

**Onderwijs in de vier
grote steden**

W.H. Leeuwenburgh
P. van den Eeden

V68

1990

SDU uitgeverij, 's-Gravenhage 1990

**Wetenschappelijke Raad
voor het Regeringsbeleid**



CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Leeuwenburgh, W.H.

Onderwijs in de vier grote steden / W.H. Leeuwenburgh, P. van den Eeden, –
's-Gravenhage: SDU uitgeverij. – (Voorstudies en achtergronden / Wetenschap-
pelijke Raad voor het Regeringsbeleid, ISSN 0169-6688; V68)

ISBN 90-12-06974-2

SISO 451 UDC [37+351.851](492-21)

Trefw.: onderwijs ; grote steden ; Nederland / onderwijsbeleid ; grote steden ;
Nederland.

Inhoudsopgave

1.	Probleemstelling	5
2.	De grootstedelijke context	9
2.1	Bevolkingskenmerken van grootstedelijke gebieden	9
2.2	Effecten op het onderwijs	10
2.3	Effecten van het onderwijs op de segmentering	12
2.4	De grote steden en de rest van Nederland	16
3.	Het onderwijs in de grote steden	25
3.1	Gemeentelijk grootstedelijk onderwijsbeleid	25
3.2	De bestuurlijke inrichting	27
3.3	De algemeen-maatschappelijke doelstelling	29
3.4	De sociaal-economische doelstelling	34
3.5	Knelpunten	36
4.	Grootstedelijk onderwijsbeleid	39
4.1	Beleidsterreinen	39
4.2	De onderwijsvoorzieningen	42
4.3	Het educatieve klimaat	45
4.4	Conclusies	50
5.	Overwegingen	55
5.1	Voorwaarden	55
5.2	Verruiming van bestuurlijke mogelijkheden	57
5.3	Aanbevelingen	59
6.	Samenvatting	65

Probleemstelling

De opdracht, die tot deze studie leidde, was een analytische diagnose te geven van de onderwijssituatie in de vier grote steden van ons land en zo mogelijk tot bruikbare aanbevelingen te komen. Daarom is nagegaan of aspecten in het stedelijk milieu, gegeven de invloed daarvan op het onderwijs, van zodanig belang moeten worden geacht dat afzonderlijke aandacht voor het onderwijs in de grote steden nodig is.

In Nederland zijn de structuur van het onderwijs en de onderwijswetgeving voor het gehele land gelijkelijk geregeld. Voor de klas staat in de stad iemand met dezelfde bevoegdheden als elders in het land. De scholen bereiden de leerlingen voor dezelfde examens voor als in andere gedeelten van het land. Gemeentebesturen van grote steden hebben niet meer of andere bevoegdheden dan gemeentebesturen in kleine of middelgrote steden.

Men zou kunnen stellen dat, omdat in ons land ongeveer een-derde deel van de schoolbevolking in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht schoolgaat, dan ook wel ongeveer een-derde deel van het onderwijsbeleid op die steden van toepassing is. Maar dat maakt het onderwijs in de grote steden op zichzelf nog niet anders dan het onderwijs in andere delen van het land. Toch is er, als men kijkt naar de praktijk van de landelijke beleidsvorming, blijkbaar iets waarin het onderwijs in de grote steden zich in meer dan kwantitatief opzicht onderscheidt. Specifiek stedelijke achterstandssituaties zijn onderkend, vaak zijn faciliteiten verleend aan de typisch stedelijke projecten, het onderwijsvoorangsbeleid richt zich, niet uitsluitend maar relatief gezien toch sterk, op de grootstedelijke gebieden. Over het schoolverzuim dat zich in overwegende mate in de steden voordoet, is de landelijke discussie nauwelijks verstomd; over het verschijnsel van de 'witte en zwarte' scholen, dat het veelvuldigst in de grote steden optreedt, is de stroom publikaties, beleidsnota's, studies en conferenties, naar het zich laat aanzien, nog lang niet opgedroogd.

Het is dus zeker niet zo dat in het landelijk beleid aan het onderwijs in de grote steden geen ruime aandacht is geschonken. Eerder het tegendeel is het geval. Omdat in de steden veel onderwijs gegeven wordt, zijn landelijke maatregelen in de steden ook altijd merkbaar en wordt er veel onderzocht en veel gepubliceerd over scholen die in de grote steden staan. Het onderwijs in de grote steden is geen beleidsmatig verwaarloosd terrein waar nog niemand ooit over heeft nagedacht. Aan de andere kant is het wel zo dat er weinig Nederlandse studies gewijd zijn aan een grootstedelijk onderwijsbeleid dat het uitgangspunt kiest bij de kenmerken van de grote stad en gericht is op oplossing van problemen die naar hun aard, en niet op grond van min of meer toevallig aan de gemeenten opgedragen taken, als grootstedelijke vraagstukken zijn aan te merken. In het buitenland bestaat er, mogelijk omdat de grote steden daar miljoenensteden zijn, op dit punt wel een zekere traditie. In het algemeen is uit die studies te concluderen dat leerlingen die in een grootstedelijk gebied het onderwijs volgen tot een specifieke risicogroep behoren.

Daarmee zijn we bij het hoofdthema van deze studie: Wat zijn de specifieke omstandigheden in de grote steden die het onderwijs in de steden blijkbaar toch een ander karakter geven? Is het zo dat het stedelijk milieu, de stedelijke cultuur of enig andere karakteristiek of typering een dusdanig beïnvloeding van het onderwijs met zich brengen dat van een 'grootstedelijke onderwijsproblematiek' kan worden gesproken?

En zo van een grootstedelijke onderwijsproblematiek gesproken kan worden, rechtvaardigt dat dan een intensivering van de bestuursaandacht voor de grote steden?

Nu is het niet zonder meer mogelijk uit het complexe geheel van het onderwijs beleidsvelden aan te wijzen die uitsluitend voor de grote steden gelden. De pro-

blemen of mogelijkheden zijn vrijwel steeds in middelgrote of kleinere steden ook, zij het in mindere mate, aanwezig. Waar in Nederland zo goed als alles dat met het onderwijs betrekking heeft is geregeld, zijn per gevolg ook de onderwijsvraagstukken van de grote gemeenten door de centrale overheid geregeld. Dat gegeven bepaalt ook de opzet van deze studie. Het vertrekpunt is gekozen in de kenmerken van de grote stad en wat die betekenen voor het onderwijs. Vervolgens is beschreven wat in de steden zoal gedaan wordt en tenslotte is gepoogd aan te geven in welke richting zou moeten worden verdergegaan. Elke andere benadering was naar het gevoelen van de samenstellers opgelopen tegen het feit dat op elk denkbaar terrein al landelijk beleid gevoerd wordt dat zich ook op de grote steden richt. Er bestaat in Nederland geen exclusief grootstedelijk beleid.

Vandaar de volgende opbouw: Onderwerp in hoofdstuk 2 is de vraag of de grootstedelijke gebieden zich op een aantal kenmerken van de meer landelijke gebieden onderscheiden. Bezien wordt dan of deze onderscheidende kenmerken van invloed zijn op het onderwijs. Uit de beschouwing volgt dat het onderwijs, van een stedelijke optiek uit gezien, een bijdrage levert aan de sociale segmentering in de grote steden. Het is zeker zo dat sociale segmentering niet alleen in de steden of regio daarvan optreedt. Het onderwijs selecteert in het hele land. Maar de effecten van de selecterende werking zijn in de steden sterker. Naast problematische ontwikkelingen is er in de steden ook veel positiefs gaande. De grote steden vervullen in een aantal opzichten een voortrekkersfunctie. Van dat gezichtspunt uit gezien liggen er in de steden ook ontwikkelingsmogelijkheden op onderwijsterrein.

Het merendeel van de scholen in Nederland – en dat geldt ook, zij het in mindere mate, voor de grote steden – is van bijzondere signatuur. Dat zou er bij eerste overweging voor pleiten bij de besturen van ook het bijzonder onderwijs te rade te gaan. Maar als het karakter van het onderwijs in het grootstedelijk milieu verschilt van het karakter elders in het land – en dat te onderzoeken was de opzet van deze studie – dan kunnen de oorzaken daarvoor niet bij de individuele scholen gevonden worden. Daarom is uitgegaan van de vooronderstelling dat als er ergens doelbewust grootstedelijk onderwijsbeleid gevoerd wordt, we ons dan tot de gemeentebesturen van de grote steden moeten gaan wenden.

In hoofdstuk 3 is daarom het onderwijsbeleid van de vier grote steden onderwerp van onderzoek. Ook is in dat hoofdstuk enige aandacht besteed aan de bestuurlijke inrichting van ons onderwijs. Dit gebeurt om duidelijk te maken dat de invloed van gemeentebesturen op het onderwijs in hun bestuursgebied maar beperkt is.

Een beoordeling van de bestuurlijke inrichting komt in dit hoofdstuk evenwel niet aan de orde. Aangenomen is vooralsnog dat de noden en mogelijkheden van het onderwijs in de steden door gemeenten en rijksoverheid gekend worden en dat gezamenlijk beleid wordt ontwikkeld.

In hoofdstuk 4 wordt dan beschreven uit welke beleidsterreinen het grootstedelijk onderwijsbeleid zou moeten bestaan. Grootstedelijk onderwijsbeleid is niet identiek met het onderwijsbeleid dat de steden feitelijk kunnen voeren. De term 'grootstedelijk onderwijsbeleid' wordt in deze studie gebruikt voor beleid dat gevoerd wordt of gevoerd zou moeten worden, voortvloeiend uit specifieke kenmerken van de grote stad. Het is best denkbaar dat delen van zulk een stedelijk beleid beter door de centrale overheid zouden kunnen worden gevoerd en andere gedeelten weer beter door de stedelijke overheid. Het laatste woord over de afbakening van wat tot een grootstedelijk onderwijsbeleid zou kunnen behoren kan in deze studie niet gezegd worden. Zo vragen de relatie tussen onderwijs en economische ontwikkeling en de mogelijkheden, die de steden op het sociaal-culturele vlak zouden kunnen benutten, om nadere op stad en regio gerichte studies. De voorliggende studie heeft hier heel duidelijk een verkenkend karakter.

In hoofdstuk 5 worden een aantal conclusies en een aantal aanbevelingen gegeven.

De aanbevelingen dragen een richtinggevend karakter. Een grondige uitwerking daarvan is evenwel een opgave die uitreikt boven de omvang en diepgang van een verkennende studie. Wel is zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande ontwikkelingen in de hoop dat de gedane aanbevelingen dan minder kans lopen naar het rijk van Utopia te worden verwezen.

Een samenvatting maakt het de velen die beroepshalve veel rapporten en studies moeten doornemen, mogelijk van de essentie van deze studie kennis te nemen.

Tenslotte nog het volgende: de vier grote steden zijn zeker het meest voor de hand liggend als men zich over de stedelijke problemen en mogelijkheden wil oriënteren. Maar beslist is daar niet mee gezegd dat in andere grote steden of stedelijke gebieden in den lande het in deze studie gestelde niet van toepassing zou zijn. Dezelfde of vergelijkbare overwegingen zullen zeker voor andere grote steden of geurbaniseerde gebieden, maar dan vermoedelijk in mindere mate, gelden.

2.1 Bevolkingskenmerken van grootstedelijke gebieden

In dit hoofdstuk wordt aannemelijk gemaakt dat het onderwijs in de grote steden, althans in bepaalde opzichten, een van het landelijk onderwijs afwijkende karakteristiek vertoont. Dat zal gebeuren door twee onderwerpen te behandelen. Vooreerst zal er aandacht worden gegeven aan de invloed van een aantal essentiële kenmerken van een grote stad op het onderwijs aldaar. Vervolgens zal worden behandeld de vraag in hoeverre het onderwijs in een grote stad van invloed is op de sociale segmentering, die zich in een grote stad in sterkere mate voordoet dan in de rest van Nederland.

Een grote stad kan worden gekarakteriseerd aan de hand van een aantal kenmerken. We richten vooral onze aandacht op drie van deze kenmerken: bevolkingsdichtheid, structurele heterogeniteit en de grootstedelijke cultuur.

Het eerste en meest opvallende kenmerk, dat verder ook geen nadere uitleg behoeft, is dat sprake is van een grote bevolkingsdichtheid.

Het tweede kenmerk van een grote stad is de structurele heterogeniteit, hetgeen inhoudt dat in een grote stad een grote verscheidenheid aan bevolkingsgroepen aanwezig is. Met de term 'structurele heterogeniteit' wordt niet zozeer bedoeld het feit dat de individuele verschillen in persoonskenmerken, zoals status, macht, inkomen, etnische herkomst, groter zijn dan op het platteland en in kleinere steden, maar dat in een stad de verschillen maatschappelijk hechter zijn georganiseerd. De diverse sociale categorieën hebben zich in de stad tot groepen gevormd. Zo kunnen bijvoorbeeld, door de grotere aantallen en het stedelijk klimaat, etnische minderheidsgroepen zich gemakkelijker organiseren. De structurele heterogeniteit heeft naast een individuele verschijningsvorm dan ook een organisatorische verschijningsvorm. In de organisatorische vorm kunnen de culturen van de afzonderlijke groepen gestalte krijgen. De aantallen mensen per doelgroep zijn in een grote stad groter en daar bestaat duidelijker de wens het cultuureigene te profileren. Dat brengt dikwijls een verhoogde organisatiegraad van de verschillende groeperingen met zich mee. De organisatorische heterogeniteit is dan tegelijk ook een culturele heterogeniteit. Duidelijk is, dat de multiculturele samenleving waarover de laatste jaren veel gesproken en geschreven wordt juist in een grote stad aanwezig is.

Met beide kenmerken is verbonden de aanwezigheid van wat men zou kunnen noemen een 'grootstedelijke cultuur'. In de grote stad is een bepaalde levenswijze tot ontwikkeling gekomen die zeker te maken heeft met de anonimiteit van de grote stad als gevolg van de grote aantallen mensen en met de culturele heterogeniteit. Voor een deel heeft dat negatief te waarden gevolgen. Vereenzaming, verkeersdrukte, lawaai, gevoelens van onveiligheid zijn hiervan voorbeelden. Gezinsvraagstukken, slechte behuizing, criminaliteit, vandalisme en druggebruik zijn problematisch geachte verschijnselen die in de grote steden meer voorkomen dan men alleen op grond van landelijke gemiddelden zou mogen verwachten.

Voor een ander deel zijn de gevolgen van de grootstedelijke cultuur positief te waarden in zover zij vrijheid inhoudt en daarmee innovaties mogelijk maakt. Het gevoel van vrijheid dat het stadsmilieu in bepaalde opzichten met zich meebrengt door de minder sterke sociale controle en de mening dat men zich door de overheid minder hoeft te laten welgevallen maken een zekere creativiteit op allerlei gebied mogelijk.

In de volgende paragraaf wordt de beïnvloeding die van de kenmerken van de grote stad op het onderwijs uitgaat beschreven. Het gaat dan om invloeden die in onderlinge samenhang optreden. Nadrukkelijk is niet bedoeld te zeggen of te suggereren dat bepaalde aspecten die we in het onderwijs opmerken eenduidig uit één kenmerk volgen. Het gaat om een complex van elkaar beïnvloedende, elkaar hier versterkende en daar afzwakkende factoren. Ze zijn uiteengelegd om een beschouwing mogelijk te maken.

2.2 Effecten op het onderwijs

Dikwijls wordt de totstandkoming van onderwijsvoorzieningen beschreven in termen van vraag en aanbod. Er zijn vragers naar het 'product onderwijs', de leerlingen of hun ouders, en aanbieders van onderwijs, de scholen. Hoewel aan deze vergelijking met de economische realiteit nogal wat bezwaren kleven – zo kan zij gemakkelijk het misverstand oproepen als zouden in het onderwijs vrije markten bestaan – biedt zij wel het voordeel van de verheldering van de gecompliceerde werkelijkheid door een modelmatige benadering. We richten daarom onze aandacht primair op de vraag en vervolgens op het aanbod van het onderwijs in de grote steden.

Allereerst kan men zich afvragen op welke wijze de gegeven kenmerken zijn terug te vinden in de leerlingenpopulaties. De dichte bevolkingsconcentratie in de grote stad is van kwantitatieve betekenis. Er zijn veel leerlingen die onderwijs wensen te volgen of op grond van de leerplichtwetgeving moeten volgen. Daarom zijn er ook veel scholen. Het gevolg hiervan voor de leerlingen is dat de bereikbaarheid van de verschillende scholen, door de korte afstanden en het uitgewerkte netwerk van openbaar vervoer, groot is.

De effecten van de structurele heterogeniteit in de grote steden op de deelname aan het onderwijs kan worden beschreven in termen van leeftijd, aanleg, ambitie, maar ook termen van in levensbeschouwelijke, culturele en etnische achtergronden. De structuur van het gezin van de leerlingen, de sociale status van ouder(s) of opvoeder(s), de financiële mogelijkheden die voor de leerling beschikbaar zijn, de beroepstraditie van het thuismilieu; het zijn alle evenzovele aanduidingen van hetgeen waarin de leerlingen van elkaar verschillen. Voor het onderwijs heeft de structurele heterogeniteit drie soorten gevolgen.

- Leerlingen verkeren gelijktijdig in verschillende sociale milieus. Kinderen uit etnische groepen, maar ook kinderen uit lagere milieus, verkeren in meerdere sociale milieus, die vaak op gespannen voet met elkaar staan.
- Binnen het onderwijs zelf zien we verschillende effecten optreden van de samenstelling van de school en van de klas op de leerlingen uit uiteenlopende bevolkingsgroepen afkomstig. De leeromgeving die aan een leerling wordt aangeboden is niet voor iedereen gelijk. De onderzoeksresultaten over de invloed van die leeromgeving op leerlingen van een verschillende afkomst lopen nogal uiteen. Zo heeft men in de ene studie gevonden dat de 'betere' leerlingen niet ontvankelijk zijn voor de klassensamenstelling, en in een andere studie dat ze daarvan het meeste profijt trekken. Evenzeer heeft men gevonden dat het leerproces van sociaal-gedepriiveerde leerlingen beter verloopt in een gemengd samengestelde klas, maar ook dat dat proces in een dergelijke klas slechter verloopt¹.

Veel duidelijkheid leveren deze onderzoeken niet op. In het algemeen wordt aangenomen dat de grote-stadscultuur ertoe zou kunnen leiden dat leerlingen zich moeilijker kunnen concentreren op hun werk, het verzuim er frequenter is, de leerstof minder aansluit bij hun belevingswereld en de confrontaties met het docerend personeel talrijker en wellicht ook heviger zijn. Veel systemati-

¹] Y. Dar en N. Resh, Classroom intellectual composition and academic achievement; in: *American Educational Research Journal*; nr. 23, 1986, blz. 357-374.

sche kennis is hiervoor evenwel niet beschikbaar, zeker niet voor de Nederlandse situatie. Wel is het opvallend dat deelonderzoeken naar de aard van deze problemen vaker in een grote stad worden uitgevoerd dan daarbuiten.

- Ten derde leidt heterogeniteit van leerlingen tot heterogeniteit van het onderwijsaanbod qua schooltypen, denominatie en wijkgerichtheid van de scholen. Omdat er in een grote stad voor vrijwel ieder schooltype een breed draagvlak is, vinden we die schooltypen er vervolgens ook. Met andere woorden: het scholenaanbod in de grootstedelijke gebieden is in vergelijking met de rest van Nederland groot en verscheiden.

Ook leidt de grote onderwijdsdichtheid in een grote stad tot aanwezigheid van onderwijsondersteunende instanties die relatief groot en voor wat betreft de deskundigheid veelzijdig zijn. Elk van de grote steden huisvest een scala van onderwijsvoorzieningen. Allerlei schooltypen van het door de overheid bekostigde en gereguleerde onderwijs, van diverse levensbeschouwelijke signatuur, met allerlei mogelijkheden in uiteenlopende pedagogisch-didactisch concepties zijn in de grote steden aanwezig.

Tenslotte rijst de vraag naar de invloed van de grootstedelijke cultuur op het onderwijs. De grootstedelijke cultuur, aan te duiden als de typische leefstijl van een grote stad, ligt in het verlengde van de bevolkingsdichtheid en de sociale heterogeniteit als grootstedelijke karakteristieken. Derhalve werken de effecten daarvan ook door naar het onderwijs via de leefstijl. Daarnaast is er nog sprake van een zelfstandige invloed. Deze zelfstandige invloed heeft betrekking op de leerlingen zelf, op het onderwijsproces en op de scholen. Omdat hierover weinig of geen feitenmateriaal voorhanden is, moet met een algemene beschrijving worden volstaan. Veel leerlingen van een grote stad staan bloot aan remmende invloeden op hun studiebekwaamheden, zoals een mogelijk verminderd concentratievermogen, voor sommige groepen minder studiemotivatie door de door hen als beperkt ervaren toekomstperspectieven, en – alweer voor sommige groepen – een relatieve taalachterstand. Aan de andere kant ondervinden leerlingen in een grote stad veel stimulerende invloeden. De aanwezigheid van veel culturele voorzieningen en instellingen, de mogelijkheid aan allerlei manifestaties, evenementen, bijeenkomsten of wat al niet deel te kunnen nemen, de rijke schakering van leefstijlen, het zijn in feite elementen van een geweldig educatief potentieel dat in de steden voorhanden is.

De onderwijsleersituaties zijn in een grote stad gekleurd door de stedelijke leefstijl: de leraren lijken met minder gezag benaderd te worden, de leerlingen zijn kritischer dan elders en staan vrijblijvender tegenover hun leerstof. De scholen in een grote stad tenslotte, sluiten in hun beleid bij stedelijke processen aan. De grootstedelijke cultuur komt in zekere mate ook in het schoolklimaat tot uiting. Het geheel van invloeden die er uit gaan van de grootstedelijke cultuur op het onderwijs wordt in deze studie aangeduid met de term 'educatief klimaat'. In par. 4.3 wordt daar uitgebreider op teruggekomen.

Richten we onze aandacht op aanbods zijde van de onderwijsmarkt, dan is vast te stellen dat het aanbod van onderwijs maar ten dele uit de vraag is af te leiden. In feite stelt de overheid het aanbod in belangrijke mate vast door aan de functies van het onderwijs de maatschappelijk gewenste invulling te geven waarmee dan tevens de vraag gestructureerd wordt. Het onderwijs richt zich op de vorming van de leerling zodanig dat hij of zij voldoet aan de eisen van de maatschappij. De overheid legt ook de structuur van het reguliere onderwijs vast. Daarnaast wordt door de maatschappij, niet zozeer in het basisonderwijs maar wel bij het onderwijs aan de al wat oudere leerlingen, sterk geappelleerd aan de betekenis voor onderwijs voor het latere beroep. Het bedrijfsleven in al zijn geledingen, werkgevers- en werknemersorganisaties, de overheid, de sector van de vrije beroepen, de non-profit sector, allen hebben belang bij een goed geschoold werknemerspotentieel en oefenen daarom via de daarvoor beschikbare kanalen invloed uit op de eindkwalificaties waarmee het onderwijs de

leerlingen aflevert. In de grote steden zal die beïnvloeding de heterogeniteit van het onderwijsaanbod weer versterken. De suggestie mag dus niet gewekt worden dat een heterogene vraag naar onderwijs de enige kracht is die zorgt voor een heteroog aanbod. Het onderwijs in stedelijke gebieden is niet alleen 'extra' heteroog door de heterogeniteit van de leerlingenpopulatie maar ook door de structuur van de grootstedelijke economie, die heel intensief en gevarieerd is, vanwege haar concentratie op een relatief klein oppervlak.

2.3 Effecten van het onderwijs op de segmentering

Nadat in de voorgaande paragrafen de meest belangrijke kenmerken van een grote stad zijn geschetst en in verband daarmee de invloeden op het onderwijs zijn aangegeven, zal nu aandacht worden besteed aan de effecten van het onderwijs op de sociale segmentering die in een grote stad sterker aanwezig is dan elders in Nederland.

Onder het begrip 'segmentering' wordt in deze studie verstaan: de differentiatie van de verschillende bevolkingsgroepen naar de mogelijkheden op een aanvaardbare wijze een bestaan te leiden². Deze omschrijving vertoont grote overeenkomst met de definitie van Arts en Van Vuuren. 'Onder 'sociale ongelijkheid' of 'sociale gelaagdheid' wordt het gelede, naar hoog en laag te ordenen, karakter van een samenleving verstaan. Die ordening heeft betrekking op de ongelijke verdeling van levenskansen (levensstandaard, levensstijl, levensduur). Onder 'segmentering' wordt het uiteenvallen van een samenleving in segmenten, geledingen verstaan. 'Tweedeling', 'verpaupering' en 'fragmentering' kunnen worden opgevat als eindstadia van het segmenteringsproces'³.

Segmentering heeft derhalve betrekking op groepen van mensen die met elkaar omgaan en gekenmerkt worden door eenzelfde levensstijl. Hoewel het bij segmentering gaat over verschillen in ontwikkelingskansen, valt het begrip niet samen met de maatschappelijke geleding op basis van een verschil in aanzien, ofwel sociale stratificatie. Ook valt het niet samen met verschillen in posities die mensen op de arbeidsmarkt innemen. Inzover stratificatie en klassenstructuur de ontwikkelingskansen beïnvloeden zijn er wel samenhangen te constateren. Voorts duidt segmentering niet op een toestand, maar op een proces: door de werking van diverse maatschappelijke mechanismen groeien de groeperingen met verschillende ontwikkelingskansen steeds meer uiteen.

De groepering met geringe kansen krijgt steeds minder kansen en de groepering met betere kansen wordt steeds kansrijker. Tenslotte is het begrip segmentering allerminst waarde vrij. In de definitie van levenskansen ligt in het algemeen een maatschappelijk waarde-oordeel besloten. Segmentering heeft daarmee de betekenis gekregen van ongewenste ontwikkeling, met name daar waar de segmentering voor mensen leidt tot een maatschappelijk onaanvaardbaar geacht minimum.

De volgende aan het rapport 'Grote steden, grote kansen' van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid ontleende overzichten illustreren een aantal aspecten van de in de grote steden optredende differentiatie⁴.

In alle steden is de beroepsgroep met alleen lager onderwijs bovengemiddeld aanwezig. In drie van de vier steden geldt dit ook voor de groep met hoger onderwijs. De uitzondering is Rotterdam. Het percentage laaggeschoolden is

²] Het begrip 'aanvaardbaar' is voor heel wat interpretaties vatbaar. Op blz. 40 wordt daar nader op teruggekomen.

³] W. Arts, en R. van Vuuren, 'Tweedeling, verpaupering of fragmentering? Economische stagnatie, economische politiek of sociale ongelijkheid in historisch perspectief'; in: *Sociologisch en antropologisch jaarboek*; door W.E.A. van Beek, J. Branckaerts, C.J.M. Corver en L. Layendecker (red.), Deventer, Van Loghum Slaterus, 1987, blz. 75-95.

⁴] Rapport van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid, *Grote steden grote kansen*; 's-Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1989.

daar naar verhouding het hoogst, het percentage hoger opgeleiden ligt ver onder het landelijk niveau.

In alle steden zijn de groepen met een lagere én met een hogere beroepsopleiding (beroepsopleiding 1e en 2e fase) ondervertegenwoordigd ten opzichte van het land als geheel.

(Tbelichting eveneens ontleend aan rapport 'Grote steden, grote kansen').

Tabel 2.1 Opleidingsniveau beroepsbevolking (per 1.1.1988, in % naar hoogst behaalde diploma)

	1e fase			2e fase			niveau onbekend
	lager onderwijs	algemeen	beroeps- onderwijs	algemeen	beroeps- onderwijs	hoger onderwijs	
		vormend onderwijs		vormend onderwijs			
Amsterdam	15,8	9	13,9	7,7	22,5	23,7	4,9
Rotterdam	25,1	7,1	21,1	4,8	24,5	13	2,6
Den Haag	19,6	12,5	17,3	6,7	22,6	18,5	1
Utrecht	21,8	9	14,8	5,5	21,3	21,4	6,1
4steden	20	9,2	16,8	6,4	22,9	19,3	3,2
Nederland	15,6	7,5	20,5	4,5	31,2	16,6	2,1

Bron: CBS

Tabel 2.2 Inkomensverdeling naar inkomentrekkers (in % per 1.1.1988)

	A	B	C	D	E	Totaal
Amsterdam	25,6	23,4	19,6	17,2	14,2	100
Rotterdam	24,7	23,6	19,2	17,8	14,7	100
Den Haag	21,1	22,4	19,5	18,2	18,8	100
Utrecht	24,4	22,6	20,2	18,0	14,8	100
4steden	24,2	23,1	19,6	17,7	15,4	100
Nederland	20,2	19,8	20	20	20	100

Bron: CBS

A jaarinkomen van	0 tot 15.200	
B	15.200	21.300
C	21.300	26.000
D	26.000	31.600
E	31.600	en hoger

Tabel 2.3 Werkloosheidsontwikkeling (1982 = 100)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Amsterdam	100	167	186	206	222	215	224
Rotterdam	100	156	174	165	169	171	175
Den Haag	100	178	215	207	202	213	200
Utrecht	100	173	233	194	187	191	197
4steden	100	166	192	191	197	197	200
Nederland	100	122	126	116	109	105	105

Bron: CBS.

Amsterdam heeft zowel absoluut als relatief het hoogste aantal werklozen: 70.000, dat is 25% van de beroepsbevolking (het hoogste percentage in Nederland). In Rotterdam is dit 50.000 (21%), in Den Haag 32.000 (20%) en in Utrecht 19.000 (19%).

(Toelichting eveneens ontleend aan rapport 'Grote steden, grote kansen').

Het centrale onderwijsprobleem in een grote stad lijkt nu hoe om te gaan met de structurele diversiteit. Bij de beschrijving van de invloed van het onderwijs op de segmentering hanteren we een wat mechanistisch hulpmiddel, waarbij het onderwijs als een doorstroommodel wordt voorgesteld met instroom, doorstroom en uitstroom als de belangrijkste elementen. De 'instroom' heeft betrekking op de leerlingen die tot het onderwijs toetreden, de 'doorstroom' heeft betrekking op de gang van de leerlingen door het onderwijs en de 'uitstroom' slaat op de leerlingen, die – al dan niet met een diploma – de weg naar de arbeidsmarkt betreden. Soms spreekt men als het over bewegingen binnen het onderwijs gaat over 'opstroom' en 'afstroom'. De laatste term wordt ook wel gebruikt voor de voortijdige schoolverlaters. In dit verband beperken we ons tot de meest eenvoudige voorstelling van het model. De structurele diversiteit heeft niet alleen te maken met de structurering van de onderwijsvoorzieningen in een grote stad, maar ook met de instroom-, doorstroom- en de uitstroomkenmerken van de leerlingen.

Instroom

Er is in een grote stad een grotere differentiatie naar status, etniciteit en wijken aanwezig dan in de rest van Nederland. Het onderzoek naar allochtone leerlingen vond vrijwel uitsluitend in de grote steden plaats⁵.

Uit gegevens blijkt dat bij vergelijking van het opleidingsniveau van de vader, het opleidingsniveau van de moeder en de sociale status van de ouders tussen Amsterdam en de rest van Nederland aanzienlijke verschillen bestaan⁶. Zo heeft in Amsterdam 41.0% van de vaders van leerlingen alleen lager onderwijs genoten tegen 34.6% landelijk, en zijn er 4.1% met een HAVO-opleiding tegen 8.0% landelijk. Van de moeders hebben daar 61.6% alleen lager onderwijs gevolgd tegen 50.3% landelijk. Ook de verschillen in sociaal milieu zijn aanzienlijk: in Amsterdam heeft 22.8% een werkkring als lagere employee en 15.9% als middelbare employee tegen resp. 12.9% en 20.4% landelijk. Dergelijke gegevens zijn ook voor Rotterdam, Utrecht en 's-Gravenhage in principe voorhanden maar niet geanalyseerd.

Doorstroom

Leerlingen worden in Nederland zonder onderscheid naar herkomst in het basisonderwijs opgenomen. Een uitzondering vormt de groep leerlingen van wie vroegtijdig wordt onderkend dat zij het speciaal onderwijs dienen te volgen. Bovendien zijn er verschillen naar denominatie. Het openbaar onderwijs weigert geen leerlingen de toegang, terwijl dat bij sommige typen van het bijzonder onderwijs wel het geval is. Aan het einde van de schoolloopbaan zijn er aanzienlijke verschillen in het niveau en in het aantal leerjaren dat een leerling nodig had een bepaald niveau te behalen.

Een groot gedeelte van de leerlingen verlaat de school voortijdig zonder diploma. Met andere woorden: de gang door het onderwijs brengt grote verschillen tussen de leerlingen teweeg en levert daarmee een bijdrage aan het verschil in maatschappelijke kansen. De schoolloopbaan van leerlingen is nog steeds voor

⁵] H. Everts, A. Golhof en P. Stassen. *De cultureel-etnische situatie op OVB-scholen*; Utrecht, Rijksuniversiteit van Utrecht, Vakgroep Onderwijskunde, 1986.

⁶] A. Rozendaal, U. de Jong en P. van den Eeden, *vergelijking van de schoolloopbanen van leerlingen in het voortgezet onderwijs in Amsterdam en in de rest van Nederland*; Amsterdam, VU vakgroep Methoden en Technieken, 1987.

een belangrijk deel mede afhankelijk van de achtergrondpositie. Factoren als status van de ouders, etniciteit, sexe, waar een leerling geen invloed op heeft, spelen een belangrijke rol.

Deze afhankelijkheid is vooral te vinden in de kansen op het onvertraagd verlaten van de lagere school en de keuze van de schooltypen in het voortgezet onderwijs⁷. Dat betekent dat het onderwijs de bestaande maatschappelijke heterogeniteit tot op zekere hoogte reproduceert en zelfs versterkt. Het onderwijs leidt tot verdere uitwaaiing van de maatschappelijke kansen die bij de start voor de leerlingen al ongelijk verdeeld waren en levert daarmee een bijdrage aan het proces van sociale segmentering.

Belangrijke sociale verschillen worden, zoals gezegd, teweeg gebracht door het onderwijssysteem zelf: daar vindt voornamelijk op basis van aanleg en prestatie een belangrijke differentiatie plaats op deelname aan de Nederlandse cultuur en op de verschillende segmenten van de arbeidsmarkt. Deze differentiatie berust op het principe van beloning naar verdienste, en is daarmee 'meritocratisch' van aard. Vast te stellen is dat deze verschillen op een meer maatschappelijk geaccepteerde grond berusten dan verschillen teweeggebracht door verschillen in sociale achtergrondkenmerken.

Aangeboren verschillen in aanleg en prestatiemogelijkheden en de maatschappelijke voorwaarden brengen beide differentiatie teweeg maar de gevolgen van het meritocratisch principe voor de differentiatie krijgt in de discussie over onderwijsbeleid over het algemeen een veel minder gewicht dan de sociaal maatschappelijke achtergronden.

Over de verschillen in doorstroom zijn meerdere studies voorhanden. Illustratief is in dit verband opnieuw de vergelijking tussen de Amsterdamse schoolloopbanen met de landelijke cijfers⁸. Het blijkt daaruit dat het schoolloopbaanproces in Amsterdam anders verloopt dan landelijk. De invloed van het advies van het hoofd van de lagere school op de keuze voor het type voortgezet onderwijs is in Amsterdam geringer dan landelijk. Te verwachten is dat voor de andere grote steden ongeveer hetzelfde opgaat. Landelijk is er ook een verband gevonden tussen de sociaal-economische status van de ouders en het uitgebrachte advies.

Naast de differentiatie in de onderwijsvraag, tot uiting komend in differentiatie in schoolloopbanen, is er ook de differentiatie in schooltypen van het voortgezet onderwijs, die in de grote steden groter is dan in de rest van het land. Bovendien is door de betrekkelijk geringe oppervlakte de gemiddelde bereikbaarheid van deze scholen door de leerlingen groot. Dat betekent dat men kan verwachten dat leerlingen gemakkelijker van school zullen wisselen dan in de rest van Nederland.

Uitstroom

Tenslotte de vraag of er in de grote steden ook verschillen zijn in arbeidskansen in vergelijking met de rest van Nederland. Al gewezen is op de grotere differentiatie van de arbeidsmarkt in vergelijking met de andere gemeenten. Het is voorts bekend dat de werkloosheidscijfers in de grote gemeenten hoger zijn dan in de rest van het land. Onderzoek wijst uit dat de kansen om direct een baan te vinden na het verlaten van de school in de vier grote steden beduidend kleiner is dan in de rest van het land⁹.

De conclusie dringt zich hier op, dat in de grote steden vanwege een grotere differentiatie van de arbeidsmarkt en het grotere werkloosheidspercentage de sociale segmentering op basis van verschillen in gevolgd onderwijs wordt versterkt.

⁷] J.M. Vliegen en U. De Jong, *Onderwijs in Nederland: een analyse op basis van de volkstelling 1979*; 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1981.

⁸] A. Rozendaal, U. de Jong en P. van den Eeden, op.cit.

⁹] F. van de Pol en M. Meesters, *Een 'Event-history'-analyse met een toepassing op de arbeidsmarktpositie van schoolverlaters*; Voorburg, CBS, Hoofdafdeling statistische methoden, 1988. Uit deze studie blijkt ook dat de kans op werkloosheid na de eerste baan in de vier grote steden aanzienlijk groter is dan in de rest van het land.

2.4 De grote steden en de rest van Nederland

In het voorgaande deel van dit hoofdstuk is niet alleen een beschrijving gegeven van enkele typische kenmerken van een grote stad, maar ook zijn enkele typische karakteristieken van het onderwijs in een grote stad aangeduid. Het is aannemelijk gemaakt dat er tussen de grootstedelijke kenmerken en de onderwijskarakteristieken van een grote stad een samenhang bestaat. Deze samenhang bestaat erin dat de grootstedelijke kenmerken invloed uitoefenen op het grootstedelijke onderwijs, terwijl ook omgekeerd er een invloed bestaat van het onderwijs op de grootstedelijke kenmerken.

In de beschrijving is vooral de nadruk gelegd op de rol die de sociale segmentering speelt in de wisselwerking tussen de grote stad en haar onderwijs.

De beschrijving van de invloed van de grote stad op het onderwijs kan als volgt worden samengevat: de grootstedelijk kenmerken van bevolkingsdichtheid, heterogeniteit en grootstedelijke cultuur – die onderling samenhangen – oefenen effecten uit vooral op de onderwijsdichtheid en de heterogeniteit van vraag naar en aanbod van onderwijs en voorzieningestructuur.

Het aangeven van het feit alleen dat er effecten uitgaan van het grootstedelijk milieu op het onderwijs is evenwel onvoldoende voor het besteden van speciale aandacht aan het onderwijs in een grote stad. Ook de gronden voor de aandacht zullen dienen te worden aangeduid. Naast die van bestuurlijke aard zijn er ook empirische en theoretische gronden aanwezig. Het resterende deel van dit hoofdstuk zal aan de twee laatstgenoemde zijn gewijd. In het kader van deze verkennende studie zal de behandeling daarvan slechts aanduidend kunnen zijn. Bij een dergelijke behandeling zal opnieuw de rol van sociale segmentering dienen te worden benadrukt.

Empirische gronden

Bij het aangeven van de empirische gronden voor de speciale aandacht voor het onderwijs in de grote stad is het van betekenis of de in het voorgaande gegeven beschouwing overeenkomt met de werkelijkheid. Om dat na te gaan zou het dan voor de hand liggen enig feitenmateriaal over de segmentering in de grote steden aan te dragen en te laten zien, in hoeverre de segmentering in de grote steden in sterkere mate aanwezig is dan in de rest van Nederland en in hoeverre de segmentering tussen de grote steden verschillen vertoont.

Een centrale hypothese zou hierbij kunnen zijn dat de segmentering gedurende de laatste jaren in Nederland in het algemeen is toegenomen en dat de grote steden bij dit proces zijn voorgegaan. De nadruk bij een dergelijk feitenmateriaal zou dan dienen te liggen op drie risicogroepen: mensen met een relatief lage status, meisjes en vrouwen, en etnische groeperingen. In een dergelijke studie zou ook de rol van de diverse mechanismen in het proces van toenevende segmentering dienen te worden beschreven, waarbij speciale aandacht dient te worden besteed aan de mechanismen waarbij het onderwijs is betrokken. Een grootschalige studie naar de specifiek-stedelijke problematiek van de segmentering is op dit ogenblik niet denkbaar zonder dat daarin aandacht wordt besteed aan de rol van het onderwijs¹⁰. Daarbij zou kunnen worden verwacht dat er in een grote stad andere mechanismen werkzaam zijn in dan de rest van Nederland, en dat er tussen de grote steden zich eveneens verschillen voordoen. Een dergelijke studie, hoe zinvol die ook is, zou een groot aantal jaren vergen en daarin zou behalve van bestaand feitenmateriaal ook van nieuw te verzamelen feitenmateriaal gebruik dienen te worden gemaakt. Er

¹⁰] B. Kruijt, e.a., *Urban Networks: growth, stagnation and segmentation in the Randstad. The conurbation of Amsterdam, Rotterdam, The Hague and Utrecht*; Report of the Provisional Programma Committee, 's-Gravenhage, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1987.

zijn diverse nationale data-bestanden over loopbanen in het onderwijs aanwezig, waarin ook de grote steden voorkomen. Analyse van deze bestanden zou inzicht kunnen bieden in verschillen in de maatschappelijke kansen die het onderwijs in de risicogroepen naar status, sexe en etniciteit tussen de vier grote steden en de rest van Nederland teweegbrengt.

Bovendien zou men dan de verschillen tussen de grote steden in kaart kunnen brengen. Een dergelijke analyse is uiterst zinvol, maar gaat de opzet van deze verkennende studie ver te boven. Het is dan ook niet mogelijk een geheel bevredigend antwoord op de gestelde vraag te geven. Evenmin is het mogelijk hier voort te bouwen op de studies die anderen naar de problematiek van de segmentering in Nederland hebben verricht. Het aantal van deze studies is betrekkelijk gering, en die er zijn hebben slechts betrekking op het landelijk niveau.

We beperken ons derhalve hier tot twee soorten gegevens. Ten eerste gegevens die enig inzicht verschaffen in de sterkere segmentering die in de grote steden optreedt, ten tweede gegevens die op het onderwijs betrekking hebben.

Segmentering

Allereerst kan ter illustratie van de stelling dat er in de grote steden een sterkere segmentering optreedt dan in de rest van Nederland worden verwezen naar data over het voorkomen van risicovol geachte bevolkingscategoriën in de vier grote steden gezamenlijk.

Tabel 2.4 Aandeel van de vier grote steden in het totaal van Nederland (in %, 1988)

Bevolking	13,3
Bejaarden	18,6
Etnische minderheden	44,0
Werklozen	22,3
Uitkeringsgerechtigden	19,4
Bijstandsgerechtigden	28,5
Ontvangers van huursubsidies	43,6

Bron: H.S. Yap; *De grenzen verkend* ¹¹

Men ziet in deze tabel dat alle 'maatschappelijke risico-groepen' oververtegenwoordigd zijn in vergelijking met de 13,3% van het aandeel van de Nederlandse bevolking dat in de grote steden woont.

Een tweede aanwijzing bestaat in de duidelijke oververtegenwoordiging van vreemdelingen en minderheidsgroepen. Het percentage was per 1.1.1988 voor heel Nederland 5,6% en voor de vier grote steden: 20% in Amsterdam, 19,1% in Den Haag, 17,2% in Rotterdam en 13,5% in Utrecht. (Bron: CBS, geciteerd uit *Grote steden, grote kansen*).

Ten derde is te wijzen op de cijfers over de werkloosheid. Dat cijfer is zoals in tabel 2.3 getoond, in de grote steden beduidend hoger dan in de rest van Nederland.

Sinds 1980 stijgt overigens het werkloosheidscijfer van minderheden voor alle groepen in belangrijke mate. In de periode 1980-1988 is het aandeel van mensen uit de etnische minderheidsgroeperingen in de werkloosheid gestegen van 7,9% en 11,0% in geheel Nederland. Daarmee is de werkloosheid van etnische minderheden drie keer zo groot dan bij Nederlanders. Terwijl die bij Nederlanders in 1988 14% bedroeg was dit cijfer voor Surinamers 45%, Antillianen 43%, Molukkers 45%, Turken 40%, Marokkanen 40% en andere minderheden 45%. Het hoge percentage etnische minderheden in de steden, is uiteraard van invloed op de werkloosheidscijfers in de grote steden.

^{11]} H.S. Yap, *De Grenzen verkend: een onderzoek naar de mogelijkheden van samenwerking binnen het ROA-gebied als stedelijk knooppunt*; Amsterdam, Regionaal Overleg Amsterdam, 1988, blz. 20.

Onderwijs

Een tweede soort gegevens heeft betrekking op het onderwijs zelf. De vraag is in hoeverre er een versterking van de onderwijsproblematiek aan de orde is door de verhoogde bevolkingsdichtheid, de grotere heterogeniteit van de bevolking en de stedelijke cultuur en hoe daarin mechanismen werkzaam zijn.

Een voorbeeld van een daarop gerichte analyse wordt hieronder gegeven. Het betreft alleen gegevens over leerlingen die in Amsterdam woonachtig zijn en daar onderwijs volgen¹². Het gegevensbestand wordt gevormd door het zogenaamde SMVO-bestand (School en Milieu in het Voortgezet Onderwijs) dat is opgebouwd door het CBS.

Dat bestand bevat de leerlingen die in 1977 voortgezet onderwijs zijn gaan volgen. Hoewel deze studie uitsluitend op Amsterdam betrekking heeft, kan die wellicht als illustratief worden beschouwd voor de grote steden in het algemeen. Daarom zullen we de studie in het hiervolgende bespreken. Inmiddels is er een recenter bestand – het zogenaamde SLVO-bestand (Schoolloopbaan Voortgezet Onderwijs) – beschikbaar gekomen, bevattend de leerlingen die in 1982 hun voortgezette opleiding aanvingen.

Dit bestand bevat de geschikte informatie voor een vergelijking van de schoolloopbanen van de leerlingen uit de vier grote steden en de rest van Nederland, die op dit moment het voortgezet onderwijs volgen of verlaten hebben. Die gegevens konden in deze studie niet meer worden verwerkt.

Het doel van de vergelijking was nagaan of de schoolloopbaanprocessen in Amsterdam anders verlopen dan in de rest van Nederland. Deze schoolloopbaanprocessen werden afgelezen aan de keuze voor schooltype en verandering daarin, het aantal jaren dat men onderwijs genoot en welke afsluitende examens werden gehaald. Bovendien was de analyse erop gericht vast te stellen met welke achtergrondkenmerken van de leerlingen deze schoolloopbanen samenhangen. Deze relevante achtergrondkenmerken zijn het sociale milieu, de sexe, en de schoolvorderingen aan het eind van het basisonderwijs (gemeten via de CITO-toets en het advies door het hoofd van de school). De vergelijking was gericht op het niveau van het gekozen type voortgezet onderwijs (LBO, MAVO, HAVO, VWO), en is in de tabel uitgedrukt met 'beginkeuze'. In Tabel 2.5 zijn de resultaten van de vergelijking van Amsterdam en de rest van Nederland samengevat. Daarin zijn de gemiddelden per kenmerk vermeld. Indien de verschillen tussen de cijfers voor Amsterdam en de rest van Nederland niet meer door het toeval kunnen worden 'verklaard' worden ze 'significant verschillend' genoemd.

Tabel 2.5 Gemiddelden

	Amsterdam	Rest van Nederland	Significant verschillend
Beginkeuze	2.80	2.48	*
Definitieve keuze	2.23	2.05	*
Opleiding vader	2.04	2.23	*
Opleiding moeder	1.58	1.73	*
Sociaal milieu	3.41	3.36	*
CITO totaal	4.62	4.74	*
taal	27.62	27.55	
rekenen	11.58	12.34	*

Bron: A. Rozendaal e.a., Vergelijking van schoolloopbanen 1977-1982; blz. 10-13

^{12]} A. Rozendaal, U. de Jong en P. van den Eeden, op. cit.

In Tabel 2.5 ziet men dat Amsterdamse leerlingen op vrijwel alle kenmerken lager scoren dan de leerlingen uit de rest van Nederland.

De spreidingen, uitgedrukt in standaarddeviaties, zijn vermeld in Tabel 2.6. Deze tabel laat zien in hoeverre de verschillen tussen de leerlingen in Amsterdam anders (groter of kleiner) zijn dan de rest van Nederland.

Tabel 2.6 Standaarddeviatie

	Amsterdam	Rest van Nederland	Significant verschillend
Beginkeuze	1.64	1.48	*
Advies	1.08	.888	*
Sociaal Milieu	1.10	1.08	
Definitieve keuze	1.11	1.03	*
Opleiding vader	1.16	1.22	
CITO totaal	2.09	2.10	
taal	8.04	7.96	
rekenen	5.79	5.81	

Bron: A. Rozendaal e.a., Vergelijking van schoolloopbanen 1977-1982; blz. 10-13

In tabel 2.6 is een vergelijking gemaakt tussen cijfers van de landelijke spreidingen en die in Amsterdam. Het milieu, de opleiding van de vader en de CITO-score blijken niet te verschillen, maar het advies, de beginkeuze en de definitieve keuze – die betrekking heeft op de keuze na een eventuele brugperiode – wel.

De vergelijking is voor ons doel enigszins vertekend. In de cijfers over de rest van Nederland zitten namelijk ook de andere grote steden.

De vraag doet zich vervolgens voor of er tussen de grote steden en de rest van Nederland verschillen bestaan in de effecten van enkele achtergrondkenmerken als milieu, sexe, CITO-toets en advies op de schoolloopbanen van de leerlingen van het voortgezet onderwijs. Daarbij zal de 'schoolloopbaan van een leerling' nader dienen te worden gespecificeerd, waarbij gedacht kan worden aan een combinatie van schooltype (LBO, MAVO, HAVO, VWO), bereikt eindniveau, de duur van de gevolgde studie, en voortijdige schoolverlating.

Er konden bij een analyse van deze gegevens frappante verschillen worden geconstateerd in de causale mechanismen. Hoewel in Amsterdam de adviezen door de schoolhoofden doorgaans hoger zijn dan in de rest van Nederland hebben de ouders van de aankomende leerlingen in het voortgezet onderwijs de neiging zelf daarvoor naar beneden te corrigeren. Bovendien is de effectiviteit van het onderwijs in de verschillende typen onderwijs in Amsterdam beduidend minder dan in de rest van Nederland. Het lage rendement blijkt uit de relatief grote aantallen voortijdige schoolverlaters, het hoge percentage schoolverzuim, en de lage eindexamenresultaten. Uit gegevens van het CBS voor het algemeen voortgezet onderwijs voor het 1983 kon tabel 2.7 worden gereconstrueerd.

Uit deze tabel kan men aflezen dat de grote steden een beduidend lager slaagpercentage laten zien dan geheel Nederland: met name het Amsterdamse onderwijs scoort laag. Bovendien zijn de verschillen tussen jongens en meisjes miniem, zij het met uitzondering van 's-Gravenhage, waar de meisjes minder kans hebben te slagen.

Op grond van de resultaten van diverse onderzoeken lijkt de conclusie gewettigd dat het rendement van het onderwijs in de grote steden lager is dan in de rest van Nederland.

Tabel 2.7 Slaagpercentages in het Mavo-Havo-VWO per grote gemeente en geheel Nederland, gesplitst naar sexe, 1983

	man	vrouw	totaal
Amsterdam	.762	.753	.760
Rotterdam	.841	.835	.838
's-Gravenhage	.835	.799	.821
Utrecht	.805	.817	.811
Nederland	.878	.882	.880

Gebaseerd op: CBS, 1983, scholenlijst voor het voortgezet onderwijs (Mavo-Havo-VWO) schooljaar 1982-83. Diverse tabellen.

Eerdergenoemd onderzoek liet zien dat, ondanks het feit dat er in Amsterdam meer leerlingen uit de lagere sociaal-economische milieus komen, de leerlingen met vergelijkbare taal- en rekenprestaties voor hogere vormen van voortgezet onderwijs kozen. Bij de meisjes is dit nog sterker het geval dan bij de jongens. Vijf jaar na de start is de aanvankelijke voorsprong veranderd in een achterstand in gemiddeld onderwijsniveau. Deze achterstand wordt veroorzaakt door een hogere schooluitval, hetgeen ook resulteert in een lager rendement. De kans om te zakken is in Amsterdam groter, behalve bij het LBO en het MAVO, waar het zakpercentage kleiner is.

De uitval is in Amsterdam niet alleen hoger, maar vindt ook in een later stadium plaats. Dit gaat vaker samen het definitief verlaten van het onderwijs. Een ander aandachtspunt bij het relatief lage rendement van het onderwijs in grote steden is dat de aspecten van de schoolloopbaan, bestaande uit schooltypekeuze, voortijdige schoolverlating, vertraging en behaald eindniveau, zich niet bij alle bevolkingsgroepen gelijkelijk voordoen maar bij sommige risicogroepen meer dan andere. Het sterke vermoeden bestaat dat deze groepen in een grote stad meer kwetsbaar zijn dan in de rest van Nederland, met name de lage status-groepen en de etnische groepen. Wellicht hebben meisjes in grote steden een minder grote achterstand dan de meisjes in de rest van het land. De reden daarvoor zou kunnen zijn, dat de omvang en de heterogeniteit van deze typen groepen in een grote stad groter is dan in de rest van het land. Voorzover bekend, zijn alleen vergelijkende gegevens over voortijdig schoolverlaten voorhanden, en dan nog alleen voor de vergelijking van Amsterdam met de rest van Nederland. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen de diverse schooltypen. In Amsterdam verlaat in het LBO 39.9% voortijdig het onderwijs tegen 27.8% landelijk, in het MAVO 42% tegen 30.3%, het HAVO 45.5% tegen 35.5% en het VWO 27.3% tegen 25.4%¹³. De verschillen bij de onderwijstypen LBO, MAVO en HAVO zijn aanzienlijk, bij het VWO echter zijn de verschillen te verwaarlozen. Hoewel het grondmateriaal beschikbaar is, zijn dergelijke gegevens voor de andere steden niet geanalyseerd.

Verder zou aandacht besteed kunnen worden aan de verschillen per buurt. De kennis hierover is nog zeer fragmentarisch, temeer omdat het niet in alle gevallen duidelijk is of aan een administratieve buurtindeling ook een sociaal-relevante indeling correspondeert.

Theoretische gronden

Het is hier van belang aan te geven welke de causale mechanismen zijn die de effecten met betrekking tot de sociale segmentering teweegbrengen. Dergelijke causale mechanismen tesamen vormen een model. Een adequaat model voor de invloed van de grootstedelijke onderwijsomgeving op het onderwijs met betrekking tot sociale segmentering is vanwege het gebrek aan empirisch

^{13]} *ibid.*

materiaal noodzakelijk hypothetisch van aard. Het onderstaande model is grotendeels gebaseerd op de recente stand van het onderwijsonderzoek in Nederland.

Het bedoelde model is tamelijk complex van aard en kan in drie onderdelen worden uiteengelegd die betrekking hebben op de verschillende niveaus die van belang zijn voor het onderwijs in een grote stad. De niveaus zijn: de leerling zelf, de school en de grote stad. Hoewel deze niveaus zelfstandig kunnen worden beschreven, kunnen ze niet los van elkaar worden beschouwd. Het gaat hier om steeds omvangrijker niveaus die elkaar in hun functioneren ondersteunen.

Op het niveau van de leerling staan de mechanismen die betrekking hebben op de onderwijsleerprocessen van het individu centraal. Leerlingen verschillen naar hun leervermogens: intelligentie, motivatie, concentratievermogen, e.d.; deze leervermogens zijn vanzelfsprekend mede van invloed op hun gang door het onderwijs. Daarnaast verschillen leerlingen in hun achtergrondkenmerken. De sociale achtergrond van de leerlingen, voorzover die tot uiting komen in etniciteit, status van de ouders, sexe en wijk van herkomst, e.d., werken eveneens door in hun schoolloopbanen.

Overigens hangen de prestaties van de leerlingen samen met de achtergrondkenmerken. De genoemde verschillen tussen de leerlingen werken niet alleen door op de verschillen in instroom van de leerlingen in het onderwijs, maar ook op de verschillen in hun doorstroom. Met andere woorden: bij de intrede in het onderwijs brengen de leerlingen van een bepaalde risicogroep 'van huis uit' bepaalde kansen op versterking van de sociale segmentering met zich mee.

Het tweede niveau dat deel uitmaakt van het model dat de invloed van de stedelijke omgeving op het onderwijs met betrekking tot sociale segmentering betreft de verschillen in de schoolloopbanen van de leerlingen voorzover die zich voordoen bij de diverse selectiemomenten in het onderwijs. Deze 'selectiemomenten' betreffen niet alleen het al dan niet bevorderen van de ene klas naar een hogere, maar ook de wisseling van onderwijstype, bijvoorbeeld van het basisonderwijs naar het voortgezet onderwijs, of van een tussentijdse wisseling van het HAVO naar het MAVO en de keuze voor afstudeerrichting na een brugperiode en de vakkenpakketten. Onderzoek heeft laten zien dat de voor risicogroepen belangrijke breekpunten vooral liggen in de overgang van het basisonderwijs en na de eerste jaren in het voortgezet onderwijs. De keuzen door de leerlingen gemaakt op de diverse selectiemomenten in de schoolloopbaan zijn mede afhankelijk van de sociale achtergrondkenmerken van de individuele leerlingen en daarmee van de risicogroepen waartoe de leerlingen behoren. Dat betekent derhalve een toename van heterogeniteit van de leerlingen, en daarmee op langere termijn een toename in sociale segmentering. Tot heden zijn er drietal verschillende soorten van theorieën voor de verklaring van de milieu-effecten op de gang van leerlingen door het onderwijs ontwikkeld.

Een eerste theorie gaat ervan uit dat de leerlingen van huis uit een verschillend aantal vermogens, vaardigheden en faciliteiten meekrijgen die bijdragen aan een vergemakkelijking van hun gang door het onderwijs. De vermogens, vaardigheden en faciliteiten worden opgevat als een soort mentaal kapitaal waarover de leerling kan beschikken en dat verbonden is met de cultuur van zijn groep. Deze theorie bestaat dan ook bekend als de 'cultureel kapitaal'-theorie. De verschillen in het onderwijsleerproces en de schoolloopbaan tussen de leerlingen worden daarmee herleid tot de verschillen in deze meegekregen culturele bagage. Omdat het cultureel kapitaal minder aanwezig is bij de risicogroepen in het onderwijs, bevordert het onderwijs dat op een dergelijke bagage een beroep doet de sociale segmentering.

Een tweede theorie ter verklaring van verschillen in de processen van de leerlingen in het onderwijs heeft betrekking op de normen van beoordeling en

selectie in het onderwijs. In Nederland zijn deze normen vooral gebaseerd op het principe dat verschillen in prestatie in de beoordeling en selectie tot uiting dienen te komen. Dit principe staat wel bekend als het 'meritocratisch' principe en werkt in Nederland tot op grote hoogte door in de wijze van de onderwijskundige praktijken van instructie, toetsing en beoordeling. In zoverre deze praktijken de leerlingen afkomstig van risico-groepen benadelen, is hier sprake van een bron van sociale segmentering. Dat dit gevaar niet denkbeeldig is moge blijken uit de achtergrond die leerlingen uit zwak-sociale milieus en etnische groepen hebben in onderwijskundig opzicht, mede vanwege een andere taalcultuur dan in het onderwijs gebruikelijk is.

Een derde theorie legt de nadruk op de effecten die inherent zijn aan het onderwijssysteem zelf. Het onderwijs is opgebouwd uit diverse geledingen. Het wordt ingedeeld naar denominatie, schooltype – bijvoorbeeld basisonderwijs en voortgezet onderwijs – in categoriale scholen en scholengemeenschappen, in afdelingen opleidend tot een bepaald diploma – bijvoorbeeld LBO, MAVO, HAVO en VWO –, in scholen en in klassen. Al deze geledingen zijn van invloed op de gang door het onderwijs. Het onderwijssysteem zelf vormt daarmee een voor de leerlingen belangrijke leeromgeving.

Deze theorieën kunnen samenvattend worden aangeduid met 'leeromgevings-theorieën'. Inzover de kenmerken van het onderwijs de leerlingen uit de risicogroepen achterstellen, of de bevoorrechte leerlingen extra mogelijkheden bieden, vormen deze kenmerken een zelfstandige bron voor heterogeniteit, en daarmee voor sociale segmentering. Uit onderzoek is gebleken dat de leerlingensamenstelling van de klas en van de school van enige invloed is op het onderwijsleerproces en de schoolloopbaan van de leerlingen uit de risicogroepen. Bovendien is gebleken dat in sommige typen scholen er tendenties bestaan tot een systematische achterstelling van de in sociaal opzicht reeds achtergestelde leerlingen en bevoorrechting van de in sociaal opzicht reeds bevoorrechte leerlingen. Kortom, de leeromgevingstheorieën wijzen op een zelfstandige bron voor de invloed van het onderwijs op toenemende segmentering.

Het derde niveau in het model voor de invloed van de grootstedelijke omgeving op het onderwijs met betrekking tot de sociale segmentering legt een verband tussen de maatschappelijke omgeving en de eerder genoemde kenmerken van een grote stad. Er bestaat bij de onderzoekers van het onderwijs een redelijk grote consensus over de geldigheid van de hypothese van de eerste twee niveaus. Over de invloed van het educatieve klimaat van de grote stad op het onderwijs daarentegen, is betrekkelijk weinig bekend. Het laat zich aanzien dat de volgende relaties van belang zijn.

De eerste betreft de individuele processen van leerlingen in het onderwijs die in een grote stad in negatieve zin anders verlopen dan in de rest van het land. Op basis van de uitkomsten van het eerder genoemd vergelijkend onderzoek naar de Amsterdamse situatie is dit vermoeden wel realistisch. Mogelijk kunnen optredende verschillen worden verklaard door te verwijzen naar de onderwijsdichtheid, heterogeniteit van de onderwijsstructuur in een grote stad en naar de typische, van het onderwijs afleidende, grootstedelijke cultuur.

De tweede relatie heeft betrekking op de verschillen in keuzen gedaan bij de diverse selectiemomenten. Uit het genoemd onderzoek bleek dat de breuklijn zich vooral voordoet na enkele jaren voortgezet onderwijs. Ook hier kan mogelijk ter verklaring worden verwezen naar de afleiding die er uitgaat van de grootstedelijke cultuur op jongeren in een gevoelige leeftijdsfase. Mogelijk dat verschillen tussen de rest van Nederland in de werking van cultureel kapitaal, de meritocratische beoordeling en de aan het onderwijssysteem inherente factoren tussen de grote stad en de rest van Nederland ook hier hun invloed doen gelden. In hoeverre het hier gestelde juist is, is zonder verder onderzoek voorschijnlijk nog een open vraag. Niettemin is het van belang om hierin inzicht te krijgen. Afhankelijk van de uitkomsten van een dergelijk onderzoek kan dui-

delijk worden in hoeverre de segmentering juist in de grote stad door toedoen van het onderwijs pregnanter aanwezig is.

Aannemelijk is derhalve dat het onderwijs in een grote stad niet alleen verschilt van de rest van Nederland, maar ook een eigensoortige dynamiek kent. Het is behalve op empirische gronden ook op theoretische gronden alleszins de moeite waard het onderwijs van een grote stad als een afzonderlijk aandachtsgebied te bezien en na te gaan of een specifiek grootstedelijk onderwijsbeleid nodig is.

De hier beschreven problematiek van de wederzijdse beïnvloeding tussen onderwijs en sociale segmentering in de grote stad is overigens geenszins specifiek voor Nederland, ook in andere landen van Europa, en ook in de Verenigde Staten doet zich deze problematiek voor. Tekenend is in dit verband het volgende citaat van Maclure:

‘The condition of education in Europe’s great cities will be one of the measures by which the present phase of European civilisation is assessed’¹⁴. Er lijken, aldus Maclure, daarbij drie hoofdthema’s te zijn: de demografische en sociale verandering, de typische problemen van de grote stad en de aangelegenheden van lokaal bestuur. Voor wat betreft de sociale verandering noemt Maclure de daling van de leerlingaantallen in de zestiger en zeventiger jaren in Europa als het meest opvallende verschijnsel.

Dat maakte meer belangstelling voor de individuele leerling mogelijk, maar zorgde ook voor ontslag van docenten en sluiting van scholen. Daarnaast kwam er een grote stroom immigrerende allochtonen.

De typische problemen van de grote stad zijn in het voorgaande al aangeduid. De nadelige effecten daarvan zullen niet door het onderwijs in voldoende mate kunnen worden gecompenseerd. Aangelegenheden van lokaal bestuur liggen uiteraard van land tot land en van plaats tot plaats anders. Alle drie door Maclure genoemde elementen komen overigens in deze studie aan de orde.

Het feit dat ook buiten Nederland een sterkere samenhang tussen sociale segmentering en het onderwijs in de grote stad wordt geconstateerd, ondersteunt het idee dat de afwijkende karakteristiek van het onderwijs in de grote stad niet toevallig is. Zoals in het voorgaande aangegeven bestaat er nog te weinig inzicht in de aard van de processen die daaraan ten grondslag liggen. Vandaar dat hier slechts in hypothetische termen de veronderstelde mechanismen konden aanduiden. Inzicht in de precieze werking van de mechanismen zal mettertijd noodzakelijk zijn voor het voeren van een adequaat beleid. Inmiddels doen de steden wat zij kunnen, waarvan het volgende hoofdstuk een indruk geeft.

¹⁴] S. Maclure, Editorial, *European Journal of Education*; nr. 19, 1984, blz. 357-363.

3.1 Gemeentelijk grootstedelijk onderwijsbeleid

In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat in de grote steden aan stedelijk onderwijsbeleid gevoerd wordt. Daarbij is gekozen voor een inventarisatie van de feitelijke situatie in de vier grote steden. Wat rekenen die zelf tot hun taak in verband met specifiek stedelijke omstandigheden? Ter vermindering van mogelijk misverstand het volgende.

Dit hoofdstuk bevat niet een 'officieel' standpunt van de Colleges van Burgemeester en Wethouders van de vier grote steden over de onderwijssituatie in hun steden. Het hoofdstuk is geschreven aan de hand van een aantal gemeentelijke beleidsnota's en op grond van een aantal contacten met ambtelijke medewerkers van de afdelingen onderwijs van de vier gemeentesecretarieën. Neergelegd is het resultaat van die, door tijd en mogelijkheden beperkte, oriëntatie. Die oriëntatie betreft hetgeen de grote steden als grootstedelijke vraagstukken beleven. Het is zeer wel mogelijk dat de gemeentebesturen van de grote steden meer zouden willen of moeten doen maar dat door gebrek aan financiële ruimte niet kunnen doen.

We stuiten bij de inventarisatie al direct op twee moeilijkheden die, wil de inventarisatie niet een onsamenhangende opsomming van allerlei activiteiten worden, moeten worden verhelderd.

Ten eerste moet men realiseren dat de gemeente een beperkte rol heeft bij de totstandkoming, de vormgeving en het bestuur van het geheel van het onderwijs dat zich in hun bestuursgebied afspeelt. De gemeenten moeten opereren binnen marges die hen gelaten zijn en die bieden hen nu juist, zoals zal worden uiteengezet, onvoldoende ruimte voor een door hen zelfstandig te bepalen grootstedelijk onderwijsbeleid. Daarom wordt in deze studie de term 'gemeentelijk grootstedelijk beleid' gereserveerd voor het beleid dat de gemeenten binnen de grenzen van hun bevoegdheden voeren en gericht is op de oplossing van wat de steden als hun typisch grootstedelijke problemen ervaren. Het is het beleid dat ze kunnen voeren, niet het beleid dat ze gezien de stedelijke vraagstukken wellicht zouden willen of moeten voeren. De term 'grootstedelijk beleid' wordt daarentegen gebruikt voor beleid dat met oog op de problemen en mogelijkheden in de grote steden geboden is. Dat is derhalve niet identiek aan het beleid zoals dat door de grootstedelijke overheden gevoerd wordt. Het beleidsterrein 'grootstedelijk onderwijs' is, zoals ook zal blijken, in belangrijke mate het object van het beleid van de rijksoverheid. Een globaal beeld van wat gemeenten in ons onderwijsbestel tot hun taak mogen rekenen en over welke beleidsruimte ze in feite beschikken, is voor een goed begrip van dit en de volgende hoofdstukken nodig. In paragraaf 3.2, handelend over de inrichting van ons onderwijsbestuur, komt deze kwestie aan de orde.

Ten tweede moet een antwoord worden gegeven op de vraag op grond van welke criteria we uit het omvangrijke en complexe geheel van onderwijsactiviteiten dat zich in de grote stad afspeelt, toch iets als gemeentelijk onderwijsbeleid kunnen afzonderen. Beantwoording van deze tweede vraag is van belang omdat hier nogal wat verwarring dreigt. Gemeentelijk grootstedelijk beleid is hier op te vatten als een onderdeel van grootstedelijk beleid dat in belangrijke mate door het rijk vorm wordt gegeven.

Al hetgeen de grote steden op het gebied van het onderwijs doen kan onmogelijk tot 'grootstedelijk onderwijsbeleid' worden verklaard. De grote steden zijn immers evenals kleinere steden en dorpen belast met de functie van schoolbestuur van de openbare scholen en daarom kan het schoolbestuurlijk werk – hoe veel dat dan ook in steden met honderden openbare scholen moge wezen – niet als onderdeel van specifiek grootstedelijk beleid gelden.

Een zekere afgrenzing – ook al is het maar een voorlopige – is nodig van de

taken die daartoe wel zijn te rekenen. Als eerste afbakening is gekozen alle activiteiten als gemeentelijk te definiëren die gericht zijn op doelstellingen die de individuele school overstijgen. Daartegenover staan dan de activiteiten die op de individuele school gericht zijn en waarvan de doelstelling ook binnen de school is gelegen. Grofweg komt deze indeling overeen met die gegeven door de gemeentelijke dubbelrol. Er zijn namelijk taken die de gemeente heeft als bestuur van het openbaar onderwijs en daarnaast is er een aantal, wettelijk maar ten dele aangeduide, taken voor het gehele onderwijs in het bestuursgebied. Juist binnen dat laatste takencomplex wordt gepoogd stedelijke doeleinden te verwerklijken. 'Waterdicht' is deze scheiding niet, omdat de rol als bestuur van de openbare scholen, zoals in de volgende paragraaf zal worden uiteengezet, kan dienen als instrument bij het bereiken van typisch grootstedelijke doelstellingen. Maar als een voorlopige afbakening is het onderscheid bruikbaar.

Het gemeentelijk grootstedelijk beleid zoals door de grote steden gevoerd, blijkt op grond van gemeentelijke beleidsstukken, gericht te zijn op het terugdringen van de op basis van maatschappelijke afkomst selecterende werking van het onderwijs. Dat wil zeggen, het beleid is gericht op het scheppen van gelijke en meer kansen voor iedereen, met erkenning van de noodzaak van de selectieve werking op grond van talent en inspanning. De zo nog in algemene zin geformuleerde doelstelling is in twee sub-doelstellingen te onderscheiden, althans ze worden afzonderlijk genoemd maar hangen tegelijkertijd nauw met elkaar samen. Ze zijn te onderscheiden, maar eigenlijk niet te scheiden. De eerste doelstelling heeft vooral betrekking op de sociale dimensie van het onderwijs in de grote steden, de tweede op de sociaal-economische dimensie.

De maatregelen ter bereiken van de sociale sub-doelstelling zijn gericht op de vergroting van maatschappelijke kansen door een betere doorstroming in het onderwijs. De sociaal-economische sub-doelstelling is vooral de verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt.

De onderwijs-arbeidsmarktproblematiek is de laatste jaren in versterkte mate in de politieke discussie naar voren gekomen. Belangrijke wetgeving is in voorbereiding en de gemeente heeft daarin een omschreven functie te vervullen. De gemeenten hechten veel belang aan de verbetering van de aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt. Elke gemeente – en a fortiori de grote gemeenten waar de werkloosheidscijfers ongunstig afsteken bij landelijke cijfers – streeft naar een afname van de werkloosheid. En scholing wordt gezien als een substantiële bijdrage daartoe. Daarmee in verband staat een onderwerp dat naar het lijkt meer en meer in de belangstelling komt van de stedelijke overheden, namelijk dat van de betekenis van het onderwijs voor de economische ontwikkeling van de stad en regio. Als belangrijkste argument wordt gezien de betekenis van het scholingsniveau niet alleen als overweging bij de vestiging van bedrijven, maar ook als strategische factor bij innovatie en de ontwikkeling van nieuwe initiatieven op economisch gebied.

Geïnterviewd zijn de beleidsmaatregelen gericht op de stedelijke aspecten van het onderwijs. Nogmaals, het gaat niet om 'het' onderwijsbeleid van één of meer gemeenten in zijn totaliteit. De bedoeling van de inventarisatie is een indruk te geven van de gemeentelijke activiteiten op de belangrijkste beleidsdoelen. De gegevens van dit hoofdstuk zijn geput uit nota's van de gemeenten Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht en aangevuld met enkele interviews die in ieder van de grote steden met beleidsambtenaren van de secretarie-afdelingen zijn gehouden.

Het is van belang zich te realiseren dat evenmin als volledigheid in de beschrijving mag worden verwacht, men ook geen consistent beleidsprogramma mag verwachten. Allermindst is met de inventarisatie van wat de grote steden aan onderwijsbeleid op de twee aangegeven terreinen verrichten aangegeven dat daarmee 'dus' alles wat mogelijk is, is genoemd. Er liggen zoals met name in hoofdstuk 4 zal worden aangegeven vermoedelijk nog belangrijke terreinen die met de huidige bestuurlijke mogelijkheden maar moeizaam kunnen worden ontgonnen.

Drie zaken komen in het navolgende aan de orde: een analyse van de bestuurlijke ruimte die de steden op het gebied van het onderwijs hebben en een inventarisatie van gemeentelijk beleid naar twee sub-doelstellingen – een algemeen maatschappelijke en een sociaal-economische – onderscheiden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van knelpunten zoals die in de steden worden ervaren.

3.2 De bestuurlijke inrichting

Vooreerst dan de vraag wat de steden op grond van de huidige wettelijke en bestuurlijke inrichting tot hun taken mogen rekenen. Uitvoerige uiteenzettingen over dat onderwerp zijn er te over en hier moet volstaan worden met het aangeven van de voornaamste lijnen.

Twee zaken zijn bepalend voor de karakteristiek van ons onderwijsbestuur. Ten eerste dat we in Nederland na een lange voorgeschiedenis een deling in ons onderwijsbestel hebben aangebracht tussen openbaar en bijzonder onderwijs. Beide typen worden uit de algemene middelen bekostigd en moeten aan een reeks dezelfde wettelijk vastgestelde eisen voldoen, doch verschillen in bestuursvorm en levensbeschouwelijke richting. De openbare scholen worden door de gemeenten bestuurd en de bijzondere scholen hebben een privaatrechtelijke bestuursvorm. Openbare scholen zijn voor alle leerlingen toegankelijk, de bijzondere scholen zijn in principe bedoeld voor leerlingen met een bepaalde levensbeschouwelijke achtergrond. Een tweede kenmerkende factor voor ons onderwijsbestuur is het centralisme in het onderwijsbeleid. Niet alleen zijn structuur en inhoud van het onderwijs wettelijk in vergaande detaillering vastgelegd, ook voor wat betreft de voorwaarden waaronder het onderwijs moet plaatsvinden en waaronder de schoolbesturen moeten werken is de regeling zeer uitgebreid. De positie van de gemeenten is door deze twee kenmerken van ons onderwijsbestel ten principale bepaald. Gemeenten zijn primair schoolbestuur van scholen voor openbaar onderwijs. In die functie hebben zij binnen de wettelijk gestelde kaders een zekere beleidsruimte. Daarnaast hebben de gemeentebesturen een zekere verantwoordelijkheid voor het gehele onderwijs in het bestuursgebied, dus zowel voor het openbaar als voor het bijzonder onderwijs. Men ziet deze tweede functie meestal aangeduid met de term 'zorgfunctie' of 'hoedsterrol'. Beide gemeentelijke functies worden in het algemeen als de 'gemeentelijke dubbelrol' omschreven. Voor de dubbelrol vinden we in de wet nauwelijks een reële basis.

Zeker, de gemeenten zijn gehouden een aantal door de wet voorgeschreven taken te vervullen die niet direct iets met de functie van schoolbestuurder uitstaande hebben. Die taken hebben vooral betrekking op de verhouding met het bijzonder onderwijs.

De regelingen die de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs moeten garanderen nemen daarbij een centrale plaats in. Maar de beleidsruimte die de gemeente daarbij heeft is over het geheel genomen uiterst beperkt. Waar die nihil is, is er sprake van mechanisch medebewind.

Op het eerste gezicht lijkt de dubbelrol dus niet zo veel voor te stellen. Maar er is meer. Daar waar de wettelijke regelingen ontbreken en de beleidsruimte voor de gemeente niet wordt beperkt, zien we dikwijls dat op het lokale niveau een veelheid van initiatieven tot ontwikkeling komt. Voorbeelden op dat gebied zijn talrijk.

De onderwijsbegeleiding, schoolzwemmen, kunstzinnige vorming, peuterspeelzalen, subsidies aan lokaal werkende instellingen of voor projecten die het gehele onderwijs ten goede komen, het minderhedenbeleid, het is maar een greep uit het geheel van lokale activiteiten die door gemeentebesturen zijn geïnitieerd. Met andere woorden, als men dit soort gemeentelijke activiteiten beschouwt als voortvloeiend uit de hoedsterrol van de gemeente voor het

gehele onderwijs, dan is de betekenis van de dubbelrol afhankelijk van de invulling die een gemeentebestuur daaraan wil geven.

Stellen we ons de vraag naar de beleidsruimte die de gemeente op onderwijsgebied heeft, dan is uit het voorgaande af te leiden dat de gemeente zowel in gebondenheid als in vrijheid kan opereren. Soms laat de wettelijke opdracht geen ruimte voor eigen beleid, dan weer is de wet zo ruim gesteld dat een gemeentelijke beleidstaak goed mogelijk is. Ook op terreinen waarover de wetgever zwijgt is een eigen beleid dikwijls mogelijk.

- In zijn functie van schoolbestuur is het gemeentebestuur deels medebewindvoerder en deels autonoom schoolbestuur. Als medebewindvoerder heeft het gemeentebestuur de taak de door de centrale overheid vastgestelde wetten, besluiten en circulaires uit te voeren. In de functie van autonoom schoolbestuur heeft de gemeente een eigen beleidstaak.
- In zijn ‘zorgfunctie’ heeft het gemeentebestuur een taak ten aanzien van het bijzonder onderwijs. Die komt hoofdzakelijk neer op het vergoeden aan het bijzonder onderwijs van overeenkomstige kosten aan het openbaar onderwijs besteed. Daarnaast heeft het gemeentebestuur buiten de wettelijke invloedssfeer een beleidsgebied, die zo groot is als de gemeente die zelf wil zien. Uiteraard zijn er wel beperkingen. Er is rondom de ontbrekende wetsbepalingen een wettelijke verbodzone. De wet draagt niet alleen op maar sluit ook vaak bepaalde mogelijkheden uit. Daarbij zijn er natuurlijk altijd grenzen van financiële, materiële en personele aard.

De beleidsruimte die iedere gemeente voor zich zou kunnen definiëren staat bij voortduring door twee factoren onder druk. Beiden sluiten aan bij de twee kenmerken – de verzuiling en het centralisme – in het vorenstaande genoemd. De eerste factor leidt ertoe, dat de gemeenten maar twee mogelijkheden hebben een lokaal onderwijsbeleid te voeren. Ten eerste is de rol als schoolbestuur van het openbaar onderwijs in de praktijk als instrument te gebruiken voor een lokaal onderwijsbeleid. Zulks is namelijk mogelijk door extra faciliteiten in de personele en materiële sfeer van gemeentewege aan scholen voor openbaar onderwijs te verstrekken. Ten tweede kan het gemeentebestuur specifieke voorzieningen tot stand brengen ten bate van zowel het openbaar als het bijzonder onderwijs in het bestuursgebied. In beide gevallen moet de gemeente rekening houden met de regels die de financiële gelijkstelling moeten garanderen. Het onderscheid tussen de uitgaven die de gemeente doet ten behoeve van de openbare scholen en de uitgaven die ten behoeve van het gehele onderwijs in de stad worden gedaan, is daarbij van betekenis. De gemeentelijke gelden die aan exploitatie en materiële voorzieningen aan de openbare scholen worden uitgegeven, additioneel aan wat het rijk aan kosten vergoedt, worden aan het bijzonder onderwijs doorvergoed op grond van wettelijk vastgestelde regelingen. Voor de gemeentelijke uitgaven evenwel, die zijn gedaan ten behoeve van het hele onderwijs in de stad, krijgt de doorvergoeding een andere vorm.

De mechanistische doorvergoeding is dan niet aan de orde en de gemeente moet het in die gevallen met het bijzonder onderwijs eens worden over de besteding en over de verdeling van de extra gelden. Gemeentelijk onderwijsbeleid, dat die naam verdient, omdat het in vrijheid door het stadsbestuur kan worden geformuleerd en ontwikkeld, kan dus alleen worden uitgevoerd op basis van overeenstemming met de besturen van het bijzonder onderwijs¹. We zien derhalve dat een gemeentebestuur voor het voeren van een gemeentelijk onderwijsbeleid, anders dan in de rol van schoolbestuur van de eigen scholen, afhankelijk is van het bijzonder onderwijs in de gemeente. Dit is duidelijk een belemmering voor de ontplooiing van gemeentelijke onderwijspolitiek, gericht op

¹] Interessant is dat het rijk deze voorwaarde op terreinen waar een regionale aanpak, geboden is, zelf ook meer en meer aan de besteding van haar middelen gaat stellen. Bijvoorbeeld de van rijkswege ter beschikking gestelde gelden voor volwasseneneducatie, waarbij de gemeenten de effectieve inzet mogen bepalen. De wet basisonderwijs opent in art. 49 lid 4 vergelijkbare mogelijkheden. Met één of meer schoolbesturen voor bijzonder onderwijs zijn dan afspraken te maken over projectmatige activiteiten, die dan buiten de doorvergoeding moeten worden gehouden.

problemen die typisch voor een bepaalde gemeente zijn. Het gemeentebestuur van Amsterdam komt tot de constatering, '*dat het evenwichtsmechanisme van de financiële gelijkstelling een constructief lokaal onderwijsbeleid niet onmogelijk maakt, maar wel bemoeilijkt*'². Diverse gemeenten zouden in hun onderwijsnota's van dit probleem melding maken³.

De tweede factor waardoor de gemeentelijke beleidsruimte beperkt gehouden wordt, is het centralistisch karakter van onze onderwijswetgeving. Centralisme als belangrijk gevolg van de verzuijing is daarvan ook niet los te zien. Als men financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs wenst, dan is regeling van die gelijkstelling door een boven de partijen staande overheid wel onontkoombaar. En als de gemeenten het bestuur zijn van de openbare scholen, betekent dat, dat zij daarmee eveneens onder de vigeur van dergelijke regelingen zijn geplaatst. Toch is de vraag in het verleden bij herhaling gesteld of nu alle regelgeving en de daarmee verbonden bureaucratie door de verzuijing is te rechtvaardigen. De algemene opvatting in den lande is na jaren van protesten, studies, symposia, rapporten en nota's dat de regelgeving te ver is doorgeschooten en thans is 'minder regels, meer ruimte' het richtsnoer⁴.

Dat wil zeggen meer ruimte voor de schoolbesturen, want de gemeentebesturen worden ook in de recente plannen, behalve op het terrein van de volwasseneducatie, niet anders gezien dan in hun rol van schoolbestuur van het openbaar onderwijs.

Met deze beknopte schets zijn de marges van de beleidsruimte van de gemeenten op het gebied van het onderwijs aangegeven. Een beoordeling of deze beleidsruimte te eng of voldoende is voor het voeren van een gemeentelijk onderwijsbeleid is daarmee niet gegeven. Wat hopelijk wel verduidelijkt is, is de oorzaak van de verwarring die de term gemeentelijk onderwijsbeleid vaak met zich brengt. Niet altijd wordt bij de formulering van gemeentelijk onderwijsbeleid duidelijk gemaakt vanuit welke rol men dit beleid wenst te voeren en hoe het staat met de feitelijke mogelijkheden waarover de gemeente kan beschikken.

3.3 De algemeen maatschappelijke doelstelling

Het onderwijs selecteert leerlingen, er treedt dus differentiatie op. Die differentiatie, en dit is al decennia uit onderzoek bekend, heeft behalve met talent en inspanning ook te maken met milieufactoren. Omdat gelijke kansen worden nagestreefd wordt dat laatste in het algemeen afgewezen. Stelt men zich nu de vraag: hoe effectief verloopt het onderwijsproces? dan moet men, zoals in het vorige hoofdstuk al uiteengezet, rekening houden met de differentiatie die zich in overwegende mate al buiten de school heeft voltrokken. De leerlingen onderscheiden zich bij de instroom op tal van wijzen. Het meest relevant geachte onderscheid van een gemeentelijke optiek uit gezien is of een leerling uit een bepaalde wijk komt of tot een bepaalde doelgroep behoort. Vervolgens zien we in het onderwijs differentiatie optreden naar schooltypen maar ook binnen eenzelfde schooltype. De discussie over 'witte' en 'zwarte' scholen is van dat laatste een sprekend voorbeeld. Het proces van ongewenste differentiatie treedt derhalve op bij scholen, in wijken en bij speciale doelgroepen. Gemeenten – en overigens ook de rijksoverheid maar dat komt later aan de orde – richten daar hun beleid op. Als in het hier volgende van schoolgericht-, wijkgericht- of doelgroepenbeleid gesproken wordt, dan is derhalve bedoeld: beleid gericht op het proces van oneigenlijk differentiatie dat zich in de school, respectievelijk in de wijk of bij specifieke doelgroepen voordoet.

²] Gemeente Amsterdam, *Gemeentebestuur als schoolbestuur*; Amsterdam, 1982, blz. 12.

³] P. Detering en W. Kalkman, *Besturen met beleid*; Amsterdam 1985, blz. 188.

⁴] Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Minder regels, meer ruimte. Notitie inzake de mogelijkheden tot vermindering van de regelgeving op het terrein van het onderwijs en tot bevordering van de autonomie van onderwijsinstellingen*; Zoetermeer, 1986.

a. *Schoolgerichtbeleid*

Dit beleid heeft voornamelijk betrekking op de inhoud van het onderwijs, de effectiviteit van de doorstroming en de daarmee samenhangende kwaliteit van de onderwijsprocessen.

In alle vier de steden is de verbetering van de kwaliteit van het huidige onderwijs een belangrijke doelstelling van het beleid. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen kwaliteitsverbetering van het onderwijs in zijn totaliteit en van kwaliteitsverbetering specifiek ten behoeve van leerlingen in achterstandssituaties. Steeds wordt nagestreefd binnen het onderwijs een situatie te scheppen waarin iedere leerling de kans krijgt zijn of haar mogelijkheden optimaal te ontwikkelen. Het effect daarvan zou dan onder meer zijn een zo goed mogelijke doorstroming naar vervolgopleidingen dan wel naar de arbeidsmarkt.

Door de vier steden wordt, om dit te bereiken, eenzelfde uitgangspunt gehanteerd. Dit uitgangspunt is gebaseerd op hetgeen in de Angelsaksische en daarmee als regel ook in de Nederlandse onderwijskundige literatuur wordt aangeduid als 'effective school movement'.

Het concept van deze vernieuwingsbeweging is met wat accentverschillen in de beleidsvoornemens van alle vier steden terug te vinden. In Amsterdam zijn ze als volgt samengevat ⁵:

- 'Een krachtig inspirerend schoolleiderschap.
Schoolleiders houden zich bezig met leerdoelen en werkwijzen in hun school, coördineren het onderwijsprogramma. Ze ondersteunen en begeleiden het didactisch handelen van de leerkracht, ze dragen zorg voor een ordelijke sfeer in de instelling.
- Een taakgericht leerkrachtgedrag.
De leerkracht gebruikt zijn tijd effectief, geeft gerichte instructies, heeft een hoog verwachtingspatroon van alle leerlingen, sluit in zijn of haar onderwijs aan bij de manier waarop kinderen leren, waardeert goede prestaties positief en legt een sterke nadruk op het aanleren van basisvaardigheden en evalueert voortdurend de vorderingen van de leerlingen.
- Een goed en plezierig schoolklimaat.
Er zijn duidelijke gedragsregels, er is een systeem van registratie van leerlingvorderingen en toezicht op opdrachten, er is een regelmatige verslaggeving naar ouders, binnen het schoolprogramma ligt de nadruk op basisvaardigheden en probleemoplossend gedrag.'

Als een belangrijk middel voor de effectieve school wordt in de vier steden de invoering van het leerlingvolg- of begeleidingssysteem gezien. Bij de toepassing van dit systeem zal er duidelijk zicht komen op de vordering van de individuele prestaties, waardoor in het algemeen schoolwerkplannen adequater opgesteld kunnen worden. Daarnaast kunnen er door snelle signalering van (dreigende) achterstanden remediërende en hulpactiviteiten worden opgezet. Die zullen dan aan een betere doorstroming van de leerlingen moeten bijdragen. De vier steden voeren beleid dat gericht is op het optimaliseren van het onderwijs in de afzonderlijke school. Men gaat er vanuit dat iedere school te maken heeft met een eigen specifieke situatie en problematiek. Het beleid moet rekening houden met en uitgaan van de voor deze school specifieke kenmerken. Regelingen en faciliteiten zullen daarom voor iedere school verschillend zijn.

^{5]} Gemeente Amsterdam, Discussienota *Gemeentelijk Minderhedenbeleid Onderwijs deel II*; Amsterdam, Afdeling Onderwijs, januari 1988, blz. 27.

Hoewel geen van de grote steden de structuur van het onderwijs tot hun verantwoordelijkheid kan rekenen maakt men zich wel zorgen over de gevolgen van de invoering van de basisvorming.

Het proces van segmentering en het proces van de uitstroom van leerlingen uit het onderwijsbestel heeft namelijk veel te maken met de structuur die het onderwijs heeft. Door de op stapel staande invoering van de wet op de basisvorming, en de grote stroom van voorstellen tot verandering van die nog niet ingevoerde wet, hebben de vier steden op dit moment op dit terrein een wat afwachtende houding met betrekking tot het voeren van een eigen beleid, voor zover hen dat binnen de smalle marges mogelijk is. Toch wordt er vooruitlopend op de voorstellen zelf initiatief genomen.

Een voorbeeld geeft Rotterdam, waar men streeft naar een meerjarige heterogene brugperiode voor alle openbare scholen.

'In beginsel zal deze brugperiode van het algemeen onderwijs toeganke-lijk dienen te zijn voor leerlingen met een dienovereenkomstig advies, afkomstig van alle typen basisonderwijs.

Uitgangspunt hierbij is dat de inrichting van de brugperiode van het voortgezet onderwijs aansluit bij het onderwijs in de basisschool. Een voorwaarde voor deze afstemming is onder andere de ontwikkeling van gemeenschappelijke eindtermen voor het openbaar basisonderwijs.'⁶

In opdracht van B&W van Amsterdam is er een onderzoek gedaan naar de gevolgen van de invoering van de basisvorming in een multiculturele stad als Amsterdam⁷.

'...gezien de eigenschappen van het landelijk gekozen model van algemene basisvorming (twee eindniveaus; de aanwezigheid van een beroepsgeoriënteerde combinatievariant) is het niet uitgesloten dat, met name in een multiculturele stad als Amsterdam, tweedeling respectievelijk meerdeling, in de basisvorming het gevolg zal zijn. (In bepaalde wijken zal het minimale niveau en de combinatievariant oververtegenwoordigd zijn, in andere wijken zal het maximale niveau gaan overheersen.)'

De in het onderzoek gedane aanbevelingen, met name de afwijzing van de minimum/maximum variant, zijn in Amsterdam voor een groot gedeelte overgenomen en aan het rijk kenbaar gemaakt⁸.

Amsterdam is voorstander van een tussenvoorstel waarin de eerste twee leerjaren van de basisvorming gewerkt wordt met eindtermen volgens het plafondmodel. Het derde leerjaar kan er voor sommige groepen leerlingen gediifferentieerd worden naar beroepsgericht onderwijs. Het uiteindelijk perspectief blijft onverkort dat alle leerlingen in hun onderwijsloopbaan in staat gesteld worden om tenminste het onderwijsniveau te halen dat als hoogste niveau voor de basisvorming wordt aangegeven. In een later wetsvoorstel ontbreekt de constructie met twee eindniveau's. Of de opvatting van de gemeente Amsterdam daarin een rol gespeeld heeft is niet nagegaan.

b. *Wijkgericht beleid*

De vier steden zijn, op enkele wijken na, in het kader van het onderwijsvoor-rangsbeleid (OVV) evenzovele onderwijsvoor-rangsgebieden. Dit betekent dat veel scholen betrokken zijn bij een wijk-samenwerking ter bestrijding van achterstanden. Binnen het OVV gaat het om alle leerlingen met achterstands-

⁶] Gemeente Rotterdam, *School in bedrijf. -kansen voor een ontwikkeling in het Rotterdams openbaar algemeen voortgezet onderwijs*; Rotterdam 1986, blz. 10 en 11.

⁷] M. Alkan, C. Mullard, J.F. Vos, *Basisvorming in een multi-culturele stad: Ontwikkelingen in Amsterdam*; advies aan de gemeente Amsterdam; Amsterdam, Cres Publication series, oktober 1987, blz. 58.

⁸] Gemeente Amsterdam, *Discussienota Gemeentelijk Minderhedenbeleid Onderwijs deel II*; op. cit., blz. 57.

scores in een wijk en niet alleen om leerlingen uit etnische groeperingen. Wel vormen de problemen van de leerlingen uit deze laatste groep een belangrijk element bij de opstelling van het OVB. Middelen om achterstanden in te halen worden over het algemeen ingezet als 'extra's' boven de bestaande voorzieningen. Er wordt slechts bij uitzondering met nieuwe methoden of leermiddelen gewerkt. Er bestaat een tendens van 'meer van hetzelfde' om de tekorten weg te werken. In het kader van het OVB zien we ook samenwerking met andere instellingen in het onderwijsvoorrangsgebied om achterstanden effectiever te bestrijden. De gebiedsgewijze aanpak brengt problemen met zich mee. Zowel in Rotterdam als in Den Haag wordt gewezen op de versplintering van de verschillende activiteiten die er plaatsvinden in het kader van het OVB⁹.

Een heel andere vorm van wijkgericht beleid betreft het tegengaan van zichtbare gevolgen van segmenteringsprocessen, die in de steden vooral bekend staan als de problematiek van de 'zwarte en witte scholen'. Deze ontstaat door een onevenredige verdeling tussen de allochtone en de autochtone kinderen per school, gezien in relatie met de bevolkingssamenstelling van de wijk. Dikwijls worden autochtone kinderen bij een zekere toename van het aantal kinderen uit de migrantengroepen door hun ouders van school gehaald en op een andere school in een naburige wijk geplaatst.

Dit verschijnsel wordt in eerste instantie niet per se als onderwijskundig onverantwoord gezien, maar wel als een maatschappelijk ongewenste situatie beoordeeld¹⁰.

Maatregelen om deze maatschappelijk ongewenste situatie aan te pakken zijn in alle steden overwogen. In Amsterdam wilde men de ergste uitwassen tegengaan, door in goed overleg tot afspraken te komen tussen besturen van het bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs. Die afspraken betreffen wijkgrenzen waarbinnen de leerlingen op een school aangenomen worden. De maatregel kan nooit leiden tot een verplicht spreidingsbeleid, omdat de grondwettelijk geregelde vrijheid van schoolkeuze voorop blijft staan. De bereidheid van besturen, schoolteams en medezeggenschapsraden tot dergelijke afspraken te komen en zich daar aan te houden is bepalend. Tijdens de voorbereidingen bleek de voorgestelde oplossing zoveel problemen op te roepen dat van invoering is afgezien.

c. Doelgroepenbeleid

Het grootstedelijk onderwijsbeleid bestaat naar de opvattingen van de stedelijke vertegenwoordigers voor een belangrijk deel uit minderhedenbeleid. In alle vier de steden noemde men de etnische factor het meest typerend voor het stedelijk onderwijs.

De steden hebben een gezamenlijke projectaanvraag ingediend bij het ministerie van O&W¹¹. In deze aanvraag wil men door het versterken van het onderwijs in concentratiescholen, de tendens naar verdere segmentering tussen 'witte en zwarte' scholen tegengaan. Dit moet er toe leiden dat leerlingen beter doorstromen en meer kans hebben op het behalen van een kwalificerend diploma. In de aanvraag worden maatregelen en activiteiten voorgesteld met betrekking tot de volgende aspecten:

⁹] Gemeente Den Haag, *Naar een effectieve bestrijding van onderwijs achterstanden; Notitie over evaluatie en bijstelling van het Haagse onderwijsvoorrangsbeleid, de verbetering van doorstroming van leerlingen en een project voorstel*; 's-Gravenhage Afdeling Onderwijs, Gemeente drukkerij, januari 1988, blz. 5.

¹⁰] 'Hoewel 'zwarte' scholen in onderwijskundig opzicht zeker niet per definitie slecht zijn, is de wijze waarop zich in het onderwijs een vergaande segregatie dreigt af te tekenen in maatschappelijk opzicht te verfoeien'. Gemeente Amsterdam, *Discussienota Gemeentelijk Minderhedenbeleid Onderwijs deel II*; op.cit., blz. 89.

¹¹] *Gezamenlijke projectaanvraag 'kwaliteitsverbetering vier grote steden'*. (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam, Utrecht), september 1988.

1. Mogelijkheden voor het bevoegd gezag om de juiste man/vrouw op de juiste plaats te krijgen.
2. Mogelijkheden om door maatregelen in de beloningssfeer één en ander te versterken.
3. Mogelijkheden voor deskundigheidsbevordering.
4. Bestuurlijke mogelijkheden van de gemeente als lokale overheid.
5. Inhoudelijke punten voor verbetering van de kwaliteit.

In dit beleid speelt het schoolconvenant of de contractgedachte een belangrijke rol. Dit is een overeenkomst tussen school en schoolbestuur waarin staat aangegeven welke activiteiten worden verricht om de vooraf gestelde concrete doelen te bereiken. In Den Haag en Amsterdam wordt dit beleid al uitgevoerd. Het onderwijs aan etnische minderheden omvat een aantal punten waarmee dit onderwijs zich van het gewone onderwijs onderscheidt, zoals het intercultureel onderwijs, het onderwijs in eigen taal en cultuur en het verwerven van het Nederlands als tweede taal. Het onderwijzen in deze vakken vraagt veel van de leerkrachten. Dit is een van de redenen waarom de vier steden de na- en bijscholingsmogelijkheden van de leerkrachten beter toegerust willen zien voor de specifieke situatie waar de school zich in bevindt. In Rotterdam werd benadrukt dat de ondersteuning van concentratiescholen maatwerk vraagt. De problematiek van een bepaalde school legt, ook in samenhang met het voorzieningsniveau van de wijk, net even andere accenten dan de dichtstbijzijnde school in de naastgelegen wijk.

In alle vier de steden is specifiek beleid ontwikkeld ter preventie van schoolverzuim. In Amsterdam, Utrecht en Den Haag zijn beleidsnota's geschreven over de verzuimproblematiek¹². Een probleem bij onderzoek op dit terrein is de slechte registratie en moeizame verstrekking van de verzuimgegevens door de scholen. Het beter registreren en meer inzicht krijgen in de gegevens met betrekking tot verzuim is een wens van alle vier de steden. In samenhang met goede registratie op de school zelf, zou er ook een snellere signalering van problemen moeten komen, zodat er bij dreigende schooluitval ingesprongen kan worden.

In Rotterdam zijn een aantal experimenten van start gegaan in samenhang met de invoering van het leerlingvolgsysteem en bijscholing ter versterking van het management op de scholen. Het op andere wijze omgaan door de schoolleiding met gemeld verzuim – dit is nog geen uitval, maar zo begint het vaak wel – heeft al geresulteerd in lagere verzuimcijfers op genoemde scholen. Registratie in combinatie met snelle signalering en goede leerlingbegeleiding kan vermindering van verzuim en op den duur vermindering van uitval tot gevolg hebben. In Den Haag en Amsterdam zijn er voornemens op dit terrein. Omdat Utrecht vooralsnog geen leerlingvolgsysteem heeft, liggen de preventieve maatregelen hier naast betere registratie en snellere signalering vooral op het instellen van huiswerkklassen, opvangprojecten en onderzoek naar de mogelijkheden van tweede kans lager beroepsonderwijs.

In alle vier de steden zijn extra voorzieningen ten behoeve van de opvang van voortijdige schoolverlaters. Extra aandacht is er voor het hoge percentage voortijdige uitvallers onder de leerlingen uit de migrantenmilieu's.

^{12]} Gemeente Amsterdam, *Zorgen voor later Plan van aanpak schoolverzuim*; Amsterdam, gemeenteblad bijlage L, 1988, blz. 12 en 13.

Gemeente Utrecht, *Uit de school geklapt; een onderzoek naar spijbelen en school in Utrecht uitgevoerd op verzoek van het lokaal orgaan onderwijs Voorrangsbeleid te Utrecht*; Utrecht, ROVU, Afdeling onderzoek, augustus 1987.

Gemeente Den Haag, *Spijbelen ... zeker ook een Haagse zorg!*, 's-Gravenhage afdeling Onderwijs; Bureau leerlingzaken, Gemeentedrukkerij; augustus 1987.

3.4 De sociaal-economische doelstelling

De tweede sub-doelstelling van het gemeentelijk beleid is gericht op de sociaal-economische dimensie van het onderwijs en wel in twee opzichten. Enerzijds staat de aansluitingsproblematiek van onderwijs op arbeidsmarkt bij alle vier de gemeenten centraal in de bestuurlijke aandacht, anderzijds is er een toenemende notie van de grote betekenis van een hoog scholingsniveau voor de economische ontwikkelingsmogelijkheden van de stad.

Onderwijs en Arbeidsmarkt

De uitstroom van leerlingen uit het onderwijsbestel heeft direct betrekking op de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten die de leerling ondervindt bij het zoeken van zijn/haar weg in de samenleving. Een van die aspecten is relatie tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt. In ruime kring wordt bepleit dat het onderwijs beter moet aansluiten op de arbeidsmarkt. Er ligt in de huidige discussie veel nadruk op de functie van het onderwijs in het leveren van een bijdrage aan het oplossen van de werkgelegenheidsproblematiek.

In de vier steden wordt het belang van een betere relatie tussen onderwijs en arbeidsmarkt onderschreven, maar tegelijkertijd worden er gewaarschuwd tegen een al te eenzijdige functieopvatting van onderwijs.

‘Bij de verbetering van de relatie onderwijs en arbeidsmarkt zal dan ook niet alleen een afstemming plaats moeten vinden tussen enerzijds ontwikkelingen in het bedrijfsleven en anderzijds de praktijkcomponent van het beroepsonderwijs, maar zullen eveneens de onderwijsdoelen als persoonlijke ontplooiing en maatschappelijke voorbereiding in dit afstemmingsproces moeten worden meegenomen. Ook bij een optimale afstemming tussen onderwijs en bedrijfsleven zal het onderwijs, gezien zijn aard, een zekere distantie ten opzichte van de arbeidsmarkt vertonen.

De bijdrage van het onderwijs aan de vermindering van de huidige kwantitatieve en kwalitatieve discrepantie tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt kan gezien de complexiteit van de totale werkgelegenheidsproblematiek niet meer dan van beperkte betekenis zijn.’¹³

Tevens wordt in Rotterdam gepleit voor het leggen van functionele relaties tussen het bedrijfsleven en de scholen voor beroepsonderwijs. Door de gemeente Utrecht wordt het opbouwen van netwerken tussen school en bedrijfsleven in het beroepsonderwijs bewust nagestreefd. Naast deze door de lokale overheden zelf gestarte initiatieven, is er op dit terrein door het rijk ook het een en ander opgezet, zoals de Contactcentra Onderwijs en Arbeid (COA) en het project Intensivering Scholing door Onderwijsinstellingen (ISO). In voorbereiding is de Wet op de Arbeidsvoorziening. In dit verband kunnen ook de vele veranderingen op het gebied van de volwasseneneducatie genoemd worden.

De invoering van o.a. de Sectorvorming en Vernieuwing in het Middelbaar Beroepsonderwijs (SVM), de Wet Cursorisch Beroepsonderwijs (WCBO), de Wet op het Leerlingwezen (WLL), de wetgeving over het Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs (VAVO) en de Invoering Kaderwet Volwasseneneducatie (IKVE) zullen zowel de basiseducatie als de beroepsgerichte educatie op lokaal niveau beïnvloeden. De steden uiteten zich met gemengde gevoelens over dit gehele pakket van veranderingen. In Utrecht werd als positief ervaren de betere aansluiting met het bedrijfsleven en de grotere autonomie van de scholen, waardoor meer flexibiliteit mogelijk wordt. Als negatieve kant zien de vier steden de zeer beperkte sturingsmogelijkheden van de lokale overheid op de scholingsvoorzieningen. Bezorgd is men vooral over de mogelijkheden om op

¹³] Gemeente Rotterdam, *Beleidsnota openbaar beroepsonderwijs; Onderwijs en beroep; een hedendaagse uitdaging*; Rotterdam, juni 1984, blz. 36 en 37.

dit terrein het gevoerde minderhedenbeleid te kunnen continueren, vooral omdat de nadruk steeds meer op het economisch aspect komt te liggen en steeds minder op het onderwijskundige vlak.

Zo zou intercultureel onderwijs en onderwijs in eigen taal en cultuur, die in het basis- en voortgezet onderwijs als vanzelfsprekend zijn aanvaard, in de volwasseneducatie beter vorm moeten krijgen.

Onderwijs en economische ontwikkeling

Op het tweede terrein – onderwijs als factor voor de economische ontwikkeling – bleek een volledig beeld moeilijk te verkrijgen. De vier steden zijn allen geïnteresseerd in het verwerven van onderwijsvoorzieningen binnen de gemeentegrenzen. Veel energie is gestoken in fusie-operaties in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs, onder meer met die doelstelling.

In een onderzoek dat in Rotterdam is uitgevoerd op het terrein van onderwijs en arbeidsmarkt worden voor het gehele Rotterdamse schoolsysteem aanbevelingen gedaan met als doel het onderwijs een functie te geven in de economische vernieuwing. Het volgende citaat is illustratief:

‘Doordat onze economie steeds kennisgevoeliger wordt, is het succesvol opereren op de arbeidsmarkt in toenemende mate afhankelijk van de genoten opleiding. Een deel van de werkloosheid wordt veroorzaakt doordat aanbieders van arbeid onvoldoende geschoold zijn dan wel een vooropleiding hebben gehad die niet of niet meer aansluit op de vraag naar arbeid. Onderwijs en vorming in al hun geledingen vervullen een cruciale rol is de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De carrière van de langdurig werklozen is reeds in een vroeg stadium te voorzien. Het niet beheersen van elementaire vaardigheden als lezen, schrijven en rekenen doet iemand vrijwel zeker belanden in het nog steeds groeiend leger van langdurig werklozen’¹⁴.

De studie bepleit een grootscheepse grootstedse alfabetiseringscampagne. Deze heeft een preventief en een bijspijker karakter. Het beheersen van de basisvaardigheden vormt slechts een ondergrond voor verdere kwalificatie. Het eerste fase onderwijs is een tweede noodzakelijke stap. De opleidingseisen in de naaste toekomst zullen verder worden opgeschroefd. Nu geldt reeds lbo, lno en mavo als eigenlijk niet geschoold. Teveel scholen zijn nog gericht op het selecteren van leerlingen voor hun programma, nog te weinig gaan zij een inspanningsverplichting aan een eenmaal toegelaten leerling niet zonder diploma te laten vertrekken.

Voorgesteld wordt in deze studie het studierendement te verhogen door:

1. tegengaan van ongeoorloofd schoolverzuim
2. instelling van huiswerkklassen op grote schaal
3. ontwikkelen van onderwijsprogramma’s in de eerste fase die gericht zijn op het leren van een vak en niet abstrakt en algemeen vormend zijn.
4. een didactiek ontwikkelen die mogelijk maakt om leerlingen uit een non-verbaal milieu abstracte problemen en theorieën bij te brengen.
5. verplicht onderwijs voor vroegtijdige schoolverlaters, met als doelstelling dat iedere leerling met een duidelijke kwalificatie het onderwijs verlaat.

In de modernisering van de Rotterdamse economie vervullen HBO en universiteit een sleutelrol. Deze instellingen hebben, aldus deze studie, nog niet de centrale plaats die zij zouden kunnen innemen. Een hechtere relatie, met behoud van eigen identiteit, is daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. Dit kan gebeuren door uitbreiding van de formele en informele netwerken door het oprichten van nieuwe opleidingen, onderzoek verrichten voor het bedrijfsleven e.d.

¹⁴] *Nieuw Rotterdam*; Advies commissie Sociaal Economisch Vernieuwing; Rotterdam, november 1987, blz. 65.

3.5 Knelpunten

Zoals in het voorgaande al is vermeld, is niet aan de Colleges van B & W van de steden gevraagd hun 'officiële' standpunt over inhoud en mogelijkheden van grootstedelijk onderwijsbeleid en over de verhouding rijk – gemeente kenbaar te maken. Was dat wel gebeurd dan zou deze studie een politieke kleuring gekregen die zich niet verdraagt met het karakter van een verkennende studie. Het hiervolgende is gebaseerd op interviews met daarvoor in het kader van dit onderzoek aangewezen gemeentelijke beleidsambtenaren. De geïnterviewden waren allen topambtenaren die op ruime ervaring met gemeentelijk onderwijsbeleid konden bogen. Zij zijn onafhankelijk van elkaar ondervraagd. Zo is gekomen tot een aantal samenhangende uitspraken die uiteraard een in de grote steden levende visie weerspiegelen. Die visie is dus in de verkenning opgenomen. Niet meer dan dat, maar ook niet minder. Het is geen bestuurlijke analyse maar een relevante sfeertekening. De verantwoordelijkheid voor de juiste weergave berust bij de samenstellers van deze studie.

De algemene teneur van de gesprekken was er een van grote bezorgdheid over de ontwikkelingen.

De positie van de leerlingen uit de migrantengroepen werd als hoogst problematisch ervaren. Opgetekend werden over dit onderwerp, met name waar het gaat over de toekomstige kansen op betaalde arbeid voor jongeren uit de minderheidsgroeperingen, de volgende uitspraken: *'als het zo doorgaat wordt het een ramp.'* (Amsterdam), *'de perspectieven zijn vreselijk, het wordt hier één groot buurthuis'* (Rotterdam), *'we leven in de stad op een tijdbom'* (Utrecht). Beslist niet werd in de gesprekken in den blinde 'aangetrapt' tegen 'Zoetermeer'. Vaak werd met veel waardering door de ondervraagden over departementsambtenaren gesproken die wel begrip voor de moeilijkheden konden opbrengen maar ook aan regels vast zaten.

Op de vraag wat als knelpunt werd ervaren, werden diverse uitspraken en voorbeelden gegeven. Deze zijn in vijf knelpunten samengevat. De voorbeelden zijn ongeveer zo geformuleerd als ze werden uitgesproken.

Knelpunt 1 Het ontbreekt de centrale overheid aan kennis van de lokale verhoudingen. Zo ontstaat er regelgeving die vaak werkelijkheidsvreemd is.

'De OVB-gebieden moeten aan bepaalde criteria voldoen. Vervolgens ga je schuiven met de wijken net zo lang tot je zoveel mogelijk gebieden hebt geformeerd. Daarmee heb je dan de urgentiegebieden gemodelleerd naar de rijkscriteria.

Dit betekent dat voor reeds bestaande samenwerking geen extra faciliteiten meer zijn. Dat de achterstandsbestrijding ineens in samenwerking tussen heel andere scholen moet gaan plaatsvinden, er zaken opnieuw opgebouwd moeten worden. Het voortbouwen op bestaand stedelijk beleid is niet mogelijk. Als stedelijke overheid zou je het – als je de bevoegdheden had gehad – anders hebben gedaan'.

'Wat is eigenlijk achterstand precies? Dat blijkt per wijk en per school heel verschillend. Je zou dat precies moeten kunnen analyseren en daar dan aangepaste maatregelen moeten kunnen nemen. Het vraagt micro-sturing. Maar zo gaat het niet. Er komt geld beschikbaar voor achterstand zoals het rijk dat heeft gedefiniëerd. Je moet meedoen. Maar vaak zijn de verschillende consequenties niet overzien. Er worden bijvoorbeeld personele faciliteiten gegeven, maar geen lokalen. Ook psychologisch is er geen ruimte dat wil zeggen: je kunt het personeel niet iets extra's geven of iets toezeggen om hen te stimuleren. Dan moet je weer naar Zoetermeer en dan zal het wel weer niet kunnen'.

'Na veel uitleggen ondervinden we vaak wel wat meer begrip voor onze moei-

lijkheden en mogen dan wel een ander traject volgen. Maar het blijft ‘duwen en trekken’.

‘Men beseft onvoldoende dat de grote stad een pressure-cooker is. Alles komt tegelijk en veel intensiever. Onze leerlingen voldoen niet aan het beeld van leerlingen uit de doorzonwoningen in een provinciestadje. En de ouders al evenmin. En al die regels die voor de scholen daar goed werken, pakken hier net even anders uit. En dan moet weer over uitzonderingen worden overlegd’.

Knelpunt 2 De regelgeving is vaak star.

‘Er is vanuit Zoetermeer teveel een ad-hoc benadering en geen continuïteit. Allerlei projecten zijn op zichzelf wel mooi, maar – per definitie – eindig. Daarmee creëert het rijk onzekerheid en onrust. Ze bieden geen perspectief. Wij lopen dan op tegen allerlei rechtspositionele problemen. Als het dan misloopt of moeilijk wordt, zegt Zoetermeer: ‘da’s jullie zaak’.

‘Om de kwaliteit van het onderwijs te verhogen, vooral op concentratiescholen moet je meer ruimte hebben om een eigen personeelsbeleid te kunnen voeren. Bij- en nascholing is noodzakelijk voor een professionele organisatie als de school en moet gericht worden op de hoofdpunten van de kwaliteitsverbetering van het onderwijs. De marges waarbinnen het bevoegd gezag een eigen personeelsbeleid kan voeren zijn te klein. Stabiele teamvorming is door de regelgeving van het rijk niet mogelijk. Het personeelsbeleid moet toegesneden worden op de feitelijke situatie binnen de scholen. Het ontslaan en overplaatsen van leerkrachten zullen natuurlijk geen makkelijke beslissingen zijn, maar nu wordt je soms wanhopig als je ziet hoe een school naar de knoppen gaat’.

Knelpunt 3 De regelgeving ontstaat afzonderlijk, en is onderling niet op elkaar afgestemd.

‘Alles lijkt wel los van elkaar tot stand te komen. Dat maakt het moeilijk om op stedelijk niveau tot afstemming te komen. Wij zouden op stedelijk niveau onderwijs als een component van integraal gemeentelijk beleid willen zien. Op papier is dat ook zo, maar iedere insider weet dat het in de praktijk niet kan. Want onderwijs wordt per segment tot in detail door het rijk geregeld. Dan volgt allerlei bilateraal overleg met het rijk, uitleggen waarom iets dat opgedragen is zo niet kan, uitleggen waarom iets anders een hogere prioriteit heeft en zo maar door’.

‘Soms zie je ook de ministeries tegen elkaar inwerken. De regels komen dan uit verschillende kaders. Dat maakt het voor de gemeente niet gemakkelijker. Je ziet dat op het terrein van de kortlopende scholing voor de arbeidsmarkt. O&W wil op dit terrein de gemeenten wel een belangrijkere rol geven. Maar de GAB's hebben een beleid dat helemaal niet met dat van de gemeente overeenkomt. De GAB's willen het eerste garnituur scholen om goeie resultaten bij het plaatsingsbeleid te kunnen boeken. De gemeente zou juist ook de onderkant van de arbeidsmarkt willen scholen’.

‘Het probleem is eigenlijk dat n’importe quoi ze verzinnen, je het altijd wel in huis hebt. Vervolgens krijg je op stedelijk niveau met afstemmingsproblemen te maken en moet je met allerlei groeperingen in de slag. En eigenlijk stel je maar weinig voor, want zo goed als ieder bereikt resultaat moet weer naar Zoetermeer voor goedkeuring’.

Knelpunt 4 Het rijksbeleid is (voor grootstedelijke vraagstukken) niet anticiperend.

‘Het stedelijk onderwijs wordt te veel benaderd als een probleemgebied. Dat

wil zeggen eerst moet er van alles aantoonbaar mislopen voor er iets kan gebeuren. Neem nu het probleem van de zij-instromers. Dit probleem hebben wij al een tijd zien aankomen. Er is wel begrip van rijkswege, maar er zijn allerlei belemmeringen, vooral van rechtspositionele aard. Gevolg: Op het moment dat het nodig is, is het niet 'geregeld'. Wat moet een MAVO-school in 's hemelsnaam doen als er allemaal zij-instromers komen? Het huidige onderwijssysteem voorziet daar niet in. Op centraal-stedelijk niveau regelen mag niet, want dan tast je de vrijheid van onderwijs aan. Maar wat stelt men zich hier eigenlijk bij voor, sprekend over de vrijheid van onderwijs? De ouders van de nieuwe leerlingen spreken geen Nederlands en hebben geen flauw idee wat te kiezen. Het is voor alle partijen hopeloos. Er zijn opvangscholen nodig. Maar voordat ze daar in Zoetermeer achter zijn en dat besluit genomen is, lopen er hier al weer duizenden niet-opgeleide 'zwarte' jongens rond zonder werk'.

'Het decentralisatiebeleid versterkt de positie van de instellingen. Die zullen nooit de bovenschoolse problemen tot hun problemen maken. Dat is ook logisch. Maar het resultaat zal wel zijn dat de grootstedelijke problemen door niemand worden aangepakt. Het rijk moet van alles met de instellingen regelen, de scholen moeten zich op de nieuwe managementverantwoordelijk voorbereiden en aan het gemeentebestuur hoeft niemand zich te storen'.

Knelpunt 5 De dubbelrol van de gemeente.

'Het werkt verlamdend, maar het is nu eenmaal de wet'.

'Er is goed overleg met het bijzonder onderwijs. We maken gezamenlijk een grootstedelijk beleid voor zover dat mogelijk is. Het werkt ingewikkeld, maar een zekere eenheid wordt bereikt. Het had natuurlijk simpeler gekund, maar de gemeente heeft maar weinig mogelijkheden'.

'De verhouding met het bijzonder onderwijs is bij ons uitstekend, maar inhoudelijk komen we niet erg ver. Het overleg moet altijd leiden tot gelijke bedeling'.

'De planning van voorzieningen samen met het bijzonder onderwijs kan nooit vooruitziend zijn. Ieder zit aan z'n eigen positie vast. We waren een heel stuk gevorderd met de gezamenlijke visie op wat voor de stad het beste zou zijn. Toen veranderde het rijk de opheffingsnorm en kroop iedereen weer in z'n eigen uitgangstelling'.

'Je kunt wel van alles willen, maar zo lang de gemeente bestuur is van het openbaar onderwijs, blij je verdacht. Het dilemma voor de gemeente is eveneens dat als je dat uit handen geeft je helemaal niets meer kan doen. Het rijk ziet de gemeente op onderwijsgebied gewoon niet zitten'.

De slotsom van de in dit hoofdstuk beschreven inventarisatie zou kunnen zijn dat de steden hun typisch stedelijke problemen vrijwel altijd in samenspraak met de rijksoverheid moeten oplossen. Uit de diverse uitspraken is tevens duidelijk geworden dat dit voor de lokale overheid lang niet altijd gemakkelijk is. Dit wijten de steden vooral aan de regelgeving die hen te weinig ruimte laat voor het voeren van een doelmatig stedelijk beleid.

Bij nieuwe problemen moet er steeds weer onderhandeld worden met de rijksoverheid. Gevreesd wordt dat de huidige tendens van decentralisering waardoor de autonomie van de instellingen gaat toenemen kan gaan betekenen dat de typisch grootstedelijke problemen nog minder bestuurbaar worden.

4.1 Beleidsterreinen

In hoofdstuk 2 is aannemelijk gemaakt dat de ongelijke verdeling van onderwijskansen, die bij de intrede van de leerlingen in het onderwijs al bestaat, gedurende de loop door het onderwijs niet geheel wordt weggenomen, maar in sommige opzichten wordt bestendig en misschien zelfs versterkt. In hoofdstuk 3 is aan de hand van gemeentelijke beleidsstukken, ondersteund door een aantal interviews, getoond dat in de grote steden het gemeentebestuur in zijn hoedsterrol met de schoolbesturen en met het rijk gezamenlijk een beleid vorm geven, gericht op het terugdringen van de segmentering, maar ook gericht op het creëren van nieuwe educatieve mogelijkheden. Gebleken is op grond van diverse beleidsstukken en geciteerde uitlatingen dat men in de grote steden van mening is dat de doelmatigheid van het gevoerde beleid te wensen overlaat.

Tot welke conclusie voor grootstedelijk onderwijsbeleid kunnen deze constatering nu voeren? Volgt uit het feit dat het onderwijs in de grote steden met extra moeilijkheden te kampen heeft nu ook dat er zo iets als een apart grootstedelijk beleidsterrein is te definiëren? Vanzelfsprekend is dat niet. De gangbare opvatting is immers dat er een algemeen beleid is voor het gehele land en dat vervolgens extra maatregelen genomen kunnen worden voor de probleemgebieden waaronder de grote steden.

Om de gestelde vraag – is een terrein voor specifiek grootstedelijk onderwijsbeleid aan te geven of niet? – te kunnen beantwoorden moeten we ons los maken van het feitelijke beleid zoals dat nu in de steden wordt gevoerd en zoals dat in hoofdstuk 3 globaal is beschreven. Dát beleid wordt immers gevoerd binnen de bestaande wettelijke mogelijkheden. Nu pogen we aan te geven of er beleidsterreinen met een specifiek grootstedelijk karakter bestaan op grond van de in de grote steden voorkomende vraagstukken en niet op grond van een historisch gegroeide bevoegdhedenverdeling.

In aansluiting op wat daarover in hoofdstuk 3 is geschreven gaat het hier om problemen waarvan de oorzaken niet in eerste instantie in de scholen moeten worden gezocht. Ter adstructie daarvan hier – nogmaals – enige verduidelijking. Onderwijs speelt zich af binnen de scholen en het mag dus op het eerste gezicht enige verwondering wekken daar dan de aandacht niet meteen op te richten. Echter, scholen zijn niet specifiek grootstedelijk. Het gaat in dit kader om het vat krijgen op de mechanismen die van invloed zijn op het onderwijs in de steden, en met het grootstedelijk milieu zijn verbonden.

Wie de maatschappelijke oorzaken van de achterstand van risicogroepen en van de onvoldoende effectiviteit van scholen wil vaststellen zal die ook buiten de leerlingen en buiten de school moeten zoeken in de maatschappelijke randvoorwaarden van het onderwijs. Dat wil uiteraard niet zeggen dat eventuele maatregelen zich niet op de school zouden moeten richten. En evenmin dat er geen factoren binnen de school werkzaam kunnen zijn die het segmenteringsproces versterken.

Als beginpunt van de beschouwing nemen we de doelstellingen van het onderwijs nader in ogenschouw. Dat om na te gaan of de algemene doelstellingen aanknopingspunten leveren voor specifiek grootstedelijke beleidsopgaven. In de onderwijskundige literatuur worden aan de doelstellingen van het onderwijs begrijpelijkerwijs nogal wat beschouwingen gewijd. Gebruikelijk is het de doelstellingen van het onderwijs in een drietal sub-doelen te onderscheiden. Samenvattend gaat het dan om persoonlijke vorming, om de ontwikkeling van culturele waarden en opvattingen en om de voorbereiding op de beroepsuitoefening. Met de beschrijving van dergelijke doelstellingen, die in de praktijk van

het onderwijs uiteraard niet te scheiden zijn, worden vooral de functies aangeduid, die het onderwijs voor de individuele leerling heeft. Wil men de onderwijsdoelstellingen in samenhang met de grootstedelijke vraagstukken inhoud geven, dan komt de maatschappelijk betekenis op de voorgrond. De drie genoemde sub-doelstellingen krijgen in het licht van de grote-stadproblematiek een andere invulling. Persoonlijke vorming onderscheiden van de ontwikkeling van culturele waarden kan voor een grootstedelijk beleid geen specifieke doelstelling zijn. Grootstedelijk beleid is niet op het individu gericht. Individuele behoeften moeten juist in zekere mate worden geaggregeerd wil grootstedelijk beleid kunnen worden geformuleerd. Denkbaar is wel dat de persoonlijke vorming van leerlingen door de grote-stadscultuur schade kan lijden. Het verdient dan de voorkeur het tegengaan daarvan in de culturele ontwikkelingsfunctie van het onderwijs te integreren. In 4.3 zal hierop worden teruggekomen.

Wel is het mogelijk beide andere doelstellingen – de culturele ontwikkelingsfunctie en de voorbereiding op de latere beroepsuitoefening – een maatschappelijke betekenis te geven die voor grootstedelijk onderwijsbeleid relevant is. Voor wat betreft de bijdrage aan de culturele ontwikkeling van de leerlingen is de volgende overweging van belang. Heterogeniteit van de leerlingenpopulatie, van scholen en schooltypen is een maatschappelijk gegeven dat de samenleving alleen maar kleurrijker en interessanter maakt. Er is, als we afgaan op hetgeen vrijwel alle politieke partijen, de media en 'opinion-leaders' in Nederland zeggen na te streven, een grote mate van consensus over het karakter van de maatschappij en daarmee ook over het karakter van de stedelijke samenleving. We willen een pluriforme samenleving waarin ieder zich naar eigen kunnen, inspanning en inzicht een plaats moet kunnen verwerven. Het onderwijs weerspiegelt de sociale heterogeniteit van de samenleving.

Dit wordt in principe als positief beoordeeld. Echter aan de differentiatie is een grens gesteld. Waar de differentiatie in het onderwijs het karakter krijgt van vermindering van kansen op grond van milieu-kenmerken wordt ze afgewezen. Hierin ligt ook de verbinding met de doelstelling door het vertrouwd raken met culturele waarden het latere maatschappelijk functioneren van de leerlingen voor te bereiden. De introductie van het begrip sociale segmentering als proces ter onderscheiding van heterogeniteit als feitelijke situatie maakt een uitwerking mogelijk van één der doelen van specifiek grootstedelijk onderwijsbeleid. In de omschrijving van het begrip 'segmentering' op blz. 12 is opgemerkt dat een aanvaardbaar niveau van levenskansen voor ieder zou moeten worden gewaarborgd. Een aanduiding als 'aanvaardbaar niveau' biedt nogal wat mogelijkheden voor cultuur-filosofische beschouwingen. In een verkennende studie als deze kan daar niet teveel over worden uitgeweid, maar dat is ook niet nodig. Tegengaan van sociale segmentering heeft niets te maken met gelijkenschakeling, 'éénheidsworst' of opgaan in de grauwe eenvormigheid. Bij het tegengaan van sociale segmentering wordt er vanuit gegaan dat verscheidenheid een positief te waarderen goed is, maar wel moet samengaan met maatschappelijke binding. Ieders wens naar eigen opvattingen aan eigen leven vorm te geven moet worden gerespecteerd zij het binnen de normen die de samenleving in wetgeving vastlegt. Voor het onderwijs betekent het tegengaan van sociale segmentering dat de onderwijsinstellingen voor een ieder, afkomstig uit welke bevolkingsgroep dan ook, toegankelijk moet zijn en dat vervolgens in het onderwijs geen belemmerende factoren werkzaam zijn die verhinderen dat door iedere bevolkingsgroep naar evenredigheid van het geboden onderwijs gebruik gemaakt wordt.

Eén doelstelling van grootstedelijk onderwijsbeleid is het tegengaan van de ongewenst te achten sociale segmentering. Daarnaast is een doelstelling de invloed van het onderwijs op de economische ontwikkeling van stad en regio te versterken. Het onderwijs verhoogt de kwaliteit van de productiefactor arbeid en heeft uit dien hoofde een belangrijke invloed op de economische groei en innovatie. Een nieuw gezichtspunt is dit allerminst, maar de hoge werkloosheid in de stedelijke agglomeraties en de zich verscherpende concurrentie in

Europees verband hebben zeker opnieuw de interesse van velen voor de betekenis van het onderwijs gewekt.

Het is moeilijk te zeggen hoe deze beide doelstellingen zich exact onderling verhouden. Studies over dit probleemveld zijn voor deze verkennende rapportage niet geraadpleegd. Wel is het aannemelijk dat hier een spanningsveld bestaat dat in de publieke discussie wat onderbelicht blijft. Als het tegengaan van sociale segmentering én verhoging van niveau simultaan worden nagestreefd, is het nodig in de beleidsmaatregelen een zeker evenwicht te bewaren. Een te zwaar accent op het bereiken van de ene kon wel eens ten koste gaan van het realiseren van de andere doelstelling.

Het doel van grootstedelijk onderwijsbeleid is nu te omschrijven als *het in de stad nastreven van een evenwicht tussen enerzijds het tegengaan van sociale segmentering met de educatieve context als ingang en anderzijds het bevorderen van de werkgelegenheid en economische ontwikkeling voor zover die door het onderwijs beïnvloedbaar zijn.*

Nadere concretisering van deze beleidsdoelstelling leidt tot twee beleidsterreinen waarop grootstedelijk onderwijsbeleid zich richten moet.

Ten eerste moet gezorgd worden voor een voldoende en onderling afgestemd onderwijsaanbod, zowel ter bevordering van de sociale integratie als ter versterking van de economische ontwikkeling.

Ten tweede moet het beleid gericht worden op de optimale benutting van dat aanbod. Dat wil dus zeggen, zoals in het voorgaande vastgesteld, dat toegankelijkheid en evenredige benutting van de onderwijsvoorzieningen worden nagestreefd. In het onderwijs mogen geen belemmerende factoren werkzaam worden die verhinderen dat door iedere bevolkingsgroep – zo men dit zelf wenst – naar evenredigheid van het geboden onderwijs gebruik gemaakt wordt. Selectie op grond van milieukenmerken treedt overal in den lande op, maar dreigt in de grote steden in veel ernstiger mate. Deze milieu-specifieke selectie is ook niet iets dat als het ware *uit* het onderwijs voorkomt, het zijn maatschappelijke processen die *in* het onderwijs manifest worden. Daarom moet in een grote stad al het mogelijk gedaan worden om de werking van die processen te achterhalen en de negatieve invloeden tegen te gaan.

Uit onderzoek is bekend dat de ‘leeromgeving’ van de leerlingen geacht moet worden conditionerend op hun schoolresultaten in te werken. Onder ‘leeromgeving’ kunnen tal van aspecten worden begrepen, waarbij aan de thuiscultuur veel betekenis wordt toegekend. Het maakt veel uit of een leerling komt uit een milieu dat waarde hecht aan educatie of dat het thuismilieu weinig of geen binding voelt met onderwijs. Daarnaast zijn er tal van andere beïnvloedingsfactoren zoals bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening in het schoolgebouw, de verwachtingen die de onderwijsgevers hebben over de capaciteiten van hun leerlingen, de leermiddelen, de samenstelling van de klas, de sfeer die op school en in de klas heerst, maar ook het beleid van de scholen. Al deze factoren krijgen aandacht in de ‘effective school movement’, waarbij onder meer geanalyseerd wordt van welke omgevingsfactoren een gunstig effect op de schoolresultaten uitgaan. Alweer is dit een probleemstelling die niet specifiek voor de grote stad is, maar wel zou de vraag kunnen worden gesteld of en in hoeverre het mogelijk is de omgeving in de grote stad voor de onderwijsdoelstellingen te benutten. De ondersteuningsstructuur in een grote stad is dan in zo ruim mogelijke betekenis op te vatten.

Het gaat niet alleen om de traditionele steunverlenende instanties als bijvoorbeeld de schooladviesdiensten, maar om het mobiliseren van wat genoemd zou kunnen worden ‘het educatieve klimaat’ in de stad. Vandaar dat in het hiervolgende die terminologie ook wordt aangewend.

In de nu volgende paragrafen komen deze beleidsterreinen – de onderwijsvoorzieningen en het educatieve klimaat – successievelijk ter sprake. Zoals zal blijken hebben de grote gemeenten op deze terreinen wisselende mogelijkheden voor een eigen beleid.

4.2 De onderwijsvoorzieningen

Grootstedelijk onderwijsbeleid – of dit nu door het rijk, de gemeente of in gezamenlijkheid gevoerd wordt – dient gericht te zijn op de verwerving en instandhouding van tenminste een voldoende aantal scholen van voldoende kwaliteit. Wat maakt het verwerven van onderwijsvoorzieningen of, zoals de wet het formuleert, het bereiken van ‘een evenwichtig geheel van onderwijsvoorzieningen, mede gelet op het verlangde onderwijs in het betrokken gebied’ in de grote stad nu tot een onderdeel van specifiek grootstedelijk beleid? Een voldoende aanbod van onderwijsvoorzieningen zal toch in iedere stad of regio worden nagestreefd? Het antwoord ligt in het voorgaande besloten. Doorslaggevend is het effect dat de voorzieningen hebben op het ontstaan van de sociale differentiatie en economische kansen. Het aanbod van het onderwijs is van invloed op de vraag en daarmee is ook de sociale en economische betekenis van de onderwijsplanning gegeven. Onderwijsplanning is niet alleen tegemoet komen aan wat op grond van cijfers aan voorzieningen gevraagd wordt, het is tezelfdertijd beïnvloeden van de maatschappelijke kansen van verschillende bevolkingsgroepen. Niet alleen de aanwezigheid van voldoende voorzieningen is dan van belang voor de mogelijkheden van de opgroeiende generatie, maar ook de bereikbaarheid en dus de spreiding van die voorzieningen is van veel betekenis.

Het toekennen van onderwijsvoorzieningen is in principe een aangelegenheid van de centrale overheid. Het instrument dat daarvoor ontworpen is, is de planning.

De planning van de onderwijsvoorzieningen is een ongemeen gecompliceerd en lastig proces. Alleen al over de betekenis van planning wordt in de samenleving, zoals bekend, heel verschillend gedacht. Een algehele consensus over de reikwijdte van planning in tal van sectoren in het maatschappelijk leven is als regel niet aanwezig.

In één opzicht gaat het over rechtvaardigheid versus willekeur, in een andere optiek over het snel tot stand brengen wat nodig is versus te lange procedures. Per gevolg bestaat er ook een diversiteit in typen van planning. Voor het doel in deze studie gesteld beperken we ons daarom tot de meest relevant te achten overwegingen.

Door middel van onderwijsplanning is te zorgen voor een aan de vraag naar onderwijs tegemoet komend niveau van voorzieningen. Dat betekent dan niet alleen de oprichting van bestaande voorzieningen, maar ook de opheffing of splitsing van bestaande voorzieningen, het bewerkstelligen van fusies of samensmeltingen van scholen en ook het toestaan van ruimtelijke dislocaties. Als eerste benadering is wel te stellen dat planning gebaseerd moet zijn op kwantitatieve gegevens. Hoeveel leerlingen zullen voor de verschillende schooltypen kiezen en wat betekent dat voor de educatieve infrastructuur in termen van gebouwen, onderwijsgegenden en ander personeel en wat betekent het voor de financiële middelen? Dergelijke vragen lijken eenvoudig maar de antwoorden er op zijn dat allerm minst. Objectieve gegevens die aan een behoorlijke planning ten grondslag liggen zijn al vaak moeilijk te verkrijgen en naar waarde te schatten. Daar komt dan nog bij dat het antwoord op meer subjectief getinte vragen van te voren niet is te geven. Welk onderwijs zal in de toekomst worden gevraagd? Welke initiatieven zijn uit de particuliere sector te verwachten? Hoe reageren de potentiële leerlingen en hun ouders op de in de planning voorziene nieuwe scholen? Hoe reageert het onderwijsveld? Het zijn evenzovele vragen waarbij men naar het antwoord eigenlijk alleen maar kan gissen. De kwantitatieve analyse is, hoe moeilijk op zichzelf ook, dan alleen nog maar de basis van de planning. Er zijn, naast de kwantitatieve gegevens, andere variabelen waarmee ook rekening moet worden gehouden. Een wijziging van de inhoudelijke structuur van het onderwijs betekent dat de vraagposities naar de onderwijstypen veranderen. Daarop moet zoveel als mogelijk worden geanticipeerd. Voorts is er de belangrijke beperking van de overheidsmacht in ons

onderwijsbestel, namelijk dat het niet aan de overheid is uit te maken wat verlangd onderwijs is. Daarom is planning als voorbereiding van beleid niet alleen een overheidszaak, maar wordt mede bepaald door coalities tussen particulier initiatief en overheid. Dat geldt overigens niet alleen voor het verlangde onderwijs in de betekenis van openbaar of bijzonder onderwijs, maar ook voor de afstemming van het onderwijs op de eisen van de arbeidsmarkt. Tenslotte is te wijzen op de noodzaak de planning van onderwijsvoorzieningen in samenhang te zien met andere ontwikkelingen binnen en buiten het onderwijs. Er bestaat namelijk een zich versterkende relatie tussen voorzieningen met een complementair karakter en een concurrerende relatie tussen voorzieningen met een identiek karakter. Daarbij staat de school niet geïsoleerd van de sociale en culturele omgeving. In tal van opzichten kan de school een functie vervullen die boven de directe functie als onderwijsvoorziening uitstijgt. Met dat gegeven, dat van buurt tot buurt verschillend is te waarderen, moet een deugdelijke planning van voorzieningen ook rekening houden.

Het is in dit bestek niet mogelijk ook maar enigermate volledig in te gaan op de vele implicaties die het planningsproces met zich brengen. Tal van aspecten als bijvoorbeeld de eisen aan het planningsproces te stellen, de gevolgen van de planning voor de uitvoering, de verhouding tussen planning en beleid, het instrumentarium en de samenhang van de onderwijsplanning met andere sectoren van het overheidsbeleid, zouden dan moeten worden uitgewerkt. Beperken we ons nu eerst tot het reguliere basisonderwijs, het speciaal onderwijs en het voortgezet onderwijs, schooltypen waarbij het accent op de sociale functie van het onderwijs ligt, dan kunnen we vaststellen dat de rijksoverheid een in de wetgeving voor de verschillende soorten van onderwijs vastgelegd systeem van onderwijsplanning hanteert. Variërend naar onderwijssoort is een zekere rol voor de gemeente dan wel voor de provincie vastgelegd bij de opstelling van het plan van scholen. Die rol is niet bijzonder groot en ligt vooral op het terrein van de voorbereiding van voorstellen, waarbij de randvoorwaarden voor de bekostiging van te voren vastliggen. De vaststelling van randvoorwaarden als de getalsnormen, de rechtspositionele aspecten, de structuur van het onderwijs e.d. alsmede de bevoegdheid tot het nemen van de eindbeslissing zijn aan de rijksoverheid voorbehouden. Wel is in de afgelopen jaren de tendens waarneembaar de rol van de lagere overheden, vooral die van de provincie, bij de onderwijsplanning wat sterker te doen zijn. De gemeenten worden door hun rol als schoolbestuur als minder geëigend gezien dit soort taken op zich te nemen. De beoordelende instantie voor het geheel moet niet tevens belanghebbende bij één vorm van onderwijs zijn.

Richten we onze aandacht vervolgens op het beroepsonderwijs dan zien we een nog ingewikkelder beeld. De scholingsmarkt van het (voorbereidend) beroeps- of hoger onderwijs biedt in ieder van de vier grote steden aan de aanbodzijde een complex en gefragmenteerd geheel van opleidingsmogelijkheden. Een groot aantal scholen, instituten en bedrijfsopleidingen verzorgen het educatieve aanbod. Naast de vakopleidingen in het kader van het leerlingwezen, de reguliere scholen voor lager-, middelbaar- en hoger beroepsonderwijs, de streekscholen, de Centra voor Vakopleiding voor Volwassenen (CVV's) en de Centra voor Beroepsoriëntatie en Beroepsuitoefening (CBB's) bestaat er een scala van allerlei andere particuliere beroepsopleidingen, buurthuisactiviteiten, projecten, cursussen en het geweldige opleidingspotentieel dat binnen het bedrijfsleven zelf aanwezig is. Over de totstandkoming van dit agglomeraat van opleidingsmogelijkheden is veel meer te zeggen dan in dit bestek mogelijk is. Scholen zijn ontstaan omdat daaraan een maatschappelijke behoefte bestond, particuliere onderwijsinstituten zagen een gat in de markt waarop ze vervolgens met een opleidingsaanbod reageerden, ondernemingen en bedrijfstakingen constateerden dat het aan scholingsmogelijkheden schortte en kwamen met opleidingen binnen de bedrijfsscholen. De rol van de rijksoverheid is bij deze verschillende typen van onderwijs uiteenlopend.

Voor zover het door de overheid bekostigde vormen van onderwijs betreft, is die vergelijkbaar met het regulier onderwijs met een algemeen vormend karakter. Het onderwijs op basis van particulier initiatief ontstaan, is, voor wat de planning aangaat, aan de bemoeienissen van de rijksoverheid onttrokken. Gemeenten hebben, anders dan als schoolbestuur, in de planning van het beroepsonderwijs nagenoeg geen invloed. Bovendien is het openbaar onderwijs om een aantal historische redenen in de beroepssector numeriek zwak.

Op het gebied van de volwasseneneducatie tenslotte zijn de afgelopen jaren belangwekkende ontwikkelingen ingezet, die ook de grote steden mogelijkheden bieden bij de planning van het onderwijsaanbod een sterkere rol te gaan spelen. Evenals bij het beroepsonderwijs en het algemeen voortgezet onderwijs gaat het bij volwasseneneducatie over een divers geheel van onderwijsvormen. Als we het hoger onderwijs, de educatieve activiteiten van radio en televisie en het arsenaal van educatieve programma's, zoals die door allerlei culturele, kerkelijke en maatschappelijke organisaties worden aangeboden, buiten beschouwing laten, blijven als deelterreinen over: de basiseducatie (BE), het vormings- en ontwikkelingswerk (V&O), het voortgezet algemeen volwassenen onderwijs (VAVO) en het cursorisch beroepsonderwijs (CBO). Op deze deelterreinen is ingrijpende wetgeving in voorbereiding. Het gaat daarbij om de volgende wetten:

- De Invoeringswet Kaderwet Volwasseneneducatie (IKVE);
- De Wet op het Cursorisch Beroepsonderwijs (WCBO);
- De Wet Sectorvorming en Vernieuwing Middelbaar Beroepsonderwijs (SVM);
- De Arbeidsvoorzieningswet (ARBVO);
- De wijziging op de Wet op het Voortgezet Onderwijs (WVO) in verband met de herziening van de regels voor het dag- avondonderwijs voor volwassenen (Voortgezet Algemeen Volwassenen Onderwijs – VAVO);
- De wijziging van de WVO en de Wet op het leerlingwezen inzake niet ten laste van 'Rijks kas komende cursussen en werkzaamheden (contractactiviteiten). De beoogde doeleinden van deze wetgeving zijn onder meer het aanbrengen van samenhang tussen de afzonderlijke deelterreinen van de volwasseneneducatie en tussen de volwasseneneducatie en de beroepseducatie met het oog op de planning van voorzieningen en de inhoudelijke afstemming van het onderwijs. Gehoopt wordt dus een flexibeler onderwijsaanbod te kunnen bevorderen waarbij een nauwere relatie tussen de volwasseneneducatie en de arbeidsmarkt tot stand komt.

Het gaat bij deze wetgeving om twee planningswetten, namelijk de IKVE en de ARBVO-wet, terwijl ook in de WCBO planningsaspecten zijn opgenomen. De overige wetten hebben betrekking op de bekostiging van de volwassenen – en de (deeltijds) beroepseducatie.

Omdat deze paragraaf gewijd is aan de planning van het onderwijs, is enige aandacht voor de IKVE en de ARBVO geboden. Aan een beknopte bespreking gaan twee opmerkingen vooraf: ten eerste was ten tijde van het schrijven van deze studie de wetgeving IKVE en ARBVO nog niet afgerond. Dat betekent dat de uiteindelijke vormgeving misschien wel iets anders wordt dan in het navolgende beschreven. Maar de hoofdelementen van de wetsvoorstellen, *flexibilisering* en *afstemming* van onderwijsaanbod en om dat mogelijk te maken *functionele of territoriale decentralisatie*, die deze wetgeving juist in het kader van het grote stedenbeleid zo belangwekkend maken, zullen naar verwachting toch blijven gehandhaafd.

Een tweede prealabele opmerking is dat in het hiervolgende, omdat we de grote steden voor ogen hebben, de aanduiding 'de gemeente' wordt gebezigd, hetgeen niet in overeenstemming is met de ontwerp-wetsteksten, waar steeds over 'samenwerkende gemeenten' ingevolge de Wet Gemeenschappelijke Regelingen wordt gesproken. Voor de eerste formulering is gemakshalve gekozen met erkenning dat de noodzaak met andere (rand)gemeenten te moeten samenwerken ook voor de grote gemeenten zal bestaan. Het benodigde draagvlak voor de voorzieningen kan samenwerking nodig maken. In de ARBVO wetgeving is de

schaal van de onderwijsregio trouwens afgestemd op de districtindeling van de Regionale Besturen van de Arbeidsvoorziening. Dat betekent dat altijd intergemeentelijke samenwerking geboden is. Aan het principe dat deze wetgeving de gemeentelijke overheden meer zeggenschap bij de planning van onderwijsactiviteiten geeft, doet dit verder ook niets af.

De planprocedure voor de IKVE beslaat een groot deel van de volwasseneneducatie. Ze betreft de basiseducatie, het vormings- en ontwikkelingswerk, het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs en het cursorisch beroepsonderwijs. Essentieel is de scheiding tussen de beoordeling van wat aan volwasseneneducatie in het bestuursgebied nodig is en wat aan educatie kan worden aangeboden en uitgevoerd. De gemeente krijgt bij de vaststelling van het op de vraag afgestemd onderwijsaanbod een belangrijke rol. Bij de AVE is zij planvaststeller, bij het CBO is zij dat samen met anderen. Voordat het zover is moet een afstemmingsproces van vraag en aanbod hebben plaatsgevonden.

De ARBVO-wet richt zich onder meer op de afstemming van de scholing op de behoeften van de arbeidsmarkt. In het wetsontwerp worden bestuursorganen beschreven die zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van de sociale partners en de overheid. Op landelijk niveau is dit het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (CBA) en op regionaal niveau het Regionaal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening (RBA).

De bedoeling is dat op regionaal niveau het RBA, waarin dan de gemeente als één van de drie bestuurspartners deelneemt, bepaalt welke behoefte er in de regio is aan beroepsgericht onderwijs. Die behoefte zal uiteraard zijn afgeleid van de vraag naar werknemers op de arbeidsmarkt. Bij het vaststelling van de vraag naar scholing wordt ook rekening gehouden met omvang en structuur van de regionale werkloosheid.

Ook hier is weer essentieel de scheiding tussen vaststelling en uitvoering. Op basis van de door het RBA geformuleerde scholingsbehoeften kunnen de instellingen die cursorisch beroepsonderwijs aanbieden een offerte uitbrengen. Het RBA kan ook andere dan door de overheid bekostigde instellingen om een scholingsofferte vragen. Daarmee wordt concurrentie tussen de aanbieders van scholingsprogramma's bevorderd. Het scholingsplan wordt tenslotte in het RBA vastgesteld.

Als voorloper van de beschreven wetgeving zijn al initiatieven op het terrein van de Primaire Beroepsgerichte Volwassenen Educatie (PBVE) in praktijk gebracht. De PBVE is bedoeld om op regionaal niveau tot een samenhangend educatief aanbod te komen van oriënterende, schakelende en beroepskwalificerende opleidingsprogramma's. Dat aanbod is er vooral op gericht de doelgroepen met een te laag opleidingsniveau mogelijk te maken gekwalificeerd tot de arbeidsmarkt toe te treden. De PBVE is niet opgezet als een nieuwe educatieve voorziening maar als een coördinatiepunt van het aanbod in de regio. Men streeft daarbij een zo efficiënt mogelijk gebruik na van de educatieve infrastructuur.

De taakstelling van de PBVE, opstelling van een scholingsplan op basis van de regionale arbeidsmarktbehoefte, vraagt om een ondersteunend en coördinerend bureau. De bestuursvorm loopt in het land uiteen.

4.3 Het educatieve milieu

Als tweede beleidsterrein waarop het grootstedelijk onderwijsbeleid zich richt is de educatieve omgeving van de scholen, een geheel dat we hier als 'educatief milieu' aanduiden.

In Hoofdstuk 2 zagen we dat een drietal kenmerken van het grootstedelijke milieu nl. de bevolkingsconcentratie, de sterk gedifferentieerde bevolkings-

samenstelling en 'grootstedelijke cultuur' gevolgen hebben voor de zowel de leerlingenpopulatie als voor het onderwijs zelf. De leerlingenpopulatie is zeer heterogeen naar culturele, etnische en levensbeschouwelijke achtergrond; het onderwijsaanbod is sterk gedifferentieerd naar schooltypen en onderwijsaanbod. De differentiatie in het onderwijsaanbod wordt daarbij nog versterkt door de gedifferentieerde structuur van de economische bedrijvigheid in de grote steden.

Gebruikt men het in onderwijskundige beschouwingen gebruikelijke doorstroommodel, dan zien we een al gedifferentieerde instroom van leerlingen in het onderwijssysteem, een toenemende differentiatie gedurende het onderwijsproces en tenslotte een opnieuw zich versterkende differentiatie op het traject uitstroom naar de arbeidsmarkt. In deze paragraaf die handelt over het educatieve milieu moeten we nagaan of vanuit de grootstedelijke omgeving beïnvloeding mogelijk is op het voortraject van het onderwijs, de instroom derhalve, op het onderwijsproces zelve en op het aansluitingstraject onderwijs-arbeidsmarkt c.q. vervolgopleidingen.

Instream

Een mogelijke beleidsingang bestaat uit de beïnvloeding van de leerlingenpopulatie. Het zou dan moeten gaan om het reguleren van de kwantitatieve instroom van leerlingen, verdeeld over de verschillende onderwijstypen en scholen. Een onderscheid kan hier gemaakt worden tussen een directe en een indirecte beïnvloeding van de leerlingenpopulatie.

Bij een directe beïnvloeding wordt getracht om door middel van maatregelen de omvang en verdeling van de leerlingen over de verschillende onderwijsinstellingen zelf te beïnvloeden. Van indirecte beïnvloeding is sprake als het gaat om de effecten van maatregelen die op andere beleidsterreinen dan die van het onderwijs genomen worden. Voorbeelden van een mogelijke directe beïnvloeding zouden kunnen zijn het niet toelaten van de zogenaamde buitenleerlingen tot het onderwijs in een grote stad, of het stellen van een numerus fixus voor bepaalde onderwijstypen of het toewijzen van bepaalde typen van onderwijs aan bepaalde categorieën leerlingen. Vanwege het principe van gelijke toegang tot en vrijheid van deelname aan het onderwijs worden dergelijke maatregelen in Nederland in het algemeen afgewezen. Tóch is met directe maatregelen hier en daar gepoogd het ontstaan van segregatie naar etniciteit, meer bekend geworden als de problematiek van de 'witte en zwarte scholen', tegen te gaan. Eenvoudig is dat evenwel allerminst. Ten eerste is er, zoals gezegd, de grondwettelijke vrijheid van schoolkeuze, die ouders altijd de mogelijkheid geeft hun kinderen naar scholen voor bijzonder onderwijs te sturen. Voorts is er de lastige vraag of het verschijnsel 'zwarte en witte scholen' als ongunstig zou moeten worden beoordeeld en, indien men dit van mening is, welke getalsverhouding dan de grens van een onwenselijke ontwikkeling aangeeft. Deze en dergelijke overwegingen brachten de gemeente Amsterdam er aanvankelijk toe een toelatingsbeleid voor te stellen waarbij de schoolbevolking een afspiegeling zou zijn van de bevolkingssamenstelling van de buurt. De praktische uitvoering van een dergelijk beleid bleek toch niet mogelijk. Een variant van een selectief toelatingsbeleid dat door de grote steden wel is overwogen, maar waarvoor niet is gekozen, is het model dat in de gemeente Gouda is toegepast en ook landelijk bekend is geworden.

In de gemeente Gouda is in overleg met het bijzonder onderwijs tot een spreiding van de leerlingen uit de migrantengroepen overgegaan. De grote steden achtten deze oplossing, door de veel grotere schaal van de problematiek in hun steden in de praktijk te gecompliceerd, vooral door het stelsel van afspraken dat dan met de scholen voor het bijzonder onderwijs zou moeten worden gemaakt.

De genoemde voorbeelden van directe maatregelen zijn van restrictieve aard. Daarnaast zijn er maatregelen van stimulerende aard denkbaar. Voorbeelden daarvan zijn het verstrekken van gemeentelijke studiebeurzen of premies ter

stimulering van het volgen van bepaalde vormen van onderwijs of specifieke vakken en subsidies ten behoeve van doelgroepen in het kader van het emancipatie- en minderhedenbeleid.

Bij indirecte beïnvloeding van de leerlingenpopulatie is te denken aan het huisvestingsbeleid. Binnen het basisonderwijs houdt de leerlingenpopulatie in het algemeen namelijk direct verband met de samenstelling van de bevolking van de wijk waar de school is gelegen. Het gemeentelijk huisvestingsbeleid is van invloed op de bevolkingssamenstelling in de wijk en daarmee indirect op de leerlingpopulatie van de school. In de praktijk blijken de mogelijkheden tot sturing beperkt. De bevolkingssamenstelling is voor een deel afhankelijk van de aard van de bebouwing van in diverse wijken. De moeilijkheden die leerlingen in het onderwijs op grond van hun sociale afkomst kunnen ondervinden, hebben per definitie te maken met het behoren tot de economisch zwakke groeperingen in de samenleving. Door de beperkingen aan hun bestedingsmogelijkheden is alleen een bepaald aanbod van woningen voor hen financieel haalbaar.

De tweede vorm van de indirecte beïnvloeding van de leerlingenpopulatie is het vestigingsbeleid ten aanzien van bedrijven en industrieën. De motivering van gemeentebesturen om vestigingen binnen hun gemeentegrenzen te krijgen is evenwel nooit een onderwijskundige. Men wenst de werkgelegenheid te bevorderen, een schone industrie binnen te halen en dergelijke. Vanzelfsprekend heeft men daarbij wel oog voor de positieve effecten die dat heeft op de welvaart van de bevolking en ieder ziet ook wel in dat in een veel verder verwijderd verband een dergelijke maatregel effecten voor het onderwijs heeft. Het omgekeerde, het onderwijsniveau van het arbeidspotentieel in een stad of regio, kan wel als mede-argument voor de vestiging van bedrijven en industrieën gelden. Van dat gezichtspunt uit is de planning van onderwijsvoorzieningen te zien als een voorwaarde-scheppende activiteit. Het instandhouden en verbeteren van een educatieve infrastructuur in de grote steden is ook daarom van veel belang.

Het onderwijsproces

'De Stad' is de educatieve omgeving van de scholen in de grote steden. Veel, het meeste vermoedelijk, van die educatieve omgeving is aan de sfeer van de gemeentelijke beïnvloeding onttrokken.

Tóch heeft men in elk van de grote steden oog gehad voor het feit dat het van belang is instellingen in de omgeving van de scholen zo mogelijk het onderwijs te laten steunen. Soms kwamen de initiatieven voort uit de particuliere sector en soms uit de gemeentelijke politiek. Soms werd door instellingen samengewerkt met de gemeente of subsidieerde de gemeente de activiteiten, dan weer vond men een directe samenwerkingsvorm met de scholen. Erg belangrijk is dat voor het doel van deze beschrijving niet. Wat van belang is, is dat sinds jaar en dag in de steden vele initiatieven ten dienste van het onderwijs werden ontwikkeld. Men kan, zonder een uitputtende opsomming te willen geven, denken aan allerhande activiteiten op voornamelijk het terrein van de musische vorming, de lichamelijke ontwikkeling en de milieueducatie, zoals toneel- en dansvoorstellingen, muziekluisterlessen, schoolconcerten, schoolzwemmen, allerlei sportmanifestaties waarbij leerlingen betrokken worden, schoolwerktuinen e.d. Al dergelijke voorzieningen of activiteiten zijn mede bedoeld ter verhoging van het algemeen onderwijspeil. Er is echter meer. Er gaat van de omgeving op het leren van mensen een grote invloed uit. Allerlei instituties in het directe leefmilieu, die op zich helemaal niet bedoeld zijn om het leren te beïnvloeden of een rol te spelen in het formele onderwijsproces, bepalen mede de leeromgeving of het educatieve klimaat in het woongebied. Hoe is de architectuur in de omgeving van het kind? Uitdagend, met mogelijkheden voor avontuur en verkenning, of bedreigend door kolossale flatgebouwen en snelwegen? Zijn er alleen parkeerplaatsen in de omgeving of zijn er plantsoenen en stadsparken? Wie dit soort overdenkingen te ver van het onderwijs af vindt lig-

gen zal toch wel overtuigd zijn van het belang van de aanwezigheid van musea en bibliotheken met afdelingen voor jongeren, van sportverenigingen, hobbyclubs, creativiteitscentra, bioscopen en theaters. En hoe staat het met de mogelijkheden van alternatieve onderwijsvormen? Worden de onderwijsprogramma's van radio en televisie benut? Zijn er educatieve activiteiten van lokale organisaties?

Het gaat er hier nu om vast te stellen dat de ontwikkeling van het opgroeiend kind in belangrijke mate door zijn of haar omgeving gestimuleerd of afgeremd wordt en dat hier vermoedelijk een groot terrein braak ligt ook voor beleidsmatige doordenking op lokaal niveau. De vraagstelling zal dan zijn hoe de omgeving kan bijdragen aan de ontwikkeling van de schoolgaande jeugd – als we ons tot het onderwijs willen beperken – of – omgekeerd geformuleerd – hoe het educatief potentieel van de omgeving voor de leerlingen toegankelijk kan worden gemaakt.

Vervolgens vinden we in de steden op het onderwijsproces gerichte programma's om de sociale differentiatie tegen te gaan. Het tegengaan van de differentiatie op sociale gronden is hét beleidsthema in het onderwijs van de afgelopen twintig jaar.

Gestart in de jaren vijftig in Enschede zien we de aanzetten tot een lokaal stimuleringsbeleid in de zestiger jaren in tal van gemeenten tot stand komen.

Begin zeventiger jaren leidt deze ontwikkeling in de grote steden van ons land tot zeer omvangrijke onderwijsvernieuwingsprogramma's. De motor van deze ontwikkeling lag in de grote steden zelf. Met name in Amsterdam en Rotterdam zijn intensieve 'compensatieprogramma's' tot stand gebracht. Door het scheppen van optimale voorwaarden in en om de scholen – de programma's richtten zich niet alleen op de scholen, maar ook op de ouders en de directe leefomgeving van de kinderen – werd gepoogd de sociale achterstanden van de voornamelijk uit volksbuurten afkomstige leerlingen, weg te werken. Hier is dus bij uitstek een terrein aan te wijzen waar het initiatief bij de lokale overheden lag, die er ook grote financiële offers voor brachten.

Paralleel aan de ontwikkeling op gemeentelijk niveau komt het rijksbeleid op dit terrein tot stand. Achtereenvolgens komen diverse ministers met onderwijsstimuleringsplannen waarin steeds variërende voorstellen staan ter ondersteuning van scholen met veel kinderen die achterstanden hebben. Geleidelijkaan verschuift het accent naar onderwijs aan leerlingen uit bevolkingsgroepen die toen nog de 'culturele minderheden' genoemd werden. Daarbij verstevigt de centrale overheid ook haar greep op de geïsoleerd werkende projecten en komt met verschillende regelingen die tenslotte na intensieve en op veel niveau's gevoerde discussies uitmondt in het 'wetsvoorstel tot vaststelling van een wettelijk kader van een samenhangend onderwijsvoorrangsbeleid', in de wandelgangen het wetsvoorstel OVB genoemd. Dat wetsontwerp heeft de Eerste Kamer niet kunnen passeren en gewerkt wordt thans aan een nieuwe regeling. Tot 1-8-1991 wordt op projectbasis het huidige beleid voorgezet¹. De discussie over het onderwijsvoorrangsbeleid illustreert de moeilijkheden die decentralisatie van onderwijsbevoegdheden oproepen. De in gemeentelijke kringen gekoesterde gedachte dat de gemeenten daarin een bepalende rol zouden kunnen spelen ondervond geen voldoende weerklank. Latere voorstellen met zg. gebiedsautoriteiten te gaan werken, werden afgewezen. Thans wordt op rijksniveau nagegaan in hoeverre het, gezien de delicate onderwijsbestuurlijke verhoudingen, mogelijk is de vier grote steden op het terrein van het OVB, in samenhang met het lokale minderhedenbeleid, wat meer sturingsmogelijkheden te geven.

We zien dus dat de onderwijsstimulering met het doel sociaal geïndiceerde achterstanden weg te werken, na aanvankelijk door gemeentelijke initiatieven te

¹] Zie voor een uitvoeriger beschrijving van deze ontwikkeling: J.J.G.M. Rutten, 'Onderwijsvoorrangsbeleid; terug naar de gemeente'; in: *Gemeenten en Onderwijs*; door A.M.L. van Wieringen, S. Karsten, J. Ax, Lisse, Swets & Zeitlinger B.V., 1988.

zijn ontstaan, administratief-juridisch tot een rijksaangelegenheid is geworden. De onderwijsstimulering richt zich niet uitsluitend op specifiek stedelijke problemen maar is in een breed landelijk beleidskader ingebed.

Inmiddels lijkt zich ook een kentering in het denken over het stimuleringsbeleid te voltrekken. Evaluaties naar de effecten van uitgevoerde stimuleringsprojecten hebben menigeen vraagtekens doen zetten bij het nut van grootschalige projecten. Een zo dicht mogelijk bij de leefwereld van de kinderen gesitueerde aanpak, 'maatwerk' in de ondersteuning per school met daaraan verbonden afspraken over te bereiken resultaten, het nauwgezet volgen van de onderwijsresultaten van de leerlingen, gedachten over 'outputfinanciering' waarbij aan schoolresultaten verbonden financiële premies de stimulans voor onderwijsverbetering leveren, zijn zaken die nu de aandacht trekken. In feite is dit een pleidooi voor een differentiatie van het beleid naar het schoolbestuurlijk niveau. De verleiding is groot vast te stellen dat daarmee de cirkel gesloten is. De grote steden beijverden zich achterstanden in het onderwijs, zoals die bij leerlingen uit bepaalde bevolkingsgroepen zijn geconstateerd, weg te nemen. Het rijk ontwikkelde parallel daarmee achterstandsbeleid dat evenwel voor het gehele land moet gelden en waarbinnen het beleid, zoals dat in de grote steden begonnen is, vorm moet krijgen. De oorspronkelijk in de steden begonnen initiatieven zijn dan tot beleid van de centrale overheid geworden en de gemeenten mogen of moeten daarvan dan weer bepaalde gedeelten, maar nu onder strenge condities opdat de gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs gewaarborgd blijft, opnieuw ter hand nemen. Of de gemeenten krijgen in de functie van schoolbestuur weer bepaalde opdrachten uit te voeren die men eerder als gemeentebestuur in de zorgfunctie zelf had ontwikkeld. In de onderwijsbestuurlijke verhoudingen in ons land lijkt deze gang van zaken onvermijdelijk en het verbaast dan ook niet dat er stemmen zijn te beluisteren die de gemeenten adviseren niet te veel energie meer te steken in discussies over bevoegdheden ten aanzien van het achterstandsbeleid. '... integraal gemeentelijk beleid (kan) worden gerealiseerd met gebruikmaking van het sectorale beleid van de diverse departementen'². Men moet er in de praktijk dan maar het beste van maken, zo luidt hier de boodschap. Anderen hebben de moed nog niet opgegeven en vinden dat het beschreven proces – ontwikkeling in eerste instantie op lokaal niveau van allerlei zaken die dan vervolgens door de centrale overheid worden overgenomen om weer als rijksbeleid te worden uitgezet – niet als een natuurwet behoeft te worden gezien. 'Toch kunnen bij dit proces tenminste twee kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats kan de noodzaak van doorsluiting nader worden onderzocht. Waarom zou gemeentelijke autonome taakopbouw per definitie gepaard moeten gaan met taakafstoting na verloop van tijd om vervolgens nagenoeg dezelfde taak via medebewind weer terug te krijgen? In de tweede plaats kan de vraag gesteld worden of juist de functie van gemeenten in de eerste-aanpak-fase niet versterking – ook financieel – behoeft?

Ook hier zou onderzoek nadere specificaties van deze taakvervulling en taakcondities kunnen opleveren'.³

Uitstroom

Wat voor invloed heeft het educatieve klimaat nu nog op de uitstroom? zou men zich af kunnen vragen. De uitstroom is toch het resultaat van het onderwijsproces en waar de resultaten zijn vastgesteld valt er toch niets meer te beïnvloeden? Hoe juist die uitspraak op zichzelf ook moge wezen, ze is maar ten dele van toepassing op het hier aan de orde zijnde. De uitstroommogelijkheden beïnvloeden namelijk het verloop van het onderwijsproces.

^{2]} *ibid.*, blz. 392.

^{3]} A.M.L. van Wieringen, 'Gemeentelijk Onderwijsbeleid en Onderwijsbestuur'; in: *Gemeenten en Onderwijs*, op.cit., blz. 7.

In 4.1. is aandacht besteed aan de doelstellingen van het onderwijs en geconcludeerd dat het van een grootstedelijke optiek uit gezien gaat om twee aspecten, die, het zij nogmaals gezegd, wel zijn te onderscheiden maar in de praktijk van het onderwijs niet zijn te scheiden. Ten eerste is daar verbonden aan de functie van cultuurontwikkeling een sociaal-cultureel aspect. Al decennialang is gewezen op het selecterend karakter van ons onderwijs dat, vooral in de stedelijke gebieden, aan een sterkere segmentering bijdraagt. Veel is daarop van invloed en zeker is dat kennis van de Nederlandse taal en een mate van vertrouwdheid met Nederlandse cultuurwaarden van belang zijn.

Ten tweede is er de betekenis van onderwijs voor de werkgelegenheid. Op korte termijn gaat het dan om de verbetering van de positie van werklozen op de arbeidsmarkt, op langere termijn om de betekenis van scholing voor de economische bedrijvigheid in de regio.

In hoofdstuk 2 werd er al op gewezen dat de economische sector in ruimste zin genomen via de daarvoor in aanmerking komende wegen invloed op de eindkwalificaties van het onderwijs uitoefent. In de in de vorige paragraaf aan de orde gestelde wetgeving over de volwasseneneducatie is al duidelijk te zien dat het de bedoeling is dat de onderwijstrajecten zo veel mogelijk naar arbeidsmarktrelevantie worden opgezet. Met name in de Primaire Beroepsgerichte Volwassenen-Educatie staat de om-, her- en bijscholing door korte beroepskwalificerende leerroutes centraal. In de actuele openbare en politieke discussie over het onderwijs gaat het, meer dan in het kort achter ons liggende verleden, om de aanpassing van het onderwijs aan de technologische ontwikkeling in de samenleving. Het maatschappelijk perspectief dat het onderwijs biedt voor de beroepsuitoefening is in het centrum van de belangstelling gekomen. En ook terecht. Want een juiste vooropleiding maakt een bij ieder passende beroepskeuze mogelijk en opent daarmee perspectieven voor een zinvol en bevredigend arbeidsleven.

4.4 Conclusies

De conclusies die hier nu zijn geformuleerd zijn uiteraard gebaseerd op de tot dusver gegeven beschouwing. Daarbij is gepoogd de conclusies niet alleen statisch te formuleren, maar te plaatsen in het kader van te verwachten ontwikkelingen. De conclusies hebben alleen betrekking op de beide beleidsterreinen zoals die in de voorgaande paragrafen zijn beschreven.

Ook met inachtneming van deze beperking wordt niet beweerd of gesuggereerd dat daarmee alles wat er dan nog over deze beide terreinen te zeggen valt, nu is opgeschreven. Zeker is dat allerlei ontwikkelingen die zich in het onderwijs zullen gaan voordoen weer van invloed zijn op de behoefte aan onderwijsvoorzieningen in de steden en op de mogelijk grootstedelijke randvoorwaarden voor zover van belang voor het onderwijs.

Bezien we nu de planning van de grootstedelijke onderwijsvoorzieningen, dan is resumerend te stellen, dat de gemeenten een zekere inbreng hebben bij de planningsvoorbereiding van het regulier basis- en algemeen voortgezet onderwijs en nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op de planning van het beroeps- en onderwijs. Dat ligt anders bij de in voorbereiding zijnde wetgeving op het gebied van de volwasseneneducatie. Daar is een substantiële taak voor de gemeente bij de onderwijsplanning weggelegd. Dat wil zeggen, het gaat bij deze wetgeving om de planning van de onderwijsactiviteiten en niet om de planning van de scholen of instellingen. Maar het principe dat de gemeente een belangrijke rol kan spelen waar het gaat om het creëren van een flexibel onderwijsaanbod afgestemd op de behoeften van de stad is daarmee erkend.

Enigszins vooruitlopend op het volgende hoofdstuk, waarin dieper op de noodzaak van een flexibel beleid wordt ingegaan, zij opgemerkt dat de argumenten voor een sterkere betrokkenheid van de lokale overheid bij de planning van het reguliere onderwijs voor de hand liggen. Een betere afstemming van vraag- en

aanbodposities op grond van een gedetailleerde kennis daarvan, een beter volgen van de veranderingsprocessen in de scholen en een beter overzicht van de samenhang van de soorten voorzieningen is toch vermoedelijk gemakkelijker op lokaal niveau dan door de centrale overheid te verwerven. In hoeverre de ervaringen met volwasseneducatie daarbij een rol kunnen spelen zou mettertijd moeten worden onderzocht. Het pleidooi een gedifferentieerder aanbod mogelijk te maken wordt versterkt als men de toekomstige ontwikkelingen bij de overwegingen betreft. Te verwachten is dat men, gezien de differentiatie van de leerlingpopulatie aan de vraagzijde van de scholingsmarkt, rekening moet gaan houden met een toenemende heterogeniteit van gevraagde onderwijsvormen.

Immers, aan de spektakulaire daling van de leerlingenaantallen in de steden, zoals die in de zeventiger jaren heeft plaatsgevonden, is een eind gekomen.

Prognoses voorspellen een zekere stabilisatie alhoewel de verwachtingen zijn dat de migrantenstroom niet abrupt zal stoppen. Wat met zekerheid over de ontwikkelingen in de grote steden is te zeggen is dat het aandeel in het onderwijs van leerlingen van niet-nederlandse afkomst sterk zal toenemen. Het aandeel in de groep van 0- tot 9 jarigen is thans in 1989 in Amsterdam 47%, in Rotterdam 35% en in Utrecht 30%. In Den Haag is het percentage allochtonen in de groep 0-14 jarigen 22%⁴. Op grond van die gegevens kan worden aangenomen dat over een tiental jaren meer dan de helft van de leerlingen in de grote steden uit de migrantenmilieu's komen. Waar de cijfers nu uitwijzen dat de leerlingen uit de migrantengroepen, met name die uit de Marokkaanse en Turkse bevolkingsgroepen, eerder en vaker in de lagere schooltypen terecht komen, moet dat voor het onderwijs verstrekkende gevolgen met zich brengen. Er kan dan niet meer van een minderhedenproblematiek in het onderwijs gesproken worden, maar het onderwijs zal door de heterogeniteit van de leerlingpopulatie een geheel ander karakter hebben. Men zal in sterkere mate dan thans het geval is geconfronteerd zijn met de verschijnselen van de sociale segmentering of nog anders geformuleerd, de differentiatie van de vraag naar onderwijs neemt verder toe. Dat zal moeten leiden tot nieuwe onderwijsvormen. Die ontwikkeling is al ingezet. Te denken is aan tweede-kansonderwijs, aan volwasseneneducatie in de vorm van basiseducatie en als primair en secundair beroepsgerichte volwasseneneducatie. Stemmen gaan op om voor buitenlandse jongeren leerroutes te ontwerpen die deels buiten het formele Nederlandse schoolstelsel liggen. Men verwijst dan ook naar de sfeer van 'de oude ambachtschool'.

Te verwachten is voorts dat de institutionele structuur van ons onderwijs, die in feite stamt van na de eerste wereldoorlog, in toenemende mate onder druk komt te staan. De voortschrijdende secularisatie en de opkomst van tot voor kort in Nederland nauwelijks aanwezige godsdiensten, zal de verzuiling van karakter doen veranderen. Enerzijds zullen scholen voor bijzonder onderwijs, en die ontwikkeling is thans al waarneembaar, doeleinden propageren die tot voor kort het openbaar onderwijs kenmerkten. Anderzijds zal een nieuw type scholen voor bijzonder onderwijs worden gesticht, de meeste van de Islamitische en Hindoeestaanse signatuur, maar mogelijk ook scholen die zich op getalsmatig opzicht kleinere levensbeschouwelijke richtingen oriënteren. Het confessionele bijzonder onderwijs zal zich in de steden voor een groot deel 'ideologisch' ontwikkelen in de richting van het neutraal bijzonder en openbaar onderwijs en voor een kleiner deel kerkelijk verbonden zijn, maar dan ook met de kerken van niet-Christelijke oorsprong. De ideologische tegenstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs zal daarmee verder vervagen. Om een aantal redenen is aannemelijk dat het openbaar onderwijs steeds meer het predikaat van de ineffektieve school zal krijgen⁵. Naast verdere verbrekking van de institutionele structuur van het onderwijs, zullen ook scholen en school-

⁴] C.B.S., zoals aangehaald in: Rapport van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid, *Grote steden, grote kansen*, 's-Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1989. blz. 16.

⁵] J. Dronkers, 'Verschillen tussen scholen'; *Intermediair*, 24 februari 1989.

typen zelf zich sterker van elkaar gaan onderscheiden. Ze worden daartoe gestimuleerd door het heersend pogen kwaliteitseisen aan het onderwijs te stellen en die uit te drukken in doorstromingscijfers al dan niet in combinatie met eindtermen. Ook het streven naar 'marktconform werken' van het onderwijs, zal de scholen, ook buiten de sfeer van het directe op het toekomstige beroep gerichte onderwijs, ten opzichte van elkaar meer in een concurrentiepositie brengen. We zien de differentiatie dus niet alleen aan de vraagzijde van de onderwijsmarkt optreden maar ook aan de aanbodzijde.

Over het tweede terrein van grootstedelijk onderwijsbeleid, dat van de beïnvloeding van het onderwijs vanuit het stedelijk milieu, het volgende. Het is niet goed mogelijk over dit terrein concrete uitspraken te doen of verwachtingen uit te spreken. Of meer gedaan zal worden aan de beïnvloeding van het onderwijs vanuit de omgeving dan nu gebeurt is namelijk afhankelijk van het feit of het mogelijk is globale opvattingen, die in abstracto wel in brede kring zullen worden ondersteund, om te zetten in concrete beleidsvoorstellen. Eenvoudig is dat allerm minst en vraagt een nadere analyse van de mogelijkheden. De beleidsaandacht is momenteel ook anders gericht. Veel wordt verwacht van een gerichte kleinschaliger aanpak per school, verbreding van het draagvlak in de scholen door het sluiten van convenanten waarin facilitering en streefdoelen aan elkaar zijn verbonden, verdere analyse van de aan de 'effectieve school' te stellen voorwaarden en van de daarop af te stemmen eisen waaraan onderwijsbegeleiding moet voldoen en dergelijke. Toch zou kunnen worden bezien of, de betekenis van de 'effective school movement' onverlet latend, daarnaast ten dienste van het onderwijs een op de grootstedelijke potentie geacht beleid kan worden ontwikkeld. Al opgemerkt is dat het aangeven van de mogelijkheden een het onderwijs ondersteunend stedelijk klimaat te bevorderen zonder nader onderzoek niet goed mogelijk is. Die uitwerking zal evenwel per stad kunnen plaatsvinden. Voor wat betreft de directe beïnvloeding van de leerlingenstroom, die al gedifferentieerd is en daarmee al een eerste aanzet tot segmenteringstendenzen vertoont, zagen we al dat, voor zover het maatregelen van restrictieve aard betreft, noch het rijk noch de gemeente veel invloed hebben op de spreiding van de leerlingen. Directe maatregelen van stimulerende aard kunnen door de overheid wel worden toegepast en bieden enige bescheiden kansen. Beïnvloeding van de instroom naar het onderwijs door middel van indirecte maatregelen – huisvestingsbeleid of beleid gericht op de vestiging van bedrijven en industrieën – speelt in de praktijk geen of nauwelijks een rol. De slotsom van het in 4.3 gestelde over de beïnvloeding van het onderwijsproces door het educatieve milieu zou kunnen zijn, dat de grote steden zich moeten bezinnen op mogelijkheden die de educatieve omgeving zou kunnen bieden. Een analyse van de interactie van de materiële leeromgeving met de sociale leeromgeving zou kunnen leiden tot het stimuleren van uiteenlopende activiteiten of programma's die door educatieve, culturele of andere maatschappelijke instellingen in onderlinge samenhang worden ontwikkeld en aangeboden. Het zou dan moeten gaan over voor de in de grote stad opgroeiende jeugd van belang te achten thema's, die zeker niet alleen te maken hebben met marktrelevante doelstellingen.

De effectiviteit van het onderwijs, voor zover die in de uitstroom zichtbaar wordt, heeft ook te maken met het perspectief dat onderwijs de opgroeiende generatie biedt. De hardnekkige achterstandsproblematiek, de terugval in deelname aan het onderwijs, juist bij leerlingen uit migrantengroepen, zijn niet los te zien van de verwachtingen die aan het volgen van onderwijs worden verbonden. Ook hier is de relatie met de omgeving niet zonder meer concreet aan te geven. Het gaat op deze plaats opnieuw om de relevantie die de kwaliteit van de omgeving voor het onderwijs heeft. 'Want daar wringt het vaak, zoals blijkt uit onderzoek naar de achtergronden en redenen van (niet-)deelname aan educatieve activiteiten. Een veelheid van 'barriers to learning' is uitentreeuren getabellariseerd. Het wachten is op een plan de campagne om iets aan

de gesignaleerde obstakels te doen'⁶. Een voorstel tot een eerste aanzet daartoe te komen zal in het volgend hoofdstuk worden gedaan.

De in de vorige paragraaf geciteerde suggestie de grote steden een financiële steun te geven voor te ontwikkelen zaken, zodat dat van-te-voren precies bekend is wat dat zou kunnen zijn, verdient daarbij serieus te worden genomen. Het blijkt immers vaak de grote steden die, door omstandigheden gedwongen, nieuwe wegen inslaan en nieuwe mogelijkheden onderzoeken.

⁶] H. van der Zee, 'De lerende samenleving'; *Ontwerp, Tijdschrift voor volwasseneneducatie*, nr. 0, 1989, blz. 15.

5.1 Voorwaarden

Het beeld zoals het in de voorgaande hoofdstukken is geschetst, is over het algemeen genomen weinig opwekkend. Sociale tegenstellingen verscherpen zich in de steden, toenemende segmentering is te verwachten. De ongelijkheid in onderwijskansen op grond van etnische afkomst is onmiskenbaar. Het daarmee verband houdend ontbrekende perspectief op betaald werk is alarmerend. Terwijl men moet vaststellen dat de overheden de afgelopen decennia zich veel inspanningen getroost hebben en gigantische bedragen besteed zijn om de ongelijkheid van kansen, die door het onderwijs in belangrijke mate worden bevestigd, tegen te gaan, ziet het er ook niet naar uit dat de oneigenlijke differentiatie zal verdwijnen. De vraag naar effectiviteit van het beleid gericht op het terugdringen van ongelijkheid wordt dan ook steeds vaker gesteld. Mogelijk zijn de problemen groter dan voorzien en niet op korte termijn oplosbaar. Dat is niet alleen zo omdat de differentiatie zich manifesteert als school-, wijk-, en doelgroepgebonden, maar ook omdat reeksen externe krachten buiten het onderwijs de pogingen ongedaan maken gelijkheid in het onderwijs te bewerkstelligen.

In essentie houden de in het vorige hoofdstuk geformuleerde conclusies in dat op de beide beleidsterreinen – voorzieningen en educatief klimaat – een toekomstgericht stadsspecifiek beleid gevoerd moet worden. Dat beleid moet gericht zijn op voldoende geëigende voorzieningen en op de bevordering van de deelname door de opgroeiende generatie aan die voorzieningen. In het voorgaande is ook meermalen beargumenteerd dat noch de centrale overheid noch de gemeentebesturen in de huidige situatie voldoende bij machte zijn een stadsspecifiek beleid te voeren.

De centrale overheid kan niet in voldoende mate weten wat zich in de steden afspeelt, de gemeentebesturen zijn niet in voldoende mate voor grootstedelijk beleid toegerust, waar hun hoofdaandacht moet liggen bij het bestuur van het openbaar onderwijs. Daarbij moet worden erkend dat het dereguleringsbeleid zoals dat op het terrein van het onderwijs gevoerd wordt, een uitzondering is te maken voor het volwassenenonderwijs, niet gericht is op de oplossing van de onderwijsproblematiek in de grote steden als zodanig, maar onderdeel is van een algemeen beleid.

Om te kunnen werken aan de oplossing van de onderwijsproblemen in de grote steden, maar ook aan de grote mogelijkheden die daar bestaan, moeten aan tenminste twee basisvoorwaarden zijn voldaan. Er moet, ten eerste, voldoende *kennis* zijn van de problemen en mogelijkheden en ten tweede moeten er condities zijn die *flexibele* maatregelen mogelijk maken.

Kennis

Wil men dat gedaan wordt hetgeen in de grote stad nodig is, dan moet men weten wat er aan de hand is. Dit klinkt als een gemeenplaats maar is dat toch allerm minst.

Het is de grondfout van ons onderwijsbestuurlijk systeem genoemd steeds van 'bovenaf' allerlei oplossingen te bedenken. In het onderwijs is altijd getracht vanuit het centrale niveau regelend op te treden, hetgeen geleid heeft tot een loodzware bureaucratie, niet alleen bij de centrale overheid, maar ook bij de lokale overheden. Bij de uitvoering hebben de beleidsmaatregelen dan heel andere effecten dan de beoogde. Veel problemen zijn vervolgens niet meer of onvoldoende oplosbaar. Om die ontwikkeling tegen te gaan kan men beter uitgaan van de overtuiging dat de overheden niet moeten streven naar het exclusief beheersbaar maken van sociale processen, maar wel op strategische punten sturend moeten kunnen optreden. Daarvoor moet men wel heel nauwkeurig weten wat zich in de stad afspeelt. Grootstedelijk onderwijsbeleid, niet

meer gericht op het besturen van scholen, zal zich in eerste instantie vooral moeten bezighouden met het continu signaleren van knelpunten en het aangeven van oplossingsmogelijkheden. Het is maar de vraag of dat het beste door het politiek-ambtelijk apparaat gedaan kan worden. De politiek zou ook anderen kunnen opdragen de problemen manifest te maken om vervolgens wel en oplossingsrichting te kiezen en mogelijk te maken. Wat daar ook voor pleit is het sterk responsieve karakter van de politiek. Dat wil zeggen: er moet vaak eerst sociale druk zijn ontstaan voordat men zich intensief met de vraagstukken gaat bezighouden. De publieke kwetsbaarheid van de politicus brengt met zich mee dat hij of zij ook aan hetgeen het luidste klinkt de meeste aandacht moet geven. Zeker is het zo dat de meeste politieke partijen veel aandacht besteden aan de ontwikkeling van beleidsvisies op lange termijn over tal van onderwerpen, maar toch kan moeilijk worden ontkend dat de praktische politiek, zeker op lokaal niveau, gedwongen wordt zich vooral aan de korte termijnvraagstukken te wijden.

Flexibiliteit

In het instellingsbesluit van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid treffen we de formulering aan (dat) 'Regering en de vier grote steden (het) noodzakelijk achten dat effectiviteit en functionaliteit van het grote stedenbeleid verbeterd worden'¹.

Als grootstedelijk onderwijsbeleid een onderdeel uitmaakt van het grote stedenbeleid – en dat kan toch moeilijk worden bestreden – is te concluderen dat ook de regering met de grote steden van mening is dat verbeteringen op het terrein van het grootstedelijk onderwijsbeleid moeten worden overwogen. De vraag rijst dan welke betekenis in dit verband aan de termen effectiviteit en functionaliteit moet worden gegeven.

Effectiviteit houdt in dat gestelde doelen bereikt worden en functionaliteit verwijst naar relatie tussen doelen en middelen.

De uiteindelijke doelstellingen van het onderwijs zijn gericht op de persoonlijke vorming, op de ontwikkeling bij de leerlingen van culturele waarden en opvattingen en op de voorbereiding op de beroepsuitoefening. Bij operationele uitwerking kunnen de doelstellingen om verschillende maatregelen vragen. Eén van de eisen aan functioneel onderwijsbeleid te stellen is dat het aan gewijzigde omstandigheden is aan te passen, met andere woorden dat het flexibiliteit bezit. Nu is flexibiliteit een woord dat nogal eens in adviezen, rapporten en politiek-ambtelijke beleidsstukken is te vinden en in verschillende betekenissen gebruikt wordt. In de context van deze studie betekent flexibiliteit het sneller kunnen anticiperen op wat in relatie tot de stedelijke noden moet gebeuren. Dat zou kunnen betekenen gemakkelijker procedures bij fusies, meer mogelijkheden voor – tijdelijke – afwijkingen van opheffingsnormen en financiering en bij de uitvoering van herschikkingsoperaties en dergelijke. Zoals in het voorgaande al beschreven zijn maatregelen gericht op de verbetering van het educatieve klimaat niet in een pasklare formule aan te geven. Per geval zal moeten worden gezien tot welke actie men op stedelijk niveau kan besluiten.

De eis van effectiviteit leidt tot het werken aan de oplossingen in de nabijheid van de problemen. Dat betekent dat voor de grootstedelijke vraagstukken naar aanpassingen in de bestuursorganisatie gezocht moet worden. Het zijn immers problemen die, zo is de lijn van het betoog in de voorgaande hoofdstukken, in een schooloverstijgend niveau in de grote stad hun oorzaak vinden en derhalve niet in het hele land aanwezig zijn. Beknopt zou men het zo kunnen stellen: het bestuurlijk niveau van het rijk is te hoog en dat van de afzonderlijke scholen te laag. Een tussenniveau is dan ook de moeite van het overwegen waard, want onmiskenbaar is dat de onderwijs-situatie in de grote steden moeilijk beheersbaar is. Dat komt door de omvang van de problemen maar ook door het zwakke

¹] Externe Commissie Grote Stedenbeleid, *Grote steden grote kansen*; 's-Gravenhage, Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1989.

instrumentarium dat de grote steden ter beschikking staat. Alle bestuurlijke en ambtelijke energie wordt opgeslurpt door het gelijktijdig voorkomen van allerlei zaken die in het onderwijs opgelost en veranderd dienen te worden én door het daarmee verband houdend voortdurend noodzakelijke overleg, vaak over kleinigheden, met het departement van O&W.

Een tweetal typen actie is nodig. Versterking van de stedelijke ontwikkelingsfunctie gebaseerd op een intensieve signalering van de problemen en een nader onderzoek naar de bestuurlijke mogelijkheden om tot een samenhangend grootstedelijk onderwijsbeleid te komen. Het laatste onderwerp is evenwel zo gecompliceerd dat daarover, alvorens aanbevelingen zijn te geven, een nadere oriëntatie vereist is.

5.2 Verruiming van bestuurlijke mogelijkheden

Om tot verruiming van bestuurlijke mogelijkheden op de omschreven beleids-terreinen te komen lijken drie reële mogelijkheden voorhanden.

Ten eerste kan op grond van het gegeven dat thans landelijk een dereguleringsbeleid gevoerd wordt voor een afwachtende houding worden gekozen. Men gaat er dan vanuit dat aan verbetering van al de gesignaleerde tekortkomingen gewerkt wordt.

Ten tweede kan worden gekozen voor een herformulering van rijks- en gemeentelijke bevoegdheden. Uitgangspunt is dan dat de grote gemeenten gezien worden als de meest aangewezen instantie om de grootstedelijke belangen te behartigen. Zowel de doelstellingen van grootstedelijk onderwijsbeleid als de wijze van organisatie hoe die te bereiken, behoren tot de verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen. Per gevolg heeft de gemeentelijk overheid een grotere beleidsruimte nodig.

Ten derde kan worden gedacht aan het toekennen van bevoegdheden aan de mogelijk te vormen agglomeratiebesturen.

Ad. 1: Afwachtende houding

Meermalen is in het voorgaande vastgesteld dat een specifiek op de grote steden gericht onderwijsbeleid niet wordt gevoerd. De vraag is evenwel niet beantwoord of het thans ingezette decentralisatiebeleid een opnieuw bezien van de bestuurlijke mogelijkheden voor de grote steden overbodig maakt. De kennis van de grootstedelijke omstandigheden is – zo zou de redenering kunnen zijn – bij het departement, bij de schoolbesturen, bij de onderwijsbegeleidingsdiensten en in de scholen zelf toch ruimschoots aanwezig? De verkleining van de afstand tussen overheid en scholen wordt door het reguleringsbeleid en in het kader van het onderwijsvoorrangsbeleid nagestreefd. Daarmee zullen de nodige verbeteringen geleidelijk worden bereikt.

Hoe aantrekkelijk deze redenering voor menigeen zal klinken, ze is niet goed houdbaar. Zeker, hierop is in deze studie ook meermalen gewezen, de overheden hebben zich de afgelopen decennia zeer veel inspanningen getroost en zijn grote bedragen besteed om de ongelijkheid van kansen in het onderwijs tegen te gaan. Tóch is het niet te verwachten dat het decentralisatiebeleid de oneigenlijke differentiatie zal doen verdwijnen. Dat volgt in feite uit hetgeen in deze studie is beschreven. Zoals in de hoofdstukken 2 en 3 is vastgesteld, manifesteert de oneigenlijke differentiatie zich als school-, wijk- en doelgroepgebonden, maar zijn op het ontstaan van de differentiatie reeksen van oorzaken buiten de school om van invloed. Een aantal van die oorzaken houdt direct verband met de grootstedelijke context. Die oorzaken liggen als het ware tussen het niveau van de centrale overheid en de schoolbesturen in. Omdat besturen moet zijn toegesneden op de maat van de problemen moeten grootstedelijke vraagstukken dan ook op grootstedelijk niveau worden aangepakt.

Het thans in uitvoering zijnde decentralisatiebeleid, het beleid op het terrein van de volwasseneneducatie is de uitzondering, maakt dat niet mogelijk. Het

richt zich direct tot de scholen en instellingen en slaat het schooloverstijgende niveau over. Het wel gehoorde argument dat Nederland te klein is voor regionale decentralisatie op onderwijsgebied wordt hier derhalve afgewezen. Nederland is wel klein, maar dat betekent (nog) niet dat het één grote stad is.

Ad. 2: Decentralisatie naar gemeenten

Met het aan de orde stellen van decentralisatie van rijksbevoegdheden op het gebied van het onderwijs naar het gemeentelijk niveau komt men aan een onderwerp van een zware politieke geladenheid. Het volgende citaat geeft dat goed weer ².

‘Decentralisatie van onderwijsbeleid is in ons land een gevoelig onderwerp. Iedere (politieke) discussie erover raakt op enigerlei wijze de tere verhouding tussen het openbaar en bijzonder onderwijs en verwijst naar de beslissingsmacht van de centrale en lagere overheid. Bij het afwegen van de voor- en nadelen van een gedecentraliseerd onderwijsbeleid wordt slechts in geringe mate een beroep gedaan op argumenten in de sfeer van doelmatigheid en effectiviteit. Opvattingen over en interpretaties van het begrip vrijheid van onderwijs bepalen groten-deels de uitslag van het afwegingsproces’.

De feitelijke stellingname van de politieke woordvoerders van het openbaar en het bijzonder onderwijs bij discussies over de bestuursstructuur van ons onderwijs is gebaseerd op diepgewortelde politiek-filosofisch opvattingen over de rol van de overheid op het terrein van het onderwijs. Het aantal publikaties over dit onderwerp is niet meer te tellen. Decentralisatie van regelgeving naar lagere overheden voor wat betreft het bijzonder onderwijs werd in het regeerakkoord van 1982 expliciet uitgesloten en vormde daarmee ‘een voorlopig politieke afsluiting van een discussie die vanaf het midden van de zeventiger jaren in alle heftigheid is gevoerd’ ³. Sedertdien is de situatie niet veranderd. ‘Ten aanzien van het bijzonder onderwijs worden, behoudens het reeds in wetgeving bepaalde, aan lagere overheden geen beleidsbepalende c.q. bestuurlijke bevoegdheden gegeven’ aldus het regeerakkoord 1989. Wel is een begin gemaakt met een dereguleringsprogramma gericht op versterking van de autonomie van de school. Daarvan ‘profiteren’ dan ook de gemeenten in hun schoolbestuurlijke rol. Hun rol als hoedster van het onderwijs in de gemeente wordt daardoor evenwel niet versterkt. Een hernieuwde discussie over decentralisatie naar de gemeenten toe biedt geen perspectief, misschien alleen indien de grote gemeenten bereid zijn zich te ontdoen van de rol van schoolbestuur van het openbaar onderwijs. Dat zou wellicht een mogelijkheid bieden de vastgelopen discussie over de decentralisatie van bevoegdheden op dit terrein naar lagere overheden weer op gang te brengen.

Ad. 3: Agglomeratiebesturen

Recent is opnieuw aandacht gevraagd voor de vorming van één bestuurlijke autoriteit in de zg. stedelijke agglomeraties. In het ‘Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden’ adviseert de Raad voor het Binnenlands Bestuur de discussie over de vormgeving van het bestuur in de grootstedelijke agglomeraties te heropenen ⁴. In het Rapport van de Externe Commissie Grote Stedenbeleid wordt geadviseerd de vier grote steden tot bestuurlijke eenheden te maken op de schaal van de desbetreffende agglomeratie door de vorming van vier agglomeratiegemeenten. De afbakening van het begrip ‘grootstedelijke agglomeratie’ is natuurlijk essentieel. In het genoemde advies van de Raad voor het

²] D. Mentink, *Onderwijsbeleid en Onderwijsvrijheid*; 's-Gravenhage, Stichting voor Onderzoek van het Onderwijs, 1984, blz. 15.

³] *ibid.* blz. 19

⁴] Raad voor het binnenlands bestuur: *Advies over het bestuur in grootstedelijke gebieden*; 's-Gravenhage, maart 1989.

Binnenlands Bestuur komt dat dan ook aan de orde. In het advies verstaat men onder agglomeratie: 'een vrijwel aaneengesloten stedelijk gebied doorsneden door gemeentegrenzen'. In de Nederlandse verhoudingen wordt het dan indicatief gebruikt voor de gebieden die behoren tot de maatschappelijke invloedssfeer van de vier grootste steden in die zin dat deze gebieden voor een aantal maatschappelijke functies op deze gebieden zijn georiënteerd⁵.

Zo gedefinieerd zijn er zeker aanknopingspunten met de onderwerpen van onderwijsbestuurlijke aard. De aanwezigheid van onderwijsvoorzieningen in de grote stad heeft, zeker waar het vormen van voortgezet-, speciaal- en beroepsonderwijs betreft, een regionale betekenis. Scholen trekken leerlingen aan van buiten de gemeentegrenzen en ook beperkt zich de betekenis van het onderwijs voor de economische ontwikkeling zich niet tot de stad zelve, maar heeft een werking in de gehele regio. Zo bezien zou er wel iets te zeggen zijn voor een pleidooi bepaalde bevoegdheden op het terrein van het onderwijs aan een agglomeratiebestuur toe kennen. Aan de andere kant is het de vraag of de omvang van een agglomeratie het bestuur daarvan weer niet te zeer afbrengt van de feitelijke ontwikkelingen in het onderwijs. Een nadere studie zou daarover verheldering moeten brengen.

5.3 Aanbevelingen

De slotsom van de voorgaande hoofdstukken moet zijn dat hetgeen zich in de grote steden op het gebied van het onderwijs afspeelt niet in voldoende mate beheersbaar is. Dat wordt vrijwel voortdurend bevestigd door berichtgeving in de media, uitspraken van politici en deskundigen en publicaties van onderzoekers. Ondanks grote inspanning dreigt het proces van segmentering in het onderwijs toe te nemen. Voor grote groepen nemen daarmee de kansen op scholing en werk af.

Bij deze verkennende studie is ook gebleken dat rijk en gemeenten erg veel activiteiten ontplooiën. Het onderwijs is een grote en arbeidsintensieve bedrijfstak.

Op rijksniveau werkt een zwaar toegerust departement met een geweldig potentieel aan deskundigheid, bij de gemeenten is veel ervaring met en kennis over de lokale omstandigheden, de bestuursniveaus worden bemensd door hardwerkende bewindslieden en leden van schoolbesturen en in de scholen werken duizenden toegewijde mensen. Het afgelopen decennium is veel wetgeving op zeer uiteenlopende terreinen van het onderwijs tot stand gekomen. Veel wetenschappelijk onderzoek is en wordt verricht en veel kennis is ook voorhanden. Hier passen geen vanuit een vooringenomen standpunt gedane uitspraken dat 'het beleid' niet goed is en dat nieuwe benaderingen van het onderwijs in de steden zo maar voor de hand liggen. Alleen blijft de constatering dat het vele dat gedaan is voor de steden niet voldoende effect gehad heeft. Daarom is het nodig toch te zoeken naar richtingen die wellicht nieuwe mogelijkheden bieden en waarbij het onderwijs in de grote steden als met een eigen karakteristiek wordt gezien. Maclure stelt dat de onderwijsproblemen van de grote steden voortkomen uit sociale achterstandsituaties en dat die dus moeten worden aangepakt⁶. Armoede, slechte behuizing, straatcriminaliteit, vandalisme, druggebruik, stress als gevolg van scheiding en gezinsuitbreiding, moderne vormen van kinderarbeid, grootschalig verzuim (in Londen alleen al ongeveer een kwart van de leerlingen betreffende), en agressie weerspiegelen zich in het onderwijs. Het gaat hier zijns inziens speciaal om de 'education consequences of urban disadvantage'.

Het is hoogst onwaarschijnlijk dan wel uitgesloten, dat de problemen in de grote steden in Nederland de omvang zullen krijgen als in de Amerikaanse en

^{5]} *ibid.* blz. 4

^{6]} S. Maclure, Editorial, *European Journal of Education*, nr. 19, 1984, blz. 357-363.

Europese miljoenensteden. Maar dat hoeft niet te betekenen dat de ontwikkelingen moeten worden afgewacht.

Wat nu te doen?

Uitgangspunt bij de hiervolgende aanbevelingen is dat het initiatief van de grote steden zelf moet uitgaan. In de grootstedelijke gebieden bestaan specifieke problemen en moeten ook nieuwe mogelijkheden worden ontwikkeld. Daar is ook deskundigheid aanwezig en daar moeten ook de opvattingen over de richting die voor het onderwijs in de grote steden de beste is worden geformuleerd. Maar het rijk moet de steden wel de mogelijkheden bieden en hen ondersteunen. In aansluiting op wat in paragraaf 5.1 is beschreven, worden hier aanbevelingen gedaan om tot een goede *diagnose* van de grootstedelijke situatie te komen en om het nemen van *flexibele maatregelen* mogelijk te maken. De tweede aanbeveling bestaat uit twee componenten.

De aanbevelingen beperken zich daarbij uiteraard tot de beide terreinen van grootstedelijk onderwijsbeleid, zoals die in deze studie zijn beschreven.

Aanbeveling 1

De grote gemeenten wordt geadviseerd te onderzoeken of door inschakeling van ook buiten de politiek werkzame krachten een mobilisatie van ideeën en oplossingsstrategieën mogelijk is. Die deelname zou, eventueel tijdelijk, gestalte kunnen krijgen in een stedelijke onderwijsraad, een stedelijk onderwijsnetwerk of vergelijkbaar platform. Het in het hiervolgende gebruikte woord 'onderwijsraad' is dan ook steeds in die meerdere betekenissen op te vatten. De uitgangspunten die tot een dergelijke aanbeveling leiden zijn in het voorgaande hoofdstuk al beschreven. Allereerst is het een niet te loochenen feit dat het de gemeenten zijn die met de lokale noden en aanspraken geconfronteerd worden. Het zijn dan ook vaak de gemeenten geweest die als eerste naar oplossingen hebben gezocht. Maar zo goed als iedere maatregel moet voor goedkeuring naar O & W. Van anticiperend beleid kan onder die omstandigheden nauwelijks sprake zijn. Veel problemen in de grote stad moeten eerst tot wasdom komen willen ze door de centrale overheid worden erkend en zijn vervolgens niet meer of onvoldoende oplosbaar. Men kan evenwel – en dit is het tweede uitgangspunt – niet uitsluiten dat ook binnen de grote steden een andere aanpak met een vernieuwd instrumentarium nodig is. De aanbeveling de instelling van een stedelijke onderwijsraad te overwegen gaat er derhalve vanuit dat niet voetstoots vaststaat dat het politiek-bestuurlijk systeem is toegerust de uitdaging die het onderwijs voor de grote steden betekent in voldoende mate te onderkennen. Mogelijk zijn de problemen groter dan voorzien en moet aan een oplossingen gedacht worden die buiten de traditionele kaders van bevoegdheden en regelgeving vallen. Een inbreng van buiten het ambtelijk-politiek apparaat door het maatschappelijk potentieel, dat zich thans om diverse redenen niet in de politiek laat horen, kan dan nodig zijn. Om de juiste antwoorden te vinden zouden mensen uit diverse economische en culturele sectoren van de stedelijke samenleving, vertegenwoordigers van de meest kwetsbare groepen, wetenschappers en mensen uit het onderwijs wellicht een veel sterkere inbreng moeten krijgen dan gebruikelijk is. De samenstelling van de stedelijke onderwijsraad moet plaats vinden op grond van de te verwachten bijdrage van de leden. Die bijdrage heeft betrekking op de stedelijke onderwijsproblematiek en op de stedelijke ontwikkeling in sociaal en economisch opzicht.

Voor de deelname van de etnische groeperingen aan een dergelijk platform pleit nog dat het bij de emancipatie van de leerlingen uit de migrantenmilieu's gaat over de aansluiting bij de belevingswereld van de leerlingen en over de vaardigheden die in hun milieu al aanwezig zijn. Om beleid te ontwikkelen dat daaraan recht doet is de inbreng van mensen die de milieu's en het onderwijs kennen nodig.

Hoe in voorkomend geval de verhouding van de stedelijke onderwijsraad met

de gemeenteraad moet worden geregeld moet per stad worden gezien. Van stad tot stad zal samenstelling en werkwijze van de stedelijke onderwijsraad verschillend kunnen zijn. De stedelijke onderwijsraad kan uiteraard niet treden in de bevoegdheden van de gemeenteraad. Hij moet uitsluitend beleidsbeïnvloedend zijn op grond van de kwaliteit van de advisering en niet op grond van een belangenvertegenwoordiging in een of andere vorm.

Een stedelijke onderwijsraad zou direct kunnen beginnen met een onverhulde diagnose van hetgeen zich in de stad op onderwijsgebied afspeelt.

Die diagnose gaat dan – uiteraard – over onderwerpen met een grootstedelijk karakter en heeft dus betrekking op de twee beleidsterreinen van hoofdstuk 4. Dat betekent ten eerste dat men onderbouwde opvattingen naar voren moet kunnen brengen over de noodzaak van onderwijsvoorzieningen in de stad.

In algemene termen is de problematiek van de grote steden bekend. De essentie daarvan is, juist met het oog op de segmentering, een scholingstekort. De doorstroming naar kansrijkere opleidingen moet voor grote groepen jongeren door op hun mogelijkheden toegesneden scholingstrajecten tot stand worden gebracht. Maar hoe ligt het nu precies? Welke groepen blijven in welke buurten en in welke mate achter? Wat voor scholingsmogelijkheden moeten dan tot stand worden gebracht? Welke maatregelen of voorzieningen zijn nodig om de schooluitval terug te dringen?

In de tweede plaats zou een stedelijke onderwijsraad zich moeten wijden aan het uitwerken van de gedachten over en de concrete verbetering van een stedelijke educatief klimaat. In het vorige hoofdstuk is beschreven dat dit geen eenvoudige opgave zal zijn.

Maclure is van mening, dat in een grote stad zelf een tegenwicht moet worden geboden tegen de vaak chaotische grootstedelijke omgeving. 'A basic level of law order is an essential prerequisite of schooling, in an urban setting as elsewhere, but there are clearly quite different norms in different social settings and the educational climate does not need to be the same everywhere'⁷. Ook hier dus weer een argument voor een benadering die niet voor elke stad hetzelfde hoeft te zijn.

Op grond van de verkregen inzichten kan de stedelijke onderwijsraad adviezen uitbrengen aan zowel de stedelijke als aan de centrale overheid. Grootstedelijk onderwijs wordt immers in belangrijke mate door de centrale en lokale overheid in gezamenlijkheid gevoerd. Daarbij zal de stedelijke onderwijsraad zich in de praktijk wel niet geheel kunnen houden binnen de grenzen van de in deze studie aangegeven beleidsterreinen. Maar in hoeverre is dat bezwaarlijk?

In het algemeen is het grootstedelijk onderwijsbeleid gericht op het scheppen en het versterken van processen die de segmentering tegengaan en de economische kansen voor de stad doen toenemen. Het gaat in feite over het werken aan sociale integratie op het terrein van het onderwijs.

Daarop zijn de structuur en de doelstellingen van het onderwijs ook van invloed. Uiteraard is wettelijke vormgeving daarvan in Nederland een landelijke aangelegenheid. Technologische, economische en culturele ontwikkelingen zullen op termijn vanzelfsprekend van invloed zijn op de politieke discussie over structuur en inhoud van het onderwijs en tenslotte in wetgeving daarover resulteren. En die wetgeving is uiteraard bepalend voor de situatie in de grote steden. Goede wetgeving zal daarom ook met de ontwikkelingen in de grote steden rekening moeten houden, opdat de steden niet tot in lengte van jaren educatieve probleemgebieden blijven, waarvoor *achteraf*, na het constateren van de manco's, aanvullende maatregelen nodig blijken.

Denkbaar is dat accenten in de vormgeving van het onderwijs in de steden wel eens anders zouden moeten liggen dan elders. De grootstedelijke multi-etnische samenleving, de achterstands-problematiek, de terugval in deelname aan het onderwijs dat ook te maken heeft met het perspectief dat onderwijs de

⁷] *ibid.*

opgroeiende generatie biedt en dus met de noodzaak tot flexibilisering van het onderwijs en met andere onderwijsmethoden, maar ook de kansen die de pluri-forme bevolkingssamenstelling biedt, zijn allemaal zaken die in de grote steden om eigen oplossingen vragen. In onderwijs, dat een voorbereiding op het leven wil zijn, moet ook naar een houding tegenover maatschappelijke vraagstukken moet worden gezocht. Leune bepleit de voorbereiding van leerlingen op de toekomstige samenleving door ondermeer het bijbrengen van besef van solidariteit, door het leren omgaan met eventuele armoede en door niet-eenzijdige oriëntatie op de wereld van de arbeid⁸. Over een dergelijke opsomming valt natuurlijk wel te discussiëren en ook hier zijn aanvullingen denkbaar, maar de relevantie van zulk een stellingname is, juist nu zoveel eenzijdige aandacht aan de betekenis van het onderwijs voor de arbeidsmarkt wordt geschonken, moeilijk te ontkennen. Want tegenover de sterke druk het onderwijs te doen aansluiten bij de vereisten die voor de beroepsuitoefening nodig zijn, staat dat er vermoedelijk te weinig vanuit de samenleving met hetzelfde gewicht en dezelfde overtuigingskracht wordt gewezen op het belang van doelstellingen als het vertrouwd raken met algemeen onderschreven normen en waarden en de ontwikkeling van de persoonlijke bewustwording. Dat moet blijkbaar vanuit de scholen zelf gebeuren. En alweer is aannemelijk, dat de noodzaak om aan dit soort ideeën, die een tegenwicht pogen te bieden tegen de negatieve effecten van een aantal ontwikkelingen, aandacht te besteden, in de steden het grootst zal zijn. In een multi-culturele samenleving is de solidariteit en tolerantie hard nodig, waar minder kansen bestaan op betaalde arbeid en/of toename van de vrije tijd te verwachten is, moet ook aan een andere leefstijl aandacht kunnen worden besteed.

Tenslotte nog het volgende. De centrale overheid zou, in aansluiting op de gedachtegang dat de grote steden dikwijls genooddaakt worden de impuls tot nieuwe ontwikkelingen te geven, een bedrag ter beschikking kunnen stellen voor de opzet en de werkwijze van de stedelijke onderwijsraad. De stedelijke onderwijsraad zou uit een dergelijke som ook onderzoek naar de noodzaak, ontwikkeling of opzet van gerichte scholingsprogramma's of andere voorzieningen kunnen financieren. Voor alles zal op de toepasbaarheid van de aanbevelingen gelet moeten worden. Na verloop van tijd – zeg drie jaar – kan de rijksoverheid dan evalueren of er werkelijk zinvolle perspectieven ontwikkeld zijn, terwijl desgewenst gedurende de zittingsperiode van de stedelijke onderwijsraad het gemeentebestuur een vorm van controle op het karakter van de uitgaven kan houden. De essentie van deze gedachte is de steden een mogelijkheid te bieden op de cultuuromslag, die zich onder meer op grond van de numerieke aanwezigheid van de leerlingen uit de migrantenmilieu's voltrekt, te anticiperen. Dat zou de Nederlandse samenleving wel eens veel kunnen besparen, in materiële en immateriële zin.

Aanbeveling 2

Lokale vergezichten alleen zijn niet effectief als ze niet gevolgd worden door maatregelen. Al uitvoerig is in deze studie gewezen op de inperking van beleidsruimte die de gemeentelijke dubbelrol met zich brengt. Ook is beschreven dat wachten of het huidige decentralisatiebeleid de planningsmogelijkheden van de grote steden zal verbeteren niet reëel is. Of agglomeratiebesturen er zullen komen is ongewis en wat dat dan voor het onderwijs zal betekenen onduidelijk. Beschreven is ook hoe de discussie over decentralisatie van rijksbevoegdheden naar het gemeentelijke niveau door de koppeling van decentralisatievraagstukken aan opvattingen over de vrijheid van onderwijs niet verder komt. De enige weg die nog perspectief biedt is dat elk van de grote steden, als men tenminste meer bevoegdheden op het gebied van de planning van het onderwijs wenst, uit het gegeven van de bestuurlijke impasse de conse-

^{8]} J.M.G. Leune, 'Onderwijs, scholing en de minima'; *Pedagogische Studiën*, 1988, jaargang 65, blz. 260-269.

quentie trekt en zich bereid verklaart de rol van schoolbestuur van het openbaar onderwijs op te geven. Al eerder is aangegeven dat we hier raken aan een onderwerp waarover in Nederland al decennia wordt gediscussieerd, namelijk de juiste afweging van de belangen van het openbaar en het bijzonder onderwijs. Het is binnen het kader van deze exploratieve studie niet doenlijk het verloop van de discussie en de gebruikte argumenten weer te geven. Maar waar hier een zo vergaande aanbeveling gedaan wordt, moet op twee essentiële vragen een antwoord worden gegeven. De eerste vraag betreft de mogelijkheden die voor het loslaten van de functie van schoolbestuur van het openbaar onderwijs bestaan. De tweede vraag is of het gemeentebestuur, als men dat zou doen, dan ook meer mogelijkheden krijgt grootstedelijk beleid te voeren. Beide vragen komen hier aan de orde.

Component a:

Bij kennisname van de discussie over de scheiding tussen openbaar en bijzonder onderwijs valt op dat regelmatig voorstellen worden ontwikkeld het bestuur van het openbaar onderwijs te wijzigen. Dat komt deels voort uit de bezwaren die aan het bestuur van scholen door een gemeentebestuur worden gevoeld. Daarover zijn legio publikaties voorhanden⁹. Minder uitgesproken wordt het feit dat de verzuiling in het onderwijs als ideologisch uitgangspunt onder druk staat waardoor het bijzonder onderwijs zich steeds minder van het openbaar onderwijs gaat onderscheiden. Op termijn kan dit neerkomen op annexatie van het openbaar onderwijs¹⁰.

Om in deze gecompliceerde stelling de verwarring niet te vergroten, zij nogmaals herhaald waarom in deze studie de ont koppeling gemeentebestuur-schoolbestuur is aanbevolen. Het gaat hier uitsluitend en alleen om de belemmering weg te nemen, die de schoolbestuurlijke rol voor de gemeentebesturen van de grote steden betekent om tot verruiming van beleidsmogelijkheden te komen.

Het gaat niet om het verzwakken van de positie van het openbaar onderwijs maar om het creëren van een toestand waarin het gemeentebestuur niet meer als een met het bijzonder onderwijs concurrerend schoolbestuur wordt gezien en zich uitsluitend aan grootstedelijk onderwijsbeleid kan wijden. Daarom moet de vraag of er een geëigende bestuursvorm voor het openbaar onderwijs in de steden bestaat worden aangevuld met de voorwaarde dat het karakter van het openbaar onderwijs onverlet moet blijven. Nu wordt in het algemeen naast vrije toegankelijkheid en ideologische neutraliteit de publieke beheersvorm als een van de formele kenmerken van het openbaar onderwijs beschouwd. Dit laatste met name vanwege de zogenaamde garantiefunctie. Voor iedereen in het land moet onderwijs bereikbaar zijn. In de huidige wetgeving bestaan als mogelijkheden de bestuurskommissie krachtens artikel 61 van de gemeentewet en delegatie van het bevoegd gezag aan een samenwerkingsorgaan ingevolge de wet gemeenschappelijke regelingen. De laatste oplossing komt voor de grote gemeenten niet in aanmerking, van de eerste zijn al voorbeelden te geven. Daarnaast is in het begin van de jaren tachtig voorgesteld een Raad voor het Openbaar Onderwijs (R.O.O.) te vormen als nieuwe bestuursvorm voor het openbaar onderwijs¹¹. Recent is het pleidooi voor de zg. licentiegedachte¹². Binnengemeentelijke decentralisatie kan eveneens een oplossing bieden, mits men de eigen voor grootstedelijk onderwijsbeleid benodigde bevoegdheden niet uit handen geeft.

^{9]} J.M.G. Leune, 'De bestuursvorm voor het openbaar onderwijs ter discussie'; in: *Het bestuur van het openbaar onderwijs*; R.W.C. Akkermans en J.M.C. Leune (red.), Den Bosch, Malmberg, 1983. Blz. 7-29.

^{10]} A.P.M. Schoten, 'Het publiekrechtelijk karakter van het openbaar onderwijs in gevaar?'; op cit. blz. 53-66.

^{11]} J. Wallage, 'Naar een Raad voor het Openbaar Onderwijs'; op cit. blz. 30-39.

^{12]} C.A.M. Tetteroo, 'Het bestuur van het openbaar onderwijs; een andere gedachte'; in: *Gemeentelijk onderwijsbeleid op de weg naar het jaar 2000*; Leusden, YUGA advisering BV, blz. 51-56.

Component b:

Simultaan met de voorbereiding van een dergelijke verstrekkende operatie, die in elk van de steden een andere vorm kan hebben, zouden de vier grote steden gezamenlijk het initiatief moeten nemen om te laten onderzoeken welke planningsbevoegdheden de grote steden behoeven om de grootstedelijke uitdaging aan te kunnen.

Wellicht verdient het aanbeveling daarmee een externe commissie te belasten. Het gaat namelijk om een politiek neutrale analyse en ambtelijke commissies zullen eerder bij de bestaande bestuurlijke en politieke verhoudingen aansluiten. Is een helder beeld ontstaan over de benodigde bevoegdheden dan kunnen voorstellen op de geëigende niveau's ter discussie worden gesteld. Het feit dat de grote steden bereid zijn hun functie als schoolbestuur van het openbaar onderwijs op te geven in ruil voor mogelijkheden een grootstedelijk onderwijsbeleid te kunnen voeren en het feit dat men daarvoor concrete voorstellen ontwikkeld heeft moeten de ideologische belemmering voor een zakelijke discussie kunnen wegnemen.

De componenten a en b van deze aanbeveling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. De grote steden zouden hun schoolbestuurlijke rol niet moeten opgeven zonder zeker te zijn dat in wetgeving verankerde taken dan ook aan hen worden toebedeeld. Anders geeft men het belangrijkste instrument dat men heeft om de lokale onderwijssituatie te beïnvloeden uit handen.

Zo komen we aan de formulering van het eindadvies van deze studie die zich in hoofdzaak richt tot de gemeentebesturen van de vier grote steden.

Op grond van het uitgangspunt dat er twee terreinen zijn waarop een specifiek toekomstgericht grootstedelijk onderwijsbeleid meer vorm zou moeten krijgen, namelijk: de structuur van de onderwijsvoorzieningen en het educatieve klimaat in de steden, kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan.

Aanbeveling 1

- *Het verdient overweging de betrokkenheid van de stedelijke samenleving bij de lokale onderwijspolitiek te verbreden door de vorming van een stedelijke onderwijsraad of vergelijkbaar platform. De centrale overheid zou de gemeenten hierbij financieel moeten steunen omdat anticiperend beleid in de grote steden het rijk veel kan besparen.*

Aanbeveling 2

Component a

- *Omdat de zakelijke discussie over decentralisatie van onderwijsbevoegdheden naar het gemeentelijke niveau steeds op de verzuilde structuur van het onderwijs botst, verdient het overweging die impasse te doorbreken. De gemeentebesturen in de grote steden kunnen daartoe de aanzet geven door in hun steden een vorm te zoeken waardoor zij niet langer met het bestuur van de openbare scholen belast zijn.*

Component b

- *Het verdient overweging een externe commissie de opdracht te geven te onderzoeken welke planningsbevoegdheden de grote steden voor het voeren van grootstedelijk onderwijsbeleid nodig hebben.*

Het doel van deze studie was nagaan of het onderwijs in de vier grote steden van ons land zodanige karakteristieken vertoont dat daarvoor afzonderlijke bestuurlijke aandacht nodig is. En zo dat het geval is, waarop zou die extra aandacht zich dan dienen te richten? Centraal stond derhalve de vraag: *'bestaat er in Nederland een typisch grootstedelijke onderwijsproblematiek?'* De probleemstelling en de verantwoording van de opbouw van deze studie is in hoofdstuk 1 geformuleerd.

In hoofdstuk 2 is uitgegaan van de context van de grote stad, die daarbij gekarakteriseerd werd met behulp van kenmerken als bevolkingsdichtheid, sociale heterogeniteit en grootstedelijke cultuur. Nagegaan is welke invloed van deze kenmerken op het onderwijs uitgaat. Centraal in de redenering staat het begrip 'sociale segmentering', op te vatten als het uiteenvallen van de samenleving in geledingen.

'Tweedeling', 'verpaupering' en dergelijke begrippen zijn de eindstadia van het proces van segmentering. De sociale segmentering is in de grote steden in sterkere mate aanwezig dan in de rest van het land. Getracht werd aannemelijk te maken dat niet alleen de segmentering haar invloed op het onderwijs doet gelden, maar ook dat het onderwijs bijdraagt aan de sociale segmentering. Dit gebeurde op basis van enig empirisch materiaal en theorievorming ontleend aan de onderwijswetenschappen.

In hoofdstuk 3 wordt een beschrijving gegeven van het onderwijsbeleid dat de grote steden zelf, binnen de grenzen van hun bestuurlijke mogelijkheden, bij het tegengaan van de sociale segmentering voeren. De steden blijken dan voornamelijk twee doelstellingen na te streven, te weten een algemeen maatschappelijke en een sociaal-economische doelstelling. Overigens zijn zowel het rijk als de gemeentebesturen daarmee bezig. Soms is het beleid, gericht op de situatie in de grote steden, uitsluitend rijksbeleid, soms is het beleid dat het gemeentebestuur voert, vaak is het beleid dat in gezamenlijk overleg tot stand komt. Daarom worden twee termen gehanteerd: 'gemeentelijk grootstedelijk onderwijsbeleid', beleid dat de steden in de marge van het rijksbeleid kunnen voeren, en 'grootstedelijk beleid', beleid dat met het oog op de problemen en mogelijkheden in de grote steden geboden is en in belangrijke mate object van het beleid van de rijksoverheid is.

De steden blijken zeer veel activiteiten te ondernemen doch ervaren daarbij een serie knelpunten. De afbakening van de begrippen, de bestuurlijke ruimte, het feitelijke beleid op de doelstellingen gericht en de knelpunten komen in achtereenvolgende paragrafen aan de orde. De inventarisatie levert op dat de steden hun als typisch grootstedelijk ervaren problemen in nauwe samenwerking met de rijksoverheid trachten op te lossen.

Echter, het beleidsterrein waarop de steden opereren en de hun toegewezen bevoegdheden zijn niet duidelijk afgebakend. In de grote steden leeft het gevoel dat hetgeen zich op het gebied van het onderwijs afspeelt niet in voldoende mate meer beheersbaar is. Ondanks grote inspanningen dreigt het proces van segmentering in het onderwijs toe te nemen. Voor grote groepen nemen de kansen op scholing en werk af.

Uit de hoofdstukken 2 en 3 kan geconcludeerd worden dat in de grote steden een eigensoortige onderwijsproblematiek bestaat, waarvoor afzonderlijke beleidsaandacht nodig is. Daarmee is evenwel nog niet aangegeven op welke beleidsterreinen die aandacht zich dan zou moeten richten. Die vraag is het onderwerp van hoofdstuk 4. Er wordt daar geabstraheerd van het feitelijk beleid zoals het in de steden door rijksoverheid, gemeentebesturen en schoolbe-

sturen wordt vormgegeven. Uitgaande van de doelstellingen van het onderwijs wordt een doelstelling van grootstedelijk onderwijsbeleid gedefinieerd. Concretisering van die algemene doelstellingen leidt tot twee beleidsterreinen waarop grootstedelijk onderwijsbeleid zich moet richten. Ten eerste moet gezorgd worden voor een voldoende en onderling afgestemd aanbod van voorzieningen. Ten tweede moet het beleid gericht worden op de optimale benutting van die voorzieningen. Toegankelijkheid en evenredige deelname door iedere bevolkingsgroep moet worden nagestreefd. Beide terreinen: de voorzieningen en de planning daarvan en de ondersteuning van een optimale deelname door het educatieve klimaat in de stad te versterken worden uitgewerkt. Als conclusies van dit hoofdstuk worden geformuleerd dat een flexibel en gedifferentieerd geheel van onderwijsvoorzieningen nodig is en in elke stad aan een ondersteunend educatief klimaat aandacht moet worden geschonken. De moeilijkheden om deze doelstellingen te bereiken worden aangegeven. Tevens wordt beargumenteerd dat de noodzaak die doelstellingen te realiseren in de toekomst zal toenemen.

In het afsluitende hoofdstuk 5 wordt vastgesteld dat een toekomstgericht stadsspecifiek onderwijsbeleid nodig is. Aan twee basisvoorwaarden moet worden voldaan wil dat tot stand kunnen komen. Er moet kennis van de lokale omstandigheden zijn en flexibele maatregelen zijn nodig. Het eerste vraagt een systematische ordening van relevante informatie, het laatste betekent besturen op het niveau van de problemen.

In een afzonderlijke paragraaf worden de daarvoor bestaande mogelijkheden onderzocht. De noodzaak van een continue diagnose van en flexibele maatregelen op de beide als grootstedelijk gedefinieerde beleidsterreinen leidt tot aanbevelingen die op blz. 64 zijn samengevat.

Geraadpleegde doch in het voorgaande niet geciteerde gemeentelijke nota's

Gemeente Amsterdam, *De Onderwijspositie van migrantenkinderen in Amsterdam: 1987 en 1982*. Amsterdam, 1989.

De Amsterdamse basisschool een buurtschool?
Amsterdam, 1989.

Concept-nota Relatie Onderwijs-Arbeidsmarkt.
Amsterdam, 1989.

Hoofdlijnennotitie Volwasseneducatie Amsterdam,
1989.

Raamnota Gemeentelijk Minderhedenbeleid. Hoofdstuk VI. Onderwijs Amsterdam, 1989.

Gemeente Den Haag, *Haags computerproject basisonderwijs*;
's-Gravenhage, oktober 1988.

De verbetering en vernieuwing van het onderwijs op openbare scholen voor basis-, speciaal-, en voortgezet onderwijs in Den Haag. - Actieplan -; 's-Gravenhage, april 1987.

Minderheden meer toekomst; Actieplan migranten in onderwijs en volwasseneneducatie; 's-Gravenhage, januari 1988.

Naar een effectieve bestrijding van onderwijs achterstanden. Notitie over evaluatie en bijstelling van het Haagse onderwijs voorrangbeleid, de verbetering van doorstroming van leerlingen en een project voorstel; 's-Gravenhage, 1988.

Rapportage van de werkgroep 'laat instromende allochtone leerlingen'; 's-Gravenhage, (geen jaartal).

Buurtkinderen – intercultureel taalprogramma voor jaargroep 7 en 8; Zwijssen, Tilburg, 1987.

Concept-beleidsnota volwasseneneducatie 1988-1992 's-Gravenhage, maart 1988.

Nota Huiswerkrij onderwijs, 's-Gravenhage, 1989.

Gemeente Rotterdam, *Kwaliteit aan de basis; kansen voor ontwikkelingen in het Rotterdamse openbaar basisonderwijs;* Rotterdam 1987.

Rotterdam in meervoud; rapport van een intersectorale werkgroep van de bestuursdienst; Rotterdam, 1988.

Rotterdam in meervoud; Sector notitie onderwijs; Rotterdam, 1988.

School in bedrijf; – kansen voor een ontwikkeling in het Rotterdams openbaar algemeen voortgezet onderwijs; Rotterdam, 1986.

Onderwijs en beroep, een hedendaagse uitdaging; Rotterdam, 1984.

Evenredige verdeling: Kleur en/of kansen – rapportage van de werkgroep schoolpopulatie ten behoeve van de Raad van Overleg; Rotterdam, 1987.

Gemeente Utrecht, *Onderwijs aan etnische minderheden in het kleuter en lager onderwijs in de gemeente Utrecht;* Utrecht, 1983.

Samen veranderen; Utrecht, 1985.

Samen veranderen: reacties en maatregelen, Utrecht, 1986.

Nota gemeentelijk voortgezet onderwijs; Utrecht, 1984

Nota basiseducatie van de gemeente Utrecht; 1986.

Lokaal overleg onderwijsvoorrangbeleid Utrecht, Onderwijsvoorranggebieden in Utrecht op weg naar 1990; Utrecht, 1986.

Rapporten aan de Regering

Eerste raadsperiode:

- 1 Europese Unie*
- 2 Structuur van de Nederlandse economie*
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
- 4 Milieubeleid (1974)*
- 5 Bevolkingsgroei (1974)*
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)*
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)*
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)*
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)*
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)*
- 13 Maken wij er werk van?
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)*
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)*
- 15 De komende vijftieng jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)*
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)*

Tweede raadsperiode:

- 17 Etnische minderheden (1979)*
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel I: Een poging tot uitlokking (1980)*
- 20 Democratie en geweld
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980*
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)*
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)*
- 23 Onder invloed van Duitsland
Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)*
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)*

Derde raadsperiode:

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)*
- 26 Waarborgen voor zekerheid
Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei; kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
Deel 1: Rapport aan de Regering; Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)*
- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap; een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek; een inventarisatie (1988)

* Uitverkocht

Vierde raadsperiode:

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Alloctonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)

Rapporten aan de Regering en publicaties in de reeks 'Voorstudies en achtergronden' zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via de SDU Uitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 2, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-3789911.

'Voorstudies en achtergronden'

Eerste raadsperiode:

- V 1 W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- V 2 I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)*
- V 3 G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)*
- V 4 IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)*
- V 5 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)*
- V 6 Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977*

Tweede raadsperiode:

- V 7 J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)*
- V 8 W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)*
- V 9 R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)*
- V10 Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)*
- V11 R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)*
- V12 De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)*
- V13 W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V14 S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog. Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V15 F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse industrie (1980)*
- V16 A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken Modelstudie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V17 A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalf, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V18 J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. VerLoren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen Pre-adviezen bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V19 C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland Studie bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*

* Uitverkocht

- V20 M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J.C. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)*
- V21 J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)*
- V22 P.Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning
Vier pre-adviezen over beleidsvorming in het openbaar bestuur (1980)*
- V23 Beleid en toekomst
Verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel I (1981)*
- V24 L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn
(1981)*
- V25 J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V26 J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V27 A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. De Wolff, F. Sturmans:
Kwaliteit van de arbeid
Pre-adviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)*
- V28 J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)*
- V29 J.C. Hess, F. Wielenga: Duitsland in de Nederlandse pers – altijd een probleem?
Drie dagbladen over de Bondsrepubliek 1969-1980 (1982)*
- V30 C.W.A.M. van Paridon, E.K. Greup, A. Ketting: De handelsbetrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek
Duitsland (1982)*
- V31 W.A. Smit, G.W.M. Tiemessen, R. Geerts: Ahaus, Lingen en Kalkar; Duitse nucleaire installaties en de gevolgen voor
Nederland (1983)*
- V32 J.H. von Eije: Geldstromen en inkomensverdeling in de verzorgingsstaat (1982)*
- V33 Verslag van de tweede Raadsperiode 1978-1982*
- V34 P. den Hoed, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs: Planning als onderneming (1983)*
- V35 H.F. Munneke e.a.: Organen en rechtspersonen rondom de centrale overheid (1983); 2 delen*
- V36 M.C. Brands, H.J.G. Beunders, H.H. Selier: Denkend aan Duitsland; Een essay over moderne Duitse geschiedenis en
enige hoofdstukken over de Nederlands-Duitse betrekkingen in de jaren zeventig (1983)*
- V37 L.G. Gerrichhauzen: Woningcorporaties; Een beleidsanalyse (1983)*
- V38 J. Kassies: Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid (1983)*
- V39 Leo Jansen: Sociocratische tendenties in West-Europa (1983)*

* Uitverkocht

'Voorstudies en achtergronden mediabeleid'

- M 1 J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)*
- M 2 E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)*
- M 3 L.J. Heinsman/NOS: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)*
- M 4 L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)*
- M 5 N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet (1982)*
- M 6 Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)*
- M 7 P.J. Kalf/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor produktie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)*
- M 8 J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; Een beoordeling van de stand van zaken (1982)*
- M 9 K.J. Alsem, M.A. Boorsma, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leefflang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)*
- M10 W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediabeleid en cultuurbeleid; Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden (1982)*
- M11 A.P. Bolle: Het gebruik van glasvezelkabel in lokale telecommunicatienetten (1982)*
- M12 P. te Nuyl: Structuur en ontwikkeling van vraag en aanbod op de markt voor televisieproducties (1982)*
- M13 P.J.M. Wilms/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: Horen, zien en betalen; Een inventariserende studie naar de toekomstige kosten en bekostiging van de omroep (1982)*
- M14 W.M. de Jong: Informatietechniek in beweging; consequenties en mogelijkheden voor Nederland (1982)*
- M15 J.C. van Ours: Mediaconsumptie; Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst (1982)*
- M16 J.G. Stappers, A.D. Reijnders, W.A.J. Möller: De werking van massa-media; Een overzicht van inzichten (1983)*
- M17 F.J. Schrijver: De invoering van kabeltelevisie in Nederland (1983)*

* Uitverkocht

