

Onderwijsongelijkheid op lokale en nationale schaal

Willem Boterman

Versterkt ons onderwijsstelsel bestaande sociale ongelijkheden en segregatie, of kan het die ook doorbreken? Om die vraag te beantwoorden is het goed oog te hebben voor het samenspel van het nationale niveau en het lokale of regionale niveau en gebruik te maken van het begrip 'onderwijslandschappen'.

Om te begrijpen op welke manieren onderwijssystemen samenhangen met sociale ongelijkheden op de snijvlakken van klasse, ras, geslacht en andere zaken, is het noodzakelijk te begrijpen hoe de wet- en regelgeving die ten grondslag ligt aan onderwijssystemen zich ergens manifesteert. Er bestaat immers geen onderwijsstelsel in abstracte zin; er is alleen de uitvoering en uitwerking van dat systeem in tijd en plaats. Ons nationale onderwijsstelsel manifesteert zich op lokaal en regionaal niveau. Daarbij is van belang hoe actoren in het veld -- zoals schooldirecteuren, leraren, ouders en kinderen -- betekenis geven aan onderwijs en het in de praktijk brengen. Het samenspel van het nationale niveau en specifieke lokale of regionale niveaus levert een 'onderwijslandschap' op. De historisch gegroeide onderwijslandschappen ontstaan als reactie op onderwijskansen en geven die kansen op hun beurt vorm. De onderwijslandschappen komen voort uit de sociale, demografische, religieuze en etnische geografie van specifieke plekken.

Onderwijslandschappen verschillen in termen van de institutionele dimensie, zoals de mate waarin en de manier waarop waarmee ouders hun onderwijsvoorkeuren kunnen uiten en nastreven (bijvoorbeeld bij hun schoolkeuze). Andere institutionele factoren die een centrale rol spelen zijn bijvoorbeeld de positie van particuliere scholen; de mate waarin geografische nabijheid de centrale bepalende factor is voor de schoolkeuze; en het scholenaanbod waaruit ouders kunnen kiezen.

Onderwijslandschappen verschillen ook door hun sociale geografieën. De samenstelling van de leerlingenpopulaties op stedelijk, wijk en schoolniveau naar sociaal-economische status, migratieachtergrond, taal, of religie bepalen mede het onderwijslandschap. Bijvoorbeeld de concentratie van relatief kansarme leerlingen in sommige gebieden, terwijl welvarende kinderen voornamelijk in andere buurten wonen (woonsegregatie), heeft direct effect op de schoolkeuze van ouders en daarmee op een ongelijke verdeling van leerlingen over scholen (onderwijssegregatie). Veel van de factoren die onderwijslandschappen vormgeven vallen dus buiten het domein van onderwijsbeleid, maar spelen toch een centrale rol bij het vormgeven van onderwijsresultaten.

Het feit dat onderwijslandschappen op allerlei manier van elkaar verschillen, ook als ze ingebed zijn in hetzelfde wettelijke nationale kader, zou grote effecten moeten hebben op de manier waarop er beleid wordt gevoerd om onderwijsongelijkheid te verkleinen. Grote uitdagingen voor het onderwijs zoals het lerarentekort, segregatie of ongelijke advisering zijn weliswaar nationale en zelfs internationale fenomenen, maar ze doen zich lang niet overal in dezelfde mate voor. Een onderwijslandschapsbenadering laat zien dat het type problemen en de mechanismes die deze problemen veroorzaken geworteld zijn in de specifieke omstandigheden op een bepaalde plek op een bepaald moment. Bijvoorbeeld, segregatie in Amsterdam kent een andere omvang en dynamiek dan in de meer landelijke gebieden van Nederland. De enorme diversiteit van leerlingen én scholenaanbod op korte afstand van elkaar levert een heel ander onderwijslandschap op dan in gebieden waar slechts enkele scholen bereikbaar zijn. Een ander voorbeeld: problematiek van

onder- en overadvisering hangt niet alleen samen met de interacties tussen ouders en basisschool (die ook sterk kunnen variëren), maar wordt ook mede vormgegeven door het aanbod en de regels ten aanzien van aansluiting op het middelbaar onderwijs. Waar in de grote steden een VWO advies belangrijk is om op bepaalde scholen terecht te komen, daar hebben leerlingen in grote delen van Nederland veel minder te kiezen en is een scholengemeenschap vaak de enige optie. Het lerarentekort is ook ruimtelijk ongelijk verdeeld, samenhangend met bevolkingsdynamiek en woningmarktontwikkelingen. Veel van die problemen zijn daarom alleen goed aan te pakken met beleid dat zowel de complexiteit als het schaalniveau van het probleem helder voor ogen heeft. Het is dus noodzakelijk om het onderwijsstelsel te ontleden en zo in te richten dat het 't meest effectief is. Sommige vormen van beleid en wetgeving zouden bij uitstek nationaal moeten zijn, maar veel problemen zouden beter af zijn bij gemeentelijke aanpak (en bijbehorende competenties van lokale betrokkenen).

Zo is de aanpak van segregatie gedoemd te mislukken als dit niet op het juiste schaalniveau wordt aangepakt. Landelijk beleid kan helpen, maar niet als er bij het opstellen geen rekening wordt gehouden met de enorme lokale variatie. Tegelijkertijd is het vragen aan individuele scholen om segregatie op te lossen een onmogelijke opgave. Segregatie in het basisonderwijs is immers een systeemkenmerk op het niveau van de (lokale) 'schoolmarkt' en niet een fenomeen of verantwoordelijkheid van individuele scholen. Het niveau voor iedere effectieve aanpak zal dus voor basisscholen met name de gemeente zijn en voor middelbare scholen de bredere schoolregio. Onderwijsbeleid dat schaal een centrale rol toekent is in mijn optiek vele malen effectiever in staat om het stelsel als geheel rechtvaardiger te maken.

Willem Boterman is universitair hoofddocent sociale geografie aan de Universiteit van Amsterdam. Hij doet onderzoek naar de ruimtelijke dimensies van schoolkeuze, segregatie en onderwijsongelijkheid.