruimte, heeft wel voorrang bij het huisvestingsprogramma. Ook in dit geval zullen echter aanvullende maatregelen nodig zijn om te zorgen dat de investering in de huisvesting gepaard gaat met duurzame spreidingseffecten. Dit zal dan ook weer alleen kunnen door maatregelen om de leerlinginstroom te reguleren.

5.3.3 Afspraken over spreiding en toelating

Een divers leerlingenbestand is geen voorwaarde om iets aan integratie te doen. Immers, ook scholen die in geen enkel opzicht een gemengde leerlingenbevolking hebben of zelfs maar kunnen hebben, zijn gehouden integratie na te streven. Maar het ligt wel in de rede om het middel van de diversiteit van het leerlingenbestand bijzondere aandacht te geven. Leren over de ander is moeilijker zónder de ander.⁶⁴ In zekere zin hebben scholen met een divers leerlingenbestand het makkelijker dan scholen die andere middelen moeten inzetten, die soms wat meer gezocht lijken. Vanwege de juridische onbruikbaarheid van het afstammingscriterium zullen andere criteria in ogenschouw moeten worden genomen bij het maken van afspraken over toelating of spreiding van leerlingen.

Bij spreiding of verdeling van leerlingen is het volgens de raad het meest plausibel als daarbij wordt aangesloten op de criteria in de gewichtenregeling. Voor de huidige regeling betekent dit dan dat de achterstandscategorieën (1.25 en 1.9) als één categorie

worden beschouwd. In de toekomst, onder de nieuwe gewichtenregeling, tellen het opleidingsniveau en – na toetsing – grote taalachterstand als factor.

Inschrijven pas toelaten op bepaald moment (3,5 jaar) in combinatie met (gewogen) loting

In sommige gevallen is centrale inschrijving te overwegen, bijvoorbeeld in gemengde wijken. Om de informatieachterstand van ouders met achterstandskinderen te compenseren is het volgens de raad te overwegen, ook gezamenlijk af te spreken dat inschrijving pas toegestaan is bij een bepaalde leeftijd (bijvoorbeeld 3,5 jaar). Dit voorkomt dat (hoogopgeleide) ouders hun kinderen bij wijze van spreken al vanaf de zwangerschap op een wachtlijst kunnen zetten. Het verdient dan de voorkeur om niet één starttijdstip te kiezen, want dat leidt er alleen maar toe dat ouders in tentjes voor de deur van de school bivakkeren.⁶⁵ Plausibel is om – gespreid over een aantal tijdvakken⁶⁶ – leerlingen te laten loten voor toelating tot een populaire school.

Deze variant is juridisch onproblematisch zolang loting zonder onderscheid plaatsvindt. Indien er sprake zou zijn van gewogen loting, in de zin dat aan achterstand een wegingsfactor wordt toegekend waardoor kinderen een grotere kans krijgen te worden ingeloot, zijn nadere criteria van toepassing. De toelaatbaarheid hangt in sterke mate af van de vraag in hoeverre ook wachtlijsten op basis van onderwijsachterstanden of taalachterstanden toelaatbaar zijn. Leerlingen met achterstanden zullen dan een grotere kans krijgen op 'niet-achterstandsscholen'. Deze situatie zal zich echter in de praktijk niet zo vaak voordoen.

5.4 Actieschema maatregelen

We vatten de te ondernemen (wettelijke) maatregelen en overwegingen nog eens samen in een actieschema.

Acties wetgever

- Doelstelling sociale integratie in wetgeving opnemen, met in de toelichting dat spreiden op onderwijsachterstanden toelaatbaar is.
- Eventueel aanpassing AWGB en privacybepalingen, mochten deze uitvoering in de weg staan.
- Subsidies beschikbaar stellen via de Wet overige OCenW-subsidies.
- Aanpassing WPO: regelen verplichting van schoolbesturen om op initiatief van de gemeente in het kader van op overeenstemming gericht overleg te komen tot niet-vrijblijvende afspraken over spreidings- en integratiebeleid.
- Aanpassing WPO: regelen bevoegdheid gemeenteraad om gemaakte niet-vrijblijvende afspraken in een bindend spreidingsbeleid (spreidings- en integratieplan) om te zetten, of na mislukken van het op overeenstemming gericht overleg een bindend spreidingsbeleid te formuleren.
- Aanpassing artikel 102 WPO: als criterium bij verdeling van huisvestingsgelden mag ook een evenwichtige verdeling van (achterstands)leerlingen gelden.
- Systematisch kennis verzamelen en verspreiden over onderwijskundige en beleidsmatige effectiviteit van spreidings- en andere integratiemaatregelen.

Lokale afwegingen

- Zwartescholenprobleem?
- Demografische situatie/veranderingen?
- Politiek draagvlak/consensus voor maatregelen?
- Inschatting negatieve effecten/risicoanalyse van maatregelen?

Bevoegd gezag

- Uitvoering doel/missie sociale integratie:
- uitwisseling van leerlingengroepen binnen scholen van het bevoegd gezag;
 - vriendschapsbanden aanknopen, uitwisseling van leerlingen tussen scholen van verschillende schoolbesturen; en
 - inspelen op initiatieven ouders en ouderorganisaties.

Afwegen positieve en negatieve effecten van meedoen aan overleg of invulling geven aan plan.

Gemeenteraad

- Besluit over lokaal plan; elementen:
- ouderinitiatieven/ gastheerschap scholen steunen, kwaliteitsimpuls, informatie;
 - onderwijshuisvesting gebruiken; en
 - afspraken over spreiding en toelating (gebaseerd op gewichtenregeling, evt. centrale inschrijving en loting).

Zorgvuldigheidcheck op spreidingsplan: totstandkoming en instrumenten.

Randvoorwaarden bij het proces

- Gezamenlijke oplossing voor gezamenlijk probleem.
- Betrokkenheid schoolleiders/schoolbesturen.
- Communicatie-/informatiestrategie.

6 Antwoorden op de adviesvragen

Dit hoofdstuk geeft de antwoorden op de adviesvragen. De eerste paragraaf schetst het algemene perspectief van de raad: het onderwijsveld heeft een zelfstandige rol te vervullen bij het integreren van diverse bevolkingsgroepen in de Nederlandse samenleving. Paragraaf 6.2 gaat in op het specifieke karakter van het Rotterdamse voorstel. Vervolgens gaat paragraaf 6.3 in op de juridische onhoudbaarheid van een wachtlijst gebaseerd op onderscheid naar nationale afkomst. Paragraaf 6.4 geeft aan dat een afspraak per gemeente toelaatbaar is, of sterker nog: voor dit probleem is geen landelijke norm mogelijk. Of het verstandig is per deelgemeente of wijk een oplossing te maken is iets anders, gezien de vlucht van ouders over wijkgrenzen heen; maar op zichzelf staat het gelijkheidsbeginsel een verschil in beleid per deel van de gemeente niet in de weg. Paragraaf 6.5 ten slotte bevat de concrete elementen die volgens de raad onderdeel moeten uitmaken van een eventueel vast te stellen lokaal plan.

6.1 Onderwijs heeft een integratietaak

Vraag 1: Op de eerste plaats vraagt de minister de raad 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.

Integratie heeft enerzijds betrekking op de voorbereiding van basisschoolleerlingen op hun verdere schoolloopbaan in het voortgezet onderwijs en anderzijds op het feitelijk functioneren in het primair onderwijs. Het vormt een waarde op zichzelf, die niet uitsluitend bezien dient te worden in het perspectief van de voorbereiding op een verder weg liggende schoolloopbaan. Dat kinderen van Nederlandse en niet-Nederlandse herkomst, met en zonder onderwijsachterstanden, niet gescheiden maar samen onderwijs volgen, is op zich een nastrevenswaardig doel, ook als nog niet is aangetoond dat daardoor de onderwijsprestaties van met name achterstandsleerlingen verbeteren.

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 leerlingen met onderwijsachterstanden. Onderwijsprestaties zijn zoals gezegd echter niet de enige elementen in deze discussie. De bereidheid om in het latere leven te integreren en te participeren wordt waarschijnlijk door vele factoren bepaald, maar het is buitengewoon waarschijnlijk te veronderstellen dat onderwijs daarbij een van de dominante factoren zal zijn. Zo is er bijvoorbeeld recent onderzoek dat stelt dat individuele kenmerken, zoals opleiding en onderwijs, waarschijnlijk een grotere invloed hebben op integratie dan het wonen in een concentratiewijk. Daarnaast mag aangenomen worden dat een zekere spreiding van Nederlandstalige en niet-Nederlandstalige leerlingen aan de taalontwikkeling van laatstgenoemden kan bijdragen, en het beheersen van

de taal een eerste vereiste is om in contact te treden met autochtonen of om werk te vinden. Het is dan ook voor de hand liggend dat het onderwijsveld zijn steentje bijdraagt, zoals dat evenzeer verwacht mag worden van andere instituties. Volgens de raad is er verder onderzoek nodig naar de specifieke rol die onderwijs kan spelen bij integratie van burgers en welke initiatieven of onderwijskundige aanpakken daaraan kunnen bijdragen.

De raad onderkent dat er verschillende instrumenten zijn om integratie te bevorderen. Integratie is voor alle scholen en alle leerlingen een opgave. Een divers leerlingenbestand of het opstellen van een spreidingsplan is in dit kader slechts een van de instrumenten die benut kunnen worden.

Het zijn de (middel)grote gemeenten die veel allochtonen binnen hun grenzen hebben, die met een waaier aan instrumenten pogen de groei van zwarte scholen te stoppen. Ze doen dit bijvoorbeeld door informatie te verstrekken aan ouders, door de leerlingstromen te controleren (postcodebeleid, centrale inschrijving of centrale afspraken over toelating) of via het gemeentelijk volkshuisvestingsbeleid.

Het is in het licht van het bovenstaande toe te juichen, dat die instanties die direct met de gevolgen van segregatie geconfronteerd worden, maatregelen willen nemen om integratie te bevorderen. Maar tussen droom en daad staan – inderdaad – soms (internationale) wetten in de weg en praktische bezwaren. Voor de huidige problematiek van integratie en segregatie lijkt geen tijdsbestendige ‘totaaloplossing’ mogelijk: steeds is er sprake van nieuwe inzichten en van onvermoede juridische en feitelijke belemmeringen, wat leidt tot nieuwe modellen en aanpakken.

De formele wetgever is aan zet om (juridisch) ruimte te scheppen om op lokaal vlak te zoeken naar een combinatie van maatregelen. Een deugdelijkheidseis voor alle scholen in de vorm van sociale integratie als algemene doelstelling voor het onderwijs, is daarvoor een zinvolle opstap. Veel scholen, waar ze ook staan en welke populatie ze ook hebben, zijn overigens al lang begonnen om die doelstelling te realiseren.

6.2 Het specifieke van het Rotterdams model

Vraag 2a: Op welke wijze wijkt het Rotterdamse voorstel af van andere aanpakken in het land om integratie te bevorderen en segregatie tegen te gaan?

De gemeente Rotterdam heeft een voorstel gedaan om te werken met gemengde wachtlijsten in gemengde buurten. Het is een onderdeel van een breder plan van aanpak, waarin ook zaken zijn opgenomen als het bevorderen van ontmoetingen tussen scholen.

De aanpak in Rotterdam is in zoverre anders dat er een meersporenbeleid wordt gevolgd, waarbij ook het instrument van de wachtlijst wordt overwogen. Ook in Utrecht hanteert een school een systeem met wachtlijsten. De afwijking in het Rotterdamse beleid is met name dat de wachtlijst expliciet gestoeld is op het onderscheid allochtoon-autochtoon (te bepalen aan de hand van het geboorteland van de ouder).

6.3 De juridische onhoudbaarheid van een ‘etnische’ wachtlijst

Vraag 3b: Is het voorstel om te werken met dubbele wachtlijsten gebaseerd op etniciteit naar huidig recht juridisch houdbaar? Zo nee, zijn er mogelijkheden om dubbele wachtlijsten op basis van etniciteit wettelijk te regelen?

Een wachtlijst gebaseerd op het geboorteland of nationale of etnische afkomst van de ouders of de leerling, is juridisch onhoudbaar vanwege het ongeoorloofde direct onderscheid in de zin van de gelijkebehandelingswetgeving, zowel nationaal als internationaal.

De raad onderschrijft de conclusie van de CGB op dit punt en heeft in lijn hiermee al eerder zijn twijfels geuit over spreidingsbeleid op grond van afstamming of etniciteit.⁶⁷ Toen is ook aangegeven dat een beleid waarbij bepaalde leden van de minderheidsgroeperingen die geacht worden van dat beleid te kunnen profiteren, in feite benadeeld (kunnen) worden, niet kan gelden als voorkeursbeleid. Daarnaast is volgens de CGB een dubbele wachtlijst op basis van nationale afkomst of etniciteit niet aan te merken als voorkeursbeleid, omdat het ook niet voldoet aan andere criteria voor voorkeursbeleid zoals tijdelijkheid of ondervertegenwoordiging, zoals die uit het internationale recht en de AWGB voortvloeien.

Een aanpassing in de nationale wetgeving is op dit punt niet opportuun, omdat de genoemde begrenzingen ook voortvloeien uit verdragen en EG-recht.

6.4 Per (deel)gemeente verschillende afspraken

Vraag 2c: Kunnen per gemeente of delen van gemeenten verschillende afspraken worden gemaakt over het hanteren van dubbele wachtlijsten?

Een landelijk opgelegde aanpak van het spreidingsvraagstuk is uitgesloten: er zijn op lokaal niveau te veel specifieke omstandigheden en verschillen in bijvoorbeeld de bevolkingsamenstelling. Gemeenten en schoolbesturen denken zeer verschillend over of en hoe ze iets moeten doen om segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Het al dan niet succesvol zijn van een eventueel beleid hangt daarbij af van een *combinatie* van maatregelen: een afzonderlijke aanpak van de oorzaken biedt vaak geen oplossing. Welke aanpak het beste werkt, is niet op voorhand gegeven. Een en ander betekent dat er een zekere ruimte moet zijn om afspraken te maken, ervaringen op te doen en daarvan te leren.

Er zijn hier naar het oordeel van de raad twee manieren om ervaringen op dit terrein op te doen. De eerste manier is om het effect van gemengde klassen te achterhalen door het opzetten van een (quasi-)experiment waarbij leerlingen door toeval over verschillende scholen worden gespreid. Probleem is echter dat zulke experimenten niet vaak realiseerbaar zullen zijn. De tweede manier gaat uit van het uitdrukkelijk gebruik van wetenschappelijke en ervaringskennis door het bevoegd gezag en een door het bevoegd gezag/gemeente uitgewerkte bijdrage aan gecoördineerde kennisopbouw op dit gebied. Met andere woorden: men geeft aan waarom men voor die situatie die bepaalde maatregelen neemt, gebaseerd op eerdere ervaringen van anderen en wat die nieuwe maatregelen

len mogelijk kunnen toevoegen aan de kennis die al aanwezig is. Hierdoor kan voldaan worden aan de randvoorwaarden van zorgvuldigheid en motivering.

Daarnaast is het nodig dat de formele wetgever sociale integratie expliciet als doel in de wetgeving formuleert voor alle scholen en alle leerlingen én daarbij aangeeft dat bijvoorbeeld spreiding op (taal)achterstand mogelijk is. Op lokaal vlak moet er vervolgens een inschatting gemaakt worden van de praktische haalbaarheid en van de duurzaamheid van de positieve en negatieve effecten: waar liggen kansen, waar liggen gevaren? Veelal zal die afweging niet tot de conclusie leiden dat een (dwingend) spreidingsbeleid gevoerd moet worden. Gemeenten dienen daarin vrij te zijn.

Voor het instellen van wachtlijsten of van schoolgrenzen (feitelijk hetzelfde) moet onderscheid gemaakt worden tussen openbaar en bijzonder onderwijs. De gemeente kan als bevoegd gezag van de openbare school schoolwijken instellen (artikel 65 WPO) en ouders verwijzen, maar ouders kunnen dit doorbreken (als ze schriftelijke bezwaren maken). Anders gezegd: het ouderlijke keuzerecht gaat voor als het eropaan komt. Openbare scholen kunnen echter ook een wachtlijst hebben als er opnamecapaciteit te kort is of om te voorkomen dat er te grote klassen ontstaan met elders lege lokalen. Met andere woorden: buiten de bevoegdheid van de gemeenteraad tot het instellen van schoolwijken is er ook een *algemene* bevoegdheid van het bevoegd gezag van de openbare scholen om de toelating te regelen, bijvoorbeeld door een postcodebeleid. In beginsel moet er binnen de gemeente wel een toegankelijke openbare school aanwezig zijn.

Bijzondere scholen kunnen in beginsel een schoolgrenzenbeleid voeren, op basis van de hun toekomstige vrijheid van inrichting⁶⁸ en richting. Zij kunnen wachtlijsten hanteren of anderszins leerlingen selecteren (postcode, taalscores, enzovoort). Het keuzerecht van de ouders kan dus beperkt worden door de ruimte die het bevoegd gezag in het openbaar en bijzonder onderwijs heeft als het gaat om toelating of het stellen van schoolgrenzen, ten gunste van gezamenlijke afspraken over wachtlijsten of centrale inschrijving.

Het is al met al zeer wel mogelijk dat gemeenten op dit gebied uiteenlopend beleid voeren. Zo zal in sommige gemeenten een minder of meer dwingend spreidingsbeleid gevoerd gaan worden. In vele andere gemeenten zal dat niet gebeuren: omdat er niets te spreiden valt, omdat men dwang afwijst of omdat men de risico's en negatieve neven gevolgen van zulk beleid (witte vlucht) te groot acht.

Daarnaast acht de raad het ook mogelijk dat slechts binnen een deel van de gemeente een spreidingsbeleid gevoerd wordt en daarbuiten niet. De mogelijkheid om deelgemeenten in te stellen en daaraan de gemeentelijke onderwijsbevoegdheden over te dragen, wijst daar reeds op. Wel is het de vraag of praktisch gezien een integraal gemeentelijk beleid toch niet onontkoombaar is, omdat de leerlingenstromen zich over de grenzen van deelgemeenten en wijken heen begeven. De ervaringen met het postcodebeleid laten bijvoorbeeld zien, dat stadsdeelgrenzen vaak een willekeurig karakter hebben en niet hoeven samen te vallen met de 'natuurlijke' voedingsgebieden van de scholen. Bovendien: niet alle scholen onderschrijven de gedachte dat een school een buurtkarakter moet hebben, omdat zij bijvoorbeeld gebaseerd zijn op een specifieke richting met een regionaal voedingsgebied.

6.5 Een combinatie van instrumenten op gemeentelijk niveau

Vraag 2d: Zijn er – indien het criterium van etniciteit niet bruikbaar blijkt – alternatieven mogelijk waarmee hetzelfde effect, dat wil zeggen dat de school een afspiegeling is van de wijk, kan worden bereikt en onder welke juridische voorwaarden?

De raad heeft verschillende alternatieven voor een spreidings- en toelatingsbeleid op grond van nationale afkomst of etniciteit onderzocht. Te denken valt aan een stichtingsstop op achterstandsscholen of aan financiële sturing via de gewichtenregeling. Deze maatregelen zijn echter praktisch niet uitvoerbaar of kennen principiële bezwaren. Een norm om maximaal 80% achterstandsleerlingen in de school te hebben, kan volgens de raad alleen gelden als een door de school vrijwillig gekozen ambitie.

Wel ziet de raad ruimte voor een spreidings- en toelatingsbeleid dat gericht is op menging van leerlingen op basis van criteria die niet gestoeld zijn op nationale afkomst of etniciteit. Het ligt voor de hand als criterium te hanteren de taal- of onderwijsachterstand, waarbij aangehaakt kan worden bij de gewichtenregeling, zowel in de huidige als in de toekomstige variant. Voor zover aangehaakt wordt bij de huidige gewichtenregeling, zal het criterium moeten zijn het al dan niet hebben van een onderwijsachterstandskenmerk (1.25- en 1.90-leerlingen versus de 1.0-leerlingen).

Of met een dergelijk beleid bereikt wordt dat een school een afspiegeling van de wijk is, is onduidelijk. De vraag is echter of afspiegeling van de wijk wel een juiste doelstelling is. In zekere zin conserveert een dergelijke doelstelling de scheiding tussen witte en zwarte scholen. Bovendien gaat het bij de afspiegelingsdoelstelling om iets anders: niet zozeer of sprake is van een afspiegeling, maar of sprake is van gemengde scholen.

De raad ziet overigens duidelijk de praktische beperkingen van en voorwaarden voor dergelijke maatregelen. Zo zullen er voldoende leerlingen moeten zijn om eventueel mee te spreiden. 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, gericht op zowel ouders als schoolbesturen en schoolleiders.

De eerste stap is dat geprobeerd wordt op basis van gezamenlijk inzicht te komen tot een gemeenschappelijke aanpak van het segregatieprobleem in het onderwijs binnen een gemeente, en op basis daarvan te komen tot niet-vrijblijvende afspraken. In sommige situaties zal dit echter niet voldoende blijken te zijn. De wetgever moet met het oog hierop een regierol van de gemeenteraad – zoals de raad eerder voorstelde in het advies *Onderwijs en burgerschap* – mogelijk maken. Het ligt voor de hand hiertoe een overlegstructuur te hanteren, die vergelijkbaar is met de bestaande overlegvorm voor het huidige lokale onderwijsbeleid: het op overeenstemming gericht overleg. Net zoals bij het onderwijsachterstandenplan is het dan in laatste instantie de gemeenteraad die eisen kan stellen, bijvoorbeeld aan de toelatingsvrijheid van bijzondere scholen. De raad benadrukt overigens dat de beperkte categorie van scholen die een stringente op de richting gebaseerd toelatingsbeleid hanteert, op grond van de grondwettelijke vrijheid van richting dat moet kunnen blijven doen. Een waarborg hiertoe zou kunnen zijn dat de Onderwijsraad ingeschakeld kan worden om te adviseren over de vraag of het plan inbreuk maakt op de vrijheid van richting of inrichting.

Het ligt voor de hand ten minste de volgende onderdelen in een door de gemeenteraad – na overleg – vastgesteld plan op te nemen.

- (1) *Ouder(groeps)initiatieven en gastheerschap van scholen ondersteunen*: door informatiecampagnes, maar ook door financiële tegemoetkoming van buurtscholen die zich openstellen voor ouderinitiatieven en het aantrekkelijker maken van scholen (bijvoorbeeld via de formule van magneetscholen). De Wet overige OCenW-subsidies zou projecten kunnen financieren. Om te voorkomen dat een initiatief 'te succesvol' wordt, zullen aanvullende maatregelen nodig zijn om leerlingenstromen te reguleren.
- (2) *Onderwijshuisvesting inzetten*: de formele wetgever kan de bepalingen in de WPO over de onderwijshuisvesting zodanig wijzigen, dat bij de urgentiecriteria tevens het belang van een evenwichtige verdeling van (taal)achterstandsleerling en over de scholen kan meetellen.

Niet altijd zal dit voldoende zijn. Waarschijnlijk zal het soms nodig zijn om aanvullende afspraken te maken over de leerlingenstromen.

- (3) *Afspraken over leerlingenstromen*: aansluitend op de criteria in de gewichtenregeling zou verdeling van 'gewichtenleerlingen' een onderdeel kunnen vormen van het lokale plan. Op basis van de bestaande gewichtenregeling zullen de achterstandsleerlingen dan als één categorie (1.25 en 1.9) moeten worden beschouwd. Een systeem van centrale inschrijving en loting vanaf een bepaalde leeftijd kan mogelijk voorkomen dat scholen die al populair zijn, bij voorbaat worden gedomineerd door een (autochtone) bevolkingsgroep met een informatievoorsprong.

Literatuur

- Bogaerdt, M. van den (2005). Initiatief van ouders of dubbele wachtlijsten? *Over Onderwijs*, 7(2), 10-13.
- Commissie Gelijke Behandeling (2005). Advies Commissie Gelijke Behandeling inzake spreidingsbeleid in het primair onderwijs. In Onderwijsraad, *Spreidingsbeleid onder de loep*. Den Haag, Onderwijsraad.
- Crok, S., Slot, J., Fedorova, T., Janssen, M. & Broeke, L. ten (2004). *Naar burgerschap in Amsterdam*. Amsterdam: Dienst onderzoek en statistiek.
- Dors, H.G., Karsten, S., Ledoux, G. & Steen, A.H.M. (1991). *Etnische segregatie in het onderwijs: beleidsaspecten*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm.
- Gent jaloers op Rotterdam (2004). *NRC Handelsblad*, 27 november 2004.
- Glenn, C.L. (2005). Achieving desegregation in the Netherlands. In Onderwijsraad, *Spreidingsbeleid onder de loep*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Gramberg, P. & Ledoux, G. (2005). Bestrijden van schoolsegregatie: dringend nodig, zinloos of onhaalbaar? In P. Brassé & H. Krijnen (red.), *Gescheiden of gemengd?* Utrecht: Forum.
- Groot, C. (2005). *Zwarte vlucht, de suburbane locatiekeuze van klassieke allochtonen in Amsterdam*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Hand op de knip bij witte scholen (2005). *De Gelderlander*, 8 maart 2005.
- Huisman, P.W.A., Gramberg, P.J. & Waterreus, J.M. (2005). Spreidingsmaatregelen verkend. In Onderwijsraad, *Spreidingsbeleid onder de loep*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Instituut voor Sociologisch Economisch Onderzoek (2005). *De buurt als belemmering*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Jungbluth, P. (2003). *De ongelijke basisschool*. Nijmegen: ITS.
- Karsten, S., Elshof, D., Felix, C., Ledoux, G., Meijnen, W., Roeleveld, J. & Schooten, E. van (2003). *Onderwijssegregatie in Amsterdam: Hoe staat het ervoor en wat willen en kunnen we eraan doen?* Amsterdam: SCO-Kohnstamm.
- Karsten, S. & Meijnen, W. (2005). *Leergeld. Sociaal-democratische onderwijspolitiek in een tijd van nieuwe verschillen*. Amsterdam: Wiarda Beckmanstichting.
- Leeman, Y. (1994). *Samen jong. Nederlandse jongeren en lessen over interetnisch samenleven en discriminatie*. Utrecht: Van Arkel.
- Onderwijsraad (2001). *Wat het zwaarst weegt*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2002). *Vaste grond onder de voeten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2003). *Onderwijs en Burgerschap*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2005). *De stand van educatief Nederland*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Ornelis, F. (2005). Het Vlaams beleid gericht op desegregatie. In Onderwijsraad, *Spreidingsbeleid onder de loep*. Den Haag, Onderwijsraad.
- Praag, C. van (2004). Rotterdam en zijn migranten. In F. Becker, W. van Hennekeler, M. Sie Dian Ho & B. Tromp (red.), *Het vijftiende jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam: Wiarda Beckmanstichting
- Rutten, S. (2004). *Een eindeloze haastklus. Een halve eeuw gelijkekansenbeleid in het Amerikaanse onderwijs*. Utrecht: Sardes.
- Rutten, S. & Peters, D. (2005). Spreiden is geen kinderspel. In Onderwijsraad, *Spreidingsmaatregelen onder de loep*. Den Haag: Onderwijsraad.

- Scheffer, P. (2005). *De vermijding voorbij. Acht stellingen over segregatie en integratie*. Den Haag: RMO.
- Trappenburg, M. (2003). Argumenten voor een spreidingsbeleid. *Socialisme & Democratie*, 4, 39-46.
- Trappenburg, M. & Bovens, M.A.P. (2004). Segregatie door anti-discriminatie. In R. Holtmaat (red.), *Gelijkheid en (andere) Grondrechten (171-186)*. Deventer: Kluwer.
- TK 2003-2004, 28 689, nr. 9. *Bruggen Bouwen. Eindrapport van de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid (commissie Blok)*.
- TK 2003-2004, 29 536. *Onderwijs, Integratie en Burgerschap*.
- TK 2004-2005, 29 666. *Wetsvoorstel van de leden Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt (verplichting voor scholen om bij te dragen aan integratie)*.
- TK 2004-2005, 29 959. *Wijziging onderwijswetten in verband met bevordering actief burgerschap en sociale integratie*.
- Uitermark, J. & Duyvendak, W. (2004). *De weg naar sociale insluiting. Over segregatie, spreiding en sociaal kapitaal*. Den Haag: RMO.
- Vermeulen, B.P. (2001). *Zwarte en witte scholen; over spreidingsbeleid, keuzevrijheid en sociale cohesie*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Zwarte scholen zien succes van gemengde Pijler met lede ogen aan (2005). *Rotterdams Dagblad*, 25 januari 2005.

Afkortingen

AWGB	Algemene wet gelijke behandeling
CERD	Committee on the Elimination of Racial Discrimination
CGB	Commissie Gelijke Behandeling
EG	Europese Gemeenschap
EU	Europese Unie
gobp	gemeentelijk onderwijsburgerschapsplan
IVUR	Internationaal Verdrag tot de Uitbanning van alle vormen van Rassendiscriminatie
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
oogo	op overeenstemming gericht overleg
VDBO	Verdrag nopens de Bestrijding van Discriminatie in het Onderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
vve	voor- en vroegschoolse educatie
WPO	Wet op het primair onderwijs

Geraadpleegde externe adviseurs

Het advies is voorbereid door een commissie bestaande uit enige leden van de Onderwijsraad, aangevuld met een drietal experts uit de wetenschap, namelijk:

- prof.mr.dr. D. Mentink, hoogleraar onderwijsrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam;
- prof.mr.dr. P.J.J. Zoontjens, hoogleraar onderwijsrecht Universiteit van Tilburg; en
- dr. S. Karsten, universitair hoofddocent beleid en organisatie van het onderwijs, Universiteit van Amsterdam.

De commissie heeft met het oog op internationale ervaringen rond spreiding advies ingewonnen bij twee experts:

- Charles L. Glenn, Boston University, Verenigde Staten; en
- Frank Ornelis, Universiteit Gent, België

De commissie heeft op 28 januari 2005 een rondetafelbijeenkomst georganiseerd met deskundigen uit het onderwijsveld en met juridische experts van organisaties betrokken bij dit onderwerp.

Leden van deze resonansgroep:

- mr. E.M. Brons, Commissie Gelijke Behandeling;
- mr. D. Middelkoop, Besturenraad;
- R. Hulsbergen, Aloysius College Den Haag;
- H. Moerland, Vereniging Protestants Christelijke Scholen Rotterdam;
- E.C.M Roodvoets, CSG Calvijn Rotterdam/Barendrecht;
- mr.dr. Th. Storimans, Onderwijsinspectie; en
- M. Möhle, Landelijk Bureau ter bestrijding van Rassendiscriminatie.

De Commissie Gelijke Behandeling heeft op verzoek van de raad nog een specifiek schriftelijk advies uitgebracht; deze is opgenomen in de studie *Spreidingsbeleid onder de loep*.

In algemene zin hebben wij zienswijzen ontvangen van de Landelijke Oudervereniging Bijzonder Onderwijs op Algemene Grondslag, de Vereniging voor Openbaar Onderwijs en de Nederlandse Katholieke Oudervereniging.

Specifiek met betrekking tot de regelingen van de privacywetgeving hebben wij informatie ingewonnen bij mr. A.E. Valstar, werkzaam bij de Besturenraad.

Noten

- 1 Citaat van een ouder uit de documentaire Welke school? van Sunny Bergman, VPRO 2004.
- 2 Directeur Harry Reitsma van de openbare basisschool de Pijler, zie Van den Bogaardt, 2005.
- 3 Een verdere beschrijving volgt in hoofdstuk 2. In bijlage 2 is het toelatingsprotocol van de Pijler opgenomen.
- 4 Gramberg & Ledoux, 2005.
- 5 Rutten & Peters, 2005.
- 6 Rutten & Peters, 2005.
- 7 Glenn, 2005; Ornelis, 2005.
- 8 Commissie Gelijke Behandeling, 2005.
- 9 Rutten & Peters, 2005; Karsten e.a., 2003.
- 10 Karsten e.a., 2003.
- 11 Instituut voor Sociologisch Economisch Onderzoek, 2005.
- 12 TK 2003-2004, 28 689, nr. 9.
- 13 Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Netherlands, 10 mei 2004, CERD/C/64/CO/7.
- 14 Gramberg & Ledoux, 2005.
- 15 Rutten & Peters, 2005. Zie de bijdrage van Huisman, Gramberg & Waterreus in de studiebundel voor een uitgebreide beschrijving van verschillende initiatieven.
- 16 Interview Onderwijsraad met de schooldirecteur.
- 17 Zie bijlage 2 voor het toelatingsprotocol.
- 18 Aldus schooldirecteur Harry Reitsma in een gesprek met de Onderwijsraad.
- 19 TK 2004-2005, 29 959; TK 2004-2005, 29 666.
- 20 De in het wetsontwerp gebezigde toevoeging 'actief' lijkt de raad overigens geen versterking: burgerschap impliceert activiteiten en het gebruik van dit adjectief betekent dat andere mogelijke adjectieven blijkbaar niet passen bij burgerschap.
- 21 TK 2003-2004, 29 536, nr. 2, p. 21.
- 22 Rutten & Peters, 2005.
- 23 Huisman, Gramberg & Waterreus, 2005, hoofdstuk 3.
- 24 Zo is een groot aantal Surinamers recent verhuisd van Amsterdam naar Almere; zie De Groot, 2005.
- 25 Vermeulen, 2001.
- 26 Trappenburg & Bovens, 2004.
- 27 Glenn, 2005; Rutten, 2004.
- 28 Onderwijsraad, 2002.
- 29 In die bepaling wordt onder rassendiscriminatie mede begrepen onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van afkomst of nationale of etnische afstamming.
- 30 Voorbeelden van (quasi-)experimenten zijn te vinden in Onderwijsraad, 2005.
- 31 Het ligt voor de hand dat dat gebeurt in het kader van wetsvoorstel 29959 (invoering van een doelbepaling inzake burgerschap en sociale integratie).
- 32 De raad benadrukt dat dit uiteraard niet de enige waarde is, die bij de vraag of een spreidingsbeleid moet worden ingesteld en vormgegeven een rol speelt. Andere waarden zoals de keuzevrijheid, de autonomie van scholen, en gezichtspunten als efficiency en proportionaliteit dienen daarbij evenzeer een (grote) rol te spelen.
- 33 Bron: digitale onderwijsalmanak Rotterdam, www.onderwijsalmanak.nl.

34 Van Praag, 2004.

35 Zwarte scholen zien succes van gemengde Pijler met lede ogen aan, 2005.

36 Rutten & Peters, 2005, hoofdstuk 9.

37 Voorbeelden daarvan zijn te vinden in Huisman, Gramberg & Waterreus, 2005, hoofdstuk 1.

38 TK 2003-2004, 29 536, nr. 1.

39 Dit is afhankelijk van het inlopen van de opleidingsachterstand.

40 In positieve zin is dit het voorstel van het kabinet voor het voortgezet onderwijs: extra geld op basis van het postcodegebied. Zo moet 40% van de leerlingen van de school uit een bepaalde wijk komen.

41 Vergelijk Duyvendak (2005) die stelt dat menging hooguit een onderdeel kan zijn van een meer omvattend beleid. Er zijn meer maatregelen nodig, die het buurtniveau overstijgen.

42 Karsten e.a. merken in hun onderzoek op dat veel scholen vinden dat er eerst iets gedaan moet worden aan de woonsegregatie; de indruk is daardoor dat segregatie iets is dat scholen 'overkomt' en waartegen weinig te ondernemen valt; Karsten e.a., 2003.

43 Zie bijvoorbeeld Karsten e.a., 2003; Rutten & Peters, 2005; Glenn, 2005.

44 Zie het voorbeeld van het Niels Stensen college in Utrecht.

45 Het in de loop van 2005 uit te brengen advies van de Onderwijsraad *Schaal Regio Bestuur* (werktitel) zal hieraan aandacht besteden.

46 TK 2000-2001, Aangangsels Handelingen nr. 18. (Rabbae).

47 Rutten & Peters, 2005.

48 Karsten e.a., 2003.

49 Rutten & Peters, 2005, hoofdstuk 2.

50 TK 2003-2004, 29 536, nr. 2.

51 Daartoe zal dan wel een overlegverplichting in de onderwijswetgeving opgenomen moeten worden.

52 TK 1980-1981, 14 428, nr. 17.

53 ARRS 25 mei 1987, JO 4821.

54 Voorzitter Afdeling Rechtspraak van de Raad van State 3 november 1992, JO 1993, 131. Recentelijk bevestigd in de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, 1 september 2004, nr. 200307762/1, Gemeentestem 7226, nr. 46, met noot P.J.J. Zootjens

55 Dors, Karsten, Ledoux & Steen, 1991.

56 Zie de tweede vuistregel in paragraaf 5.1.

57 Een overzicht van neveneffecten van verschillende maatregelen is te vinden in Huisman, Gramberg & Waterreus, 2005, hoofdstuk 1.

58 Karsten e.a., 2003.

59 Karsten e.a., 2003.

60 Karsten e.a., 2003, hoofdstuk 2.

61 De provincie Zuid-Holland heeft bijvoorbeeld in de Algemene Subsidie Verordening aangegeven dat Gedeputeerde Staten subsidie kunnen verstrekken voor structurele activiteiten gericht op het ondersteunen van organisaties op het gebied van integratie, participatie en emancipatie. Bron: Beleidsnota integratie & inburgering, provincie Zuid-Holland, 2005-2008.

62 Zie bijvoorbeeld de gemeente Nijmegen; Zie Hand op de knip bij witte scholen, 2005.

63 TK 2003-2004, 29 536, nr. 2, p. 22.

64 Leeman, 1994. Zie tevens de stelling van Karsten en Meijnen, 2005, p.60.

65 Zoals dat in Vlaanderen nu soms het geval is: ouders in Gent lagen om 5 uur 's ochtends voor de deur om zich aan te melden bij een populaire school. Zie Gent jaloers op Rotterdam, 2004.

66 Dit voorkomt dat de geboortedatum van het kind feitelijk van invloed is op de inlotingskans.

67 Onderwijsraad, 2002.

68 Rb. Utrecht 23 november 2000, ROR 2000-2002, nr.12 met noot Vermeulen.

Bijlage 1

Adviesvraag

O N D E R
O P C S I M
L T U U R
N E T E M
S C H A P

Onderwijsraad
t.a.v. prof. dr. A.M.L. van Wieringen
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Den Haag
10 DEC. 2004
Onderwerp
verzoek om advies dubbele wachtlijsten

Ons kenmerk
PO/00/2004/56689

Geachte heer van Wieringen,

De gemeente Rotterdam heeft samen met de Rotterdamse schoolbesturen het voornemen geuit om - als onderdeel van een vijfpuntenprogramma - op een beperkt aantal scholen dubbele wachtlijsten (van allochtone en autochtone) leerlingen te hanteren om tot een betere spreiding van leerlingen over de scholen te komen.

De gemeente Rotterdam heeft mij mede namens de Rotterdamse schoolbesturen verzocht de juridische mogelijkheden te verkennen van een dubbele wachtlijst op basis van etniciteit. De gemeente verzoekt mij hierover een adviesaanvraag bij de Onderwijsraad te doen, rekening houdend met de nieuwe gewichtenregeling. De elementen van de toekomstige gewichtenregeling zijn opgenomen in mijn brief van 22 oktober 2004 gericht aan de Tweede Kamer. De brief van de gemeente Rotterdam van 22 november 2004 waarin het verzoek wordt gedaan treft u hierbij ter informatie aan evenals de brief van 19 november 2004 gericht aan de gemeenteraad.

Ik neem het verzoek gaarne over en verzoek u mij hierover een advies uit te brengen rekening houdend met het volgende.

Uw Raad heeft eerder de mogelijkheden verkend van een spreidingsbeleid. In de verkenning: "Vaste grond onder de voeten" (2002) geeft de Raad aan dat spreidingsbeleid gebaseerd op etnische kenmerken problematisch is, onder meer vanwege discriminatieverboden in verdragen. U acht het wel mogelijk dat een spreidingsbeleid gevoerd wordt op basis van andere maatstaven dan etniciteit en plaatst daarbij een aantal kanttekeningen.

Ik verzoek u in uw advies 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.

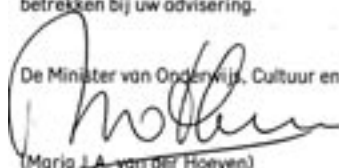
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Rijnstraat 50, Postbus 35375, 2500 BJ Den Haag T +31-70-412 3456 F +31-70-412 3450 W www.minocw.nl
Contactpersoon: C. Buis, T +31-70-4123329

Speciaal met betrekking tot het voorstel in Rotterdam wil ik u vragen in te gaan op het volgende:

- Op welke wijze wijkt het Rotterdamse voorstel af van andere aanpakken in het land om integratie te bevorderen en segregatie tegen te gaan?
- Is het voorstel om te werken met dubbele wachtlijsten gebaseerd op etniciteit naar huidig recht juridisch houdbaar? Zo nee, zijn er mogelijkheden om dubbele wachtlijsten op basis van etniciteit wettelijk te regelen?
- Kunnen er per gemeente of delen van een gemeente verschillende afspraken worden gemaakt t.o.v. het hanteren van dubbele wachtlijsten?
- Zijn er -indien het criterium etniciteit niet bruikbaar blijkt- alternatieven mogelijk waarmee hetzelfde effect, dat wil zeggen dat de school een afspiegeling is van de wijk, kan worden bereikt en onder welke juridische voorwaarden?

Ik verzoek u eventuele alternatieven te bezien in het licht van criteria zoals duurzaamheid, houdbaarheid, aanvaardbaarheid en uitvoerbaarheid. Ik stel het op prijs indien de Rood tevens de voorstellen voor een nieuwe gewichtenregeling en de komende regeling rond de "niet vrijblijvende afspraken" die scholen met gemeenten dienen te maken om integratie te bevorderen en segregatie tegen te gaan, in zijn advies zou betrekken. Tot slot verzoek ik u de Commissie Gelijke Behandeling te betrekken bij uw advisering.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,



(Maria J.A. van der Hoeven)

Bijlage 2

Toelatingsprotocol De Pijler

Protocol Basisschool De Pijler

Wachtlĳst

Basisschool De Pijler heeft m.i.v. 1 januari 2002 een wachtlĳst ingevoerd voor alle groepen. De school stelt de volgende maximale leerling aantallen per groep.

Cursusjaar		Vanaf cursusjaar 2002-2003	2004-2005
groep 1-2	lokalen beneden / boven	29 / 25	27 / 25
groep 3 t/m 8		28	28

Criteria.

- 1 Broertjes en zusjes van reeds schoolgaande leerlingen op De Pijler worden altijd geplaatst mits het kind uiterlijk in februari voorafgaand aan het nieuwe cursusjaar waarin het kind 4 wordt, staat ingeschreven.
- 2 De Pijler telt op dit moment een mooie mix van 60% autochtoon, 40% allochtoon. Deze mix willen we zoveel mogelijk in stand proberen te houden en dit betekent dat wij als uitgangspunt nemen dat er in iedere groep naar bovenstaande verhouding plaats is voor zowel allochtone als autochtone leerlingen waarbij de termijn van een ½ jaar geldt als uiterste inschrijftermijn. Op de wachtlĳst wordt hier rekening mee gehouden.
- 3 Om alle ouders evenveel kans op plaatsing te geven en de school een evenwichtige spreiding van leeftijden over het gehele cursusjaar, vindt de toelating van kinderen m.i.v. het cursusjaar 2005 - 2006 plaats d.m.v. loting per kwartaal.
- 4 Kinderen vanaf twee jaar kunnen ingeschreven, e.q. op de wachtlĳst geplaatst worden.
- 5 Ouders worden bij het informatiegesprek geïnformeerd over de wachtlĳst en krijgen die ter informatie mee.

Loting

- 1 In maart voorafgaand aan het nieuwe cursusjaar wordt vastgesteld hoeveel leerlingen er maximaal kunnen instromen. Hierbij wordt rekening gehouden met het aantal reeds geplaatste broers en zussen. Daarnaast wordt rekening gehouden met de verhouding allochtoon en autochtoon.
- 2 Alle kinderen die op dat moment op de wachtlĳst staan, worden op geboortedatum verdeeld over vier kwartalen.
- 3 Per kwartaal zal het aantal leerlingen getrokken worden dat kan instromen in de groepen.

Regels wachtlĳst.

- 1 Ouders worden bij inschrijving op de hoogte gebracht van de wachtlĳst. Kinderen die geen broer of zus op school hebben, worden automatisch geplaatst op de wachtlĳst.
- 2 De criteria en regels van de wachtlĳst worden vastgesteld door de Medezeggenschapsraad en na goedkeuring getoetst door de dienst Openbaar Onderwijs op juridische haalbaarheid.
- 3 De criteria en regels voor de wachtlĳst kunnen jaarlijks besproken worden binnen de M.R. en eventueel aangepast aan de nieuwe situatie of veranderde uitgangspunten. De toetsing door de d.O.O. vindt hierna altijd plaats.
- 4 In de periode maart/april voorafgaand aan het nieuwe cursusjaar worden ouders met een kind op de wachtlĳst voor dit nieuwe cursusjaar schriftelijk geïnformeerd over wel of geen plaatsing in het nieuwe schooljaar.
- 5 Kinderen kunnen door ons voor plaatsing benaderd worden tot 6 weken voor de vierde verjaardag.
- 6 Alle ouders met kinderen ouder dan 4 jaar die niet geplaatst kunnen worden op onze school, worden van de wachtlĳst verwijderd. Vanuit de d.O.O. (dienst Openbaar Onderwijs), het uitvoeringsorgaan namens het bestuur van de school, is bepaald dat kinderen eenmaal schoolgaand niet langer benaderd mogen worden voor plaatsing op De Pijler.