

Onderwijs: de sleutel tot integratie?



Een onderzoek naar integratiebevorderende
maatregelen in het onderwijs

Onderwijs: de sleutel tot integratie?

*Een onderzoek naar integratiebevorderende
maatregelen in het onderwijs*

Tamara Schellings

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	p. 4
2.	Het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA)	p. 8
	2a Voor- en vroegschoolse educatie	p 9
	2b Ondersteuning van de schoolloopbaan	p 10
	2c Bestrijding van voortijdig schoolverlaten	p 12
	2d Beheersing van de Nederlandse taal	p 13
3.	De gewichten- en cumi-regeling	p. 16
	3a Gewichtenregeling	p 16
	3b Cumi-regeling	p 17
4.	Het beleid in Engeland en Wales, en Frankrijk	p. 18
	4a Engeland en Wales	p 18
	4b Frankrijk	p 19
5.	Conclusies en aanbevelingen	p. 21
	Literatuurlijst	p. 25



De integratie van allochtone groepen in de Nederlandse samenleving is sinds een aantal jaren een van de belangrijkste maatschappelijke en politieke thema's.¹ De discussie over dit gevoelige onderwerp zat tot eind jaren negentig vrijwel op slot. De positie van mensen met een andere cultureel-etnische achtergrond lag te gevoelig.

Hoofdstuk 1 Inleiding

Multiculturaliteit werd, deels uit overtuiging en deels uit gemakzucht, lange tijd als de enige weg gezien. Er was veel te weinig oog voor de problemen die een multicultureel samengestelde bevolking met zich meebracht.

Dat is echter drastisch veranderd. Nu wordt zonder omhaal gesproken over het gevoerde en het te voeren beleid. De opvatting dat de integratie van minderheden zelfs is mislukt, heeft behoorlijk aan invloed gewonnen. Hoewel dat een schromelijke overdrijving is, zijn er wel veel problemen blijven bestaan. Deze vragen om een voortvarende en tegelijkertijd adequate aanpak.

Integratie wordt steeds vaker uitgelegd als assimilatie. Van allochtonen wordt een actieve participatie binnen de Nederlandse samenleving verwacht, evenals beheersing van de Nederlandse taal en kennis van en respect voor de Nederlandse waarden, normen, gewoonten en gebruiken. Allochtonen moeten kansen worden geboden op maatschappelijke participatie en o.a. de overheid moet daar actief beleid op ontwikkelen, maar tegelijkertijd moeten ze die kansen ook grijpen vanuit een verantwoordelijkheid voor hun eigen toekomst en die van de Nederlandse samenleving.

Het vergroten van de participatie kan op allerlei verschillende manieren worden bevorderd: het volgen en voltooien van opleidingen, deelnemen aan het arbeidsproces, actief zijn binnen organisaties en politieke instanties, het aangaan van informele contacten etc. Veel hangt af van de motivatie en inspanningen van het allochtone individu. In dit rapport wordt de bevordering van integratie via het onderwijs centraal gesteld. Daar zijn goede redenen voor. De betekenis van onderwijs voor de ontwikkeling van kinderen en jongeren is in zowel sociaal-culturele als economische zin niet te overschatten.

Sociaal-culturele betekenis

Het onderwijs is een voorbereiding op het latere maatschappelijke functioneren, waarvoor vaardigheden en kennis dienen worden bijgebracht. Het heeft direct invloed op de ontwikkelingsfase waarin kinderen zich bewust worden van de eigen culturele en etnische identiteit en die van anderen. Het onderwijs draagt bij aan een positieve of negatieve houding ten aanzien van zichzelf en anderen. Daarvan gaat een sterke invloed uit op houding en gedrag in het latere leven. Het beleid moet zich niet alleen richten op het bestrijden van achterstanden van allochtone leerlingen, maar ook op de condities waarin leerkrachten de leerlingen leren omgaan met culturele en etnische verschillen. Het ontwikkelen van een positieve attitude is essentieel voor de integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving.²

Economische betekenis

De klasse of statusgroep waarin men geboren is, is in de afgelopen decennia steeds minder bepalend geworden voor de positie op de arbeidsmarkt. Het onderwijs is daarvoor in de plaats gekomen. De toegang tot een goede positie op de arbeidsmarkt en hogere sociale status is steeds meer afhankelijk geworden van de eigen prestaties, met name in het onderwijs. Daarnaast is de toegenomen sociale mobiliteit van cruciaal belang voor migranten, die zich hier in de jaren zestig en zeventig gevestigd hebben. Zij en de nakomende generaties hebben met de toegenomen sociale mobiliteit de mogelijkheid hun economische positie duurzaam te versterken. Maar om daarvan te kunnen profiteren moet wel aan een aantal aanvangsvoorwaarden zijn voldaan. Met name een goede onderwijskwalificatie is van groot belang.³

¹ Het CBS rekent personen tot allochtonen als ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Tot de categorie "niet-westers" behoren allochtonen uit Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië met uitzondering van Indonesië en Japan.

² Vedder, blz. V-VI

³ Tesser, blz. 106-108

Iedereen volgt van jongs af aan voltijds onderwijs, gedurende minstens twaalf jaar. Dat biedt vele mogelijkheden om (zeer) jonge mensen de ondersteuning te bieden die ze nodig hebben. Dat met name veel allochtone leerlingen die ondersteuning hard nodig hebben, zal hieronder blijken.

Beïnvloedingsfactoren

Het onderwijs kan een cruciale rol spelen bij het bestrijden van achterstanden en daarmee het bevorderen van de integratie van allochtonen. Er moet echter veel worden overwonnen. Vanaf het begin van de schoolcarrière behalen allochtone leerlingen, met name in datzelfde onderwijs, gemiddeld minder goede resultaten dan autochtone leerlingen.

Allochtone leerlingen doen in grote meerderheid examen op het vmbo. In het jaar 2001 gold dat voor 74 procent van de allochtone leerlingen. Onder autochtone leerlingen was dat 58 procent. De groep allochtone vmbo-leerlingen volgt ook nog eens meer dan gemiddeld één van de beroepsgerichte leerwegen (en dus niet de 'hogere' theoretische leerweg).

Van alle allochtone leerlingen doet slechts zeven procent vwo-examen en acht procent havo-examen. Ook het slagingspercentage op havo en vwo ligt lager onder allochtone dan onder autochtone leerlingen. In het schooljaar 2000/2001 slaagde 91 procent van de autochtone eindexamenkandidaten voor de havo en 92 procent voor het vwo. Van de allochtone leerlingen haalden 79 procent respectievelijk 80 procent het diploma.⁴

Nog een aanwijzing van de mindere onderwijsprestaties onder allochtone leerlingen is het percentage van hen dat voortijdig de school verlaat. Gegevens hierover zijn te lezen in paragraaf IIc.

Een recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft uitgewezen dat de achterblijvende prestaties van allochtone leerlingen onder invloed van het lokale achterstandsbeleid iets verbeteren, dit in tegenstelling tot de resultaten van autochtone achterstandsleerlingen. Een verbetering in hun resultaten is nauwelijks zichtbaar.⁵ Waarom scoren allochtone leerlingen beduidend minder goed op school? Onderzoek aan de Universiteit Tilburg wijst uit dat hun prestaties – veelal negatief – worden beïnvloed door een groot aantal factoren. Deze kunnen worden onderverdeeld in de volgende vijf categorieën:

- de sociaal-economische status,
- de sociaal-culturele achtergrond,
- de beheersing van het Nederlands als moedertaal en in het bijzonder de beheersing van het Nederlands als tweede taal,
- de verblijfsduur in Nederland,
- de algemene en meer specifieke schoolkenmerken.

Sociaal-economische status

Vooraf kinderen van laag opgeleide allochtone ouders hebben al bij aanvang van hun schoolcarrière een grote achterstand.⁶ Op de basisschool wordt die achterstand niet ingelopen. Integendeel, recent onderzoek wijst uit dat veel leerkrachten hun verwachtingspatroon richting de leerlingen afstemmen op het opleidingsniveau van de ouders. Als gevolg hiervan krijgen veel allochtone kinderen minder lesstof dan anderen en wordt het verschil tussen autochtone en allochtone leerlingen alleen maar groter.⁷

Sociaal-culturele achtergrond

In het Nederlandse onderwijsprogramma wordt er nog steeds van uitgegaan dat leerlingen van huis uit een zekere ondersteuning en algemene kennis van de Nederlandse samenleving en cultuur hebben meekregen. Deze veronderstelling komt in veel gevallen echter niet overeen met de werkelijkheid.

Kennis van de Nederlandse taal

In gezinnen met een allochtone achtergrond wordt lang niet altijd in het Nederlands gesproken. Dit geldt in de eerste plaats voor leerlingen die van woonland wisselen, zoals jongeren die in het kader van gezinshereniging naar Nederland komen.⁸ Deze groep heeft bij aanvang van de schoolloopbaan een extra grote achterstand.

⁴ CBS Sociaal-economische maandstatistieken 2003, blz. 53

⁵ SCP, blz. 19

⁶ Universiteit van Tilburg

⁷ Jungbluth, Onderwijs Research Dagen

⁸ Entzinger, blz. 40-41

Verblijfsduur

Verwacht mag worden dat hoe langer iemand in Nederland is, hoe beter de kennis van de Nederlandse samenleving, cultuur en taal is ontwikkeld. Regelmatig blijkt echter dat ook onder al lang hier verblijvende allochtonen, het gebrek aan kennis en inzicht vaak groot is. Ook het volgen van een inburgeringscursus biedt geen enkele zekerheid dat die kennis zich gunstig zal ontwikkelen.

Schoolkenmerken

Uit een recent Nederlands onderzoek naar witte en zwarte scholen is gebleken dat de "kleur" van een school geen verband houdt met het welbevinden van een leerling, de sociale positie in de klas, en het zelfvertrouwen van een leerling. Wel is de sociaal-etnische samenstelling van een school van invloed op de taal- en rekenprestaties van leerlingen.⁹

De negatieve gevolgen van deze factoren dreigen zeer ernstige vormen aan te nemen. Mede als gevolg van de minder goede schoolresultaten blijft de sociaal-economische positie van allochtone bevolkingsgroepen achter bij die van autochtonen. Het percentage werklozen onder allochtonen is al jarenlang twee à drie keer zo hoog als onder autochtonen.¹⁰ Bovendien staan, in tijden van economische teruggang, zoals in de afgelopen paar jaar, de banen van allochtone werknemers extra snel op de tocht. Een relatief groot percentage van hen heeft een tijdelijk contract (achtien procent van de allochtone werknemers, tegenover zeven procent van de autochtone werknemers). Deze groep heeft grote kans langdurig werkloos te raken, als gevolg van het "last in, first out" mechanisme.¹¹

Een aantal beïnvloedingsfactoren heeft te maken met de thuissituatie van allochtone jongeren. Ofschoon van ouders en opvoeders een grotere rol moet worden gevraagd bij het bestrijden van de achterstanden van hun kinderen is die benadering zeer complex en onzeker qua uitkomst. Des te meer reden om via het reguliere onderwijs concreet beleidsdoelen te formuleren en ze ook waar te maken. Met name op het gebied van taalachterstand is via het onderwijs veel te doen. Hierop wordt in dit rapport nader ingegaan.

Subsidierelingen

In Nederland worden leer- en ontwikkelingsachterstanden via het onderwijs met name bestreden door middel van extra financiering van gemeenten en scholen. Momenteel kent Nederland drie verschillende subsidieregelingen:

- Onderwijs in een Allochtone Levende Taal (OALT)
- Het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA)
- De gewichten- en de cumi (culturele minderheden)-regeling

Het Onderwijs in Allochtone Levende Talen is vanuit de jaren zestig ontwikkeld tot actief overheidsbeleid in de jaren zeventig, bedoeld om remigratie te vergemakkelijken. Vanaf de jaren tachtig wordt OALT gezien als hulpmiddel bij de acculturatie van allochtonen. De overtuiging was dat allochtone leerlingen gemakkelijker in het Nederlands leren wanneer daarvoor als opstap de taal uit het land van herkomst wordt gebruikt. OALT ligt echter al lange tijd en om verschillende redenen onder vuur. Het aantal talen waarin de OALT-ondersteuning wordt gegeven is bijvoorbeeld heel beperkt. Zo is er wel taalondersteuning in het Turks en Marokkaans, maar niet in het Chinees en Indonesisch. Bovendien is OALT in de huidige vorm niet effectief. De OALT-leerkrachten zijn vaak onvoldoende geïntegreerd in het team van onderwijsgeevenden en hebben niet altijd een adequate opleiding genoten. Ook is het een kostbaar middel. De leerkrachten moeten goed worden getraind om het programma op een effectieve manier te kunnen toepassen in de eigen taal.¹² Nog een bezwaar is dat het ontbreekt aan gedegen taalmethodes om kinderen goed les te kunnen geven.¹³

⁹ Ledoux

¹⁰ CBS, Statistisch Jaarboek 2003

¹¹ Huinder, blz. 1

¹² Kuyk, van

¹³ Vermeulen

Om deze en andere redenen vinden velen dat OALT niet meer tijdens schooltijd moet worden gegeven en niet langer door de overheid moet worden gefinancierd. Ook D66 stelt zich op dit standpunt.¹⁴ Onderwijsminister Van der Hoeven ziet ook teveel bezwaren. Ze is van plan OALT in 2004 af te schaffen.

Op de twee andere hoofdbeleidsterreinen, het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid en de gewichten- en de cumi-regeling, wordt in respectievelijk de hoofdstukken II en III uitgebreid nader ingegaan. In Hoofdstuk IV wordt, ter vergelijking, een beschrijving gegeven van het achterstandenbeleid in Engeland/Wales en Frankrijk. In Hoofdstuk V worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

¹⁴ D66-voorstellen, blz. 7

Het beleid gericht op bestrijding van onderwijsachterstanden ligt voor een aanzienlijk deel in handen van de gemeenten. Daarvoor is jaarlijks een bedrag van ongeveer 525 miljoen euro beschikbaar.

Hoofdstuk 2 Het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA)

Dit geld gaat rechtstreeks van het Rijk naar de gemeenten. De omvang van de subsidie is afhankelijk van het inwoneraantal en het aantal allochtone leerlingen op scholen.

Het GOA wordt gekenmerkt door een integrale aanpak scholen werken actief samen met andere instellingen, bijvoorbeeld op het gebied van jeugdhulpverlening, welzijn, gezondheidszorg, en sport. In overleg met schoolbesturen maken gemeenten een onderwijsachterstandenplan voor een periode van vier jaar. In dit plan worden de doelstellingen voor het gevoerde beleid vastgelegd.¹⁵ De verantwoordelijkheden en taken van gemeenten zijn vastgelegd in de Wet gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, die in 1998 in werking is getreden. De Rijksoverheid blijft verantwoordelijk voor de uiteindelijke resultaten van het beleid. Het Landelijk Beleidskader geeft aan wat de landelijke doelstellingen zijn en hoe de bestrijding van onderwijsachterstand wordt geëvalueerd.¹⁶

Binnen de uitvoerende instellingen (de scholen en de instellingen op het gebied van jeugdhulpverlening, gezondheidszorg, welzijn en sport), is sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor het beleid. De doelstellingen die zijn vastgelegd in het Landelijk Beleidskader zijn richtinggevend voor het beleid van de gemeenten. Gebleken is echter dat deze richtlijnen te vrijblijvend zijn. Er bestaan veel praktische problemen bij de uitvoering van het achterstandenbeleid. Ook staat de leidinggevende rol van de gemeenten regelmatig ter discussie. Omdat het GOA voor veel gemeenten nog nieuw is, ontbreekt het vaak aan sturingscapaciteit en kennis. De integrale aanpak van onderwijsachterstanden komt daarom nog onvoldoende van de grond.

Het GOA is sterk gedecentraliseerd, omdat de aard en intensiteit van de problemen die leiden tot onderwijsachterstand per gemeente verschillen. Het is gebleken dat specifieke acties in specifieke situaties het meest doeltreffend zijn. Plannen moeten gericht zijn op een specifieke situatie van een doelgroep, zoals de allochtone leerlingen.¹⁷

Minister Van der Hoeven wil de lessen die kunnen worden getrokken breed toepassen in de vernieuwingsplannen voor het GOA. Een voorbeeld is dat de financiële middelen die de gemeenten ontvangen voor het achterstandenbeleid niet meer vrij worden besteed. Voor een integrale aanpak van de achterstand is samenwerking van en afstemming tussen alle uitvoerende instanties noodzakelijk. Van der Hoeven wil een heldere verdeling tussen de verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken instanties. Tevens moeten de gemeenten een sterke regisserende rol spelen. Om dit te bewerkstelligen is het Transferpunt Onderwijsachterstanden in het leven geroepen. Dit is een samenwerking van het Rijk, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de bestuursorganisaties in het onderwijs. Elk van deze partners levert een bijdrage aan het opsporen en oplossen van problemen die de realisatie van de doelstellingen van het onderwijsachterstandenbeleid in de weg staan.

De Wet GOA omvat vier beleidsterreinen

- A Voor- en vroegschoolse educatie
- B Ondersteuning schoolloopbaan
- C Bestrijding van voortijdig schoolverlaten
- D Beheersing van de Nederlandse taal

¹⁵ Ministerie van OCenW, Dossier GOA

¹⁶ Algemene Rekenkamer

¹⁷ Transferpunt Onderwijsachterstanden, Voorbeeld onderwijsachterstanden verdient navolging

Deze vier terreinen worden hieronder achtereenvolgens besproken

2a. Voor- en vroegschoolse educatie

De allochtone peuter staat, in het kader van integratie, de laatste tijd erg in de belangstelling. Het Landelijk Beleidskader 2002-2006 heeft de ambitieuze doelstelling in 2006 de helft van de peuters uit achterstandsgezinnen aan de voorschool te laten deelnemen. Een voorschool houdt in dat de peuterspeelzaal, waar de twee tot vijfjarigen aan deelnemen, samenwerkt met groep twee en drie van de basisschool.¹⁸ Het doel is de onderwijsachterstand voor het begin van de basisschool in te lopen. Bij het vaststellen van de doelgroep wordt de gewichtenregeling gebruikt. In totaal gaat het om ongeveer 100 000 kinderen.¹⁹

Enkele grote steden maakten in 1997 een begin met de voorschool. Er was toen nog geen sprake van beleidsinitiatieven van het Rijk voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE). In 2002 waren er 35 voorscholen, waaraan 3200 kinderen gedurende vier dagdelen in de week deelnamen. Een voorschool werkt aan de hand van VVE-programma's met een gestructureerde en didactische aanpak. De kinderen merken daar zelf niets van: het leren vindt plaats aan de hand van spelletjes. Zowel de peuterleidsters als de leerkrachten van de basisschool krijgen scholing in een educatief programma als *Kaleidoscoop* of *Piramide*.²⁰

Kaleidoscoop is een programma dat zich richt op de brede ontwikkeling van kinderen, met speciale aandacht voor taalontwikkeling. Naast een programma voor de kinderen is er een programma voor ouders ontwikkeld. Het is gebaseerd op de Amerikaanse methode High/Scope, maar het programma is verder ontwikkeld en aangepast aan de Nederlandse peuterspeelzalen en kleutergroepen in het basisonderwijs.²¹ Het *Piramide*project kent een soortgelijke aanpak als *Kaleidoscoop*. Het programma is gericht op acht verschillende gebieden die een belangrijke rol spelen in de ontwikkeling van kinderen, uiteenlopend van de taal- en denkontwikkeling tot de creatieve en sociale ontwikkeling. Hoewel *Kaleidoscoop* en *Piramide* zich richten op allochtone kinderen zijn ze niet alleen geschikt voor deze doelgroep.

Beide methodes leggen de nadruk op het initiatief van het kind. *Piramide* kent daarnaast een grotere rol toe aan de leerkracht. De *Piramide*-methode heeft een meer didactische inslag, terwijl *Kaleidoscoop* meer waarde hecht aan de pedagogische kant.²²

Omdat beide methodes primair gericht zijn op allochtone kinderen wordt er tot nu toe gebruik gemaakt van OALT. De OALT-leerkracht behandelt de belangrijkste begrippen en onderwerpen in de eigen taal van de allochtone kinderen. De nadruk ligt echter op het goed leren van de Nederlandse taal, waarbij OALT als ondersteuning is bedoeld.²³ Zoals gezegd wordt OALT naar alle waarschijnlijkheid volgend jaar afgeschaft.

Beide methodes zijn onderzocht en geevalueerd door de Universiteit van Groningen en van Amsterdam. De resultaten variëren vrij sterk, van zwak tot goed. *Piramide* komt op de gebieden taal- en denkontwikkeling als effectief naar voren. Tijdens een eerste meting van de effecten van de *Piramide*-methode in Zwolle, twee jaar na aanvang van het project, bleek het aantal kinderen met de grootste onderwijsachterstand aanzienlijk afgenomen. Bij aanvang van het project behoorden 24 kinderen tot de groep die persoonlijke begeleiding van een tutor nodig had, na twee jaar hadden 15 kinderen geen persoonlijke begeleiding meer nodig.²⁴

¹⁸ Mee, van der, blz. 18-20

¹⁹ Ministerie van OCenW, Landelijk beleidskader, blz. 10

²⁰ Mee, van der, blz. 18-20

²¹ Evegroen

²² Kuyk, van, blz. 17-20

²³ Maas, blz. 2

²⁴ Borst & Bakker, blz. 12

Het effect van Kaleidoscoop werd beschreven als “zwak tot matig” Als verklaring voor de magere resultaten kan worden aangevoerd dat de invoering van dit programma veel tijd kost waardoor de conclusie van de Rijksuniversiteit Groningen mogelijk te snel is getrokken²⁵

De goede resultaten van met name Piramide wijzen op het gedeeltelijk inhalen van een achterstand, maar is er ook sprake van een bevordering van de integratie van allochtone leerlingen? De allochtone kinderen die niet deelnamen aan de voorschool hebben een achterstand van ongeveer twee jaar bij aanvang van de basisschool De autochtone kinderen van laagopgeleide ouders hebben een achterstand van ongeveer een jaar Bij de besteding van de schaarse GOA-middelen is voor de achterstand van de autochtone leerlingen minder aandacht Bovendien kunnen niet alle kinderen gebruik maken van de voorschool, omdat dit te kostbaar is

De voor- en vroegschoolse educatie is het meest effectief als een leerling het gehele programma tot groep drie doorloopt De basisschool moet het programma van de peuterspeelzaal voortzetten, anders worden de gedane investeringen tenietgedaan Elke voorschool is gekoppeld aan een vaak zwarte basisschool Als gevolg hiervan mijden hoogopgeleide ouders de voorschool, omdat zij geacht worden hun kinderen door te sturen naar deze basisschool De voorschool is door deze regeling niet aantrekkelijk voor autochtone leerlingen en bevordert de integratie op korte termijn dus niet Het zorgt eerder voor een verdere segregatie²⁶

Het blijft de vraag of voorschoolse educatie in het algemeen een effectief middel is om de achterstand van allochtone leerlingen te verminderen De goede onderzoeksresultaten van de universiteiten van Groningen en van Amsterdam houden geen rekening met effecten op de langere termijn, bijvoorbeeld de verandering in de prestatienormen die voor kinderen zijn aangelegd Bovendien is moeilijk in te schatten wat het effect van positieve onderzoeksresultaten op het gedrag van ouders zal zijn die niet in een achterstandspositie verkeren

Frans de Vijlder stelt dat wanneer voorschoolse programma's succesvol zijn, ouders die niet in een achterstandspositie verkeren hun kinderen aan de voorschool mee willen laten doen De afstand tussen allochtone en autochtone kinderen wordt in dat geval niet verkleind, het probleem wordt slechts verplaatst²⁷

2b. Ondersteuning van de schoolloopbaan

De gemeenten leggen in een onderwijsachterstandenplan vast hoe leerlingen die tot de doelgroep van het beleid behoren, zowel binnen als buiten de school bij het doorlopen van hun schoolloopbaan worden ondersteund Het plan geeft een overzicht van de wijze waarop de GOA-gelden zullen worden besteed Voorbeelden van ondersteuning van de schoolloopbaan zijn mentorprojecten, huiswerkvoorzieningen, extra taalbegeleiding en het onderhouden van contact met ouders De doelgroepleerlingen zijn alle achterstandskinderen, zowel autochtone als allochtone Het doel van de ondersteuning is dat deze leerlingen in dezelfde mate aan verschillende vormen van het voortgezet onderwijs, secundair beroepsonderwijs en hoger onderwijs gaan deelnemen als leerlingen met vergelijkbare leervermogens die niet tot de doelgroep behoren

In 2002 kwamen er procentueel minder doelgroepleerlingen met een diploma van school af dan leerlingen die niet tot de doelgroep behoren Het verschil tussen de percentages moet in 2006 kleiner zijn Hoeveel de daling precies moet bedragen is niet vastgesteld, wel moet het percentage allochtone kinderen ten opzichte van 2002 op havo en vwo met vier procent zijn gestegen²⁸

²⁵ CITO

²⁶ Mee, van der, blz 18-20

²⁷ Vijlder, de

²⁸ Ministerie van OCenW, Landelijk beleidskader, blz 10

Een belangrijk aandachtspunt bij de ondersteuning is de overstap van vmbo naar mbo. Ongeveer een derde van de leerlingen valt dan uit het onderwijstraject. Onder deze groep bevinden zich onevenredig veel leerlingen met een allochtone achtergrond. D66 wil deze uitval bestrijden door een goede, persoonlijke begeleiding. Een voorwaarde is dat scholen van ouders mogen verwachten, dat zij zich actief met de leerling op school bezig houden. Daartoe kunnen scholen (bijzonder of openbaar) met ouders een contract sluiten, waarin wordt vastgelegd wat de school van ouders verwacht en andersom.²⁹

Deze visie sluit aan bij de bijdrage die scholen kunnen leveren aan het bevorderen van de participatie van de gehele allochtone gemeenschap. De invloed van scholen kan verder gaan dan het aanleren van kennis en vaardigheden aan allochtone leerlingen. Het bevorderen van sociale cohesie in de samenleving heeft namelijk niet alleen betrekking op datgene wat scholen aan leerlingen overdragen, maar evenzeer op de invloed die zij op ouders uitoefenen.

Om dit met succes te laten verlopen moeten ouders meer bij de school worden betrokken. Het IST (Integraal Schooltoezicht) deed in 2002 een onderzoek naar het contact van scholen met ouders op twintig islamitische scholen. In vergelijking met landelijke gemiddelden blijven de islamitische scholen ver achter op het gebied van het communiceren met ouders, het betrekken van ouders bij schoolactiviteiten en het bevorderen van het onderwijsondersteunend gedrag bij ouders. De ouderparticipatie gaat nu vaak niet verder dan het bieden van hand- en spandiensten bij festiviteiten. Een verklaring kan zijn dat islamitische scholen nog zeer beperkt in aantal zijn waardoor ze voor velen op grote afstand gelegen zijn. Voor ouders is het dan lastig om naar school te komen. De achterblijvende resultaten zijn niet toe te schrijven aan onvoldoende beleid ter bevordering van de ouderparticipatie en de redenen hiervoor, maar een nauwere betrekking van ouders bij de school is in de eerste plaats noodzakelijk voor een goede ondersteuning van de schoolbaan.³⁰

In 2002 deed de Rijksuniversiteit Groningen een onderzoek naar de meest voorkomende risicofactoren die van invloed zijn op problemen bij het doorlopen van de schoolloopbaan, schooluitval of criminaliteit onder jongeren gedurende de schoolcarrière. Het onderzoek wees uit dat etnische afkomst de grootste negatieve invloed heeft op de schoolloopbaan.

Etniciteit als risicofactor verandert gedurende de schoolcarrière van karakter. Binnen de voor- en vroegschoolse educatie en de basisschool hangt vooral een taal- en rekenachterstand samen met etnische afkomst.

Taalachterstand, en in mindere mate rekenachterstand, brengt aantoonbare grote risico's met zich mee. De achterstand is van invloed op het gehele verdere verloop van de schoolloopbaan. Leerlingen met een achterstand spijbelen gemiddeld frequenter. Bij aanvang van het lesprogramma in het voortgezet onderwijs, hangt etniciteit samen met werkhouding, sociaal gedrag en kans op voortijdig schoolverlaten. De vaak relatief lage motivatie van allochtone leerlingen verhoogt de kans op spijbelen. Spijbelen is een belangrijke risicofactor, omdat het de kans op voortijdige schooluitval verhoogt.³¹

Verder heeft het onderzoek van de Rijksuniversiteit uitgewezen, dat het huidige personeelstekort in het onderwijs een nadelig effect heeft op de professionaliteit van de begeleiding en opvang van risicoleerlingen. Om spijbelen en schooluitval tegen te gaan, wil D66 dat de leerplichtambtenaar op regionaal niveau intensief samenwerkt met instanties als de Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdzorg en Justitie.³²

Een integrale aanpak van de ondersteuning van de schoolloopbaan en de bestrijding van schooluitval is terug te vinden in het principe van *vensterschool* of *brede school*. Deze scholen waren in eerste instantie een netwerk van zorg en opvoeding om de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten. Het richtte zich op de brede ontwikkeling van het kind. De laatste jaren worden brede scholen steeds meer gezien als een effectief middel om de integratie van allochtone leerlingen te bevorderen en de veiligheid in de wijk te verbeteren.

Bij de ontwikkeling van de brede school was in eerste instantie een centrale rol weggelegd voor de gemeenten. Zij hadden een leidende functie bij het goed laten verlopen van de communicatie tussen alle deelnemende instellingen. Om het organisatorisch hanteerbaar te houden stellen echter steeds

²⁹ D66-voorstellen, blz. 7

³⁰ Inspectie van het Onderwijs, blz. 35-36

³¹ Rijken & Harms, blz. 5-7

³² D66-voorstellen, blz. 7

meer brede scholen een coordinator aan³³ Het ontbreekt het GOA namelijk vaak aan sturingskracht en capaciteit vanuit de gemeente In praktijk gaat het zogenaamde GOA-overleg vaak niet meer over de doelstellingen van het beleid, maar om eigen belangen en visies van deelnemende partijen Wil het beleid de beoogde doelstellingen bereiken, dan moeten op landelijk niveau concretere randvoorwaarden worden opgesteld³⁴ De oprichting van het Transferpunt Onderwijsachterstanden is een eerste begin³⁵

2c. Bestrijding van voortijdig schoolverlaten

Ongeveer tien procent van de jongeren verlaat het voltijds dagonderwijs zonder diploma Allochtone jongeren zijn binnen deze groep oververtegenwoordigd Hoe hoog het percentage allochtone voortijdige schoolverlaters precies is, is sterk afhankelijk van de gekozen definitie van etniciteit en het niveau waarop gemeten wordt In een in januari verschenen rapport van het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt, wordt een percentage van 81 procent genoemd Dit instituut ontleent deze gegevens aan informatie van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) Dit is het gemeten percentage schooluitval bij het totaal aantal leerlingen in 1998, na zes jaar onderwijs³⁶

In de "Almanak voortijdig schoolverlaten", een uitgave van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in 2001, wordt een veel lager percentage van veertien procent schoolverlaters met een allochtone achtergrond genoemd Het Ministerie van Onderwijs, heeft bij een representatieve selectie van tien regio's een nadere specificatie van de voortijdige schoolverlaters gemaakt Deze gegevens zijn gebaseerd op slechts twintig procent van het totaal aantal landelijk gerapporteerde voortijdige schoolverlaters De gegevens van het SCP zullen de werkelijkheid dus dichter naderen³⁷ Het huidige beleid heeft als doelstelling het aantal voortijdige schoolverlaters in 2006 met minimaal 30 procent terug te dringen ten opzichte van 2002³⁸ Iedere jongere onder de 23 jaar, die zonder startkwalificatie het onderwijs verlaat, wordt "voortijdige schoolverlater" genoemd "Zonder startkwalificatie" betekent dat de leerling zonder havo of het vwo diploma, of zonder een beroepsopleiding op niveau twee in het middelbaar beroepsonderwijs, het onderwijs verlaat³⁹ Gemeenten hebben de plicht om voortijdige schoolverlaters te registreren, op te sporen en terug te brengen naar school⁴⁰ Om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen, worden binnen het vmbo leerwerktrajecten ontwikkeld om het onderwijs voor sommige groepen leerlingen aantrekkelijker te maken

Sommige leerlingen zijn meer gemotiveerd als het onderwijs direct samenhangt met de praktijk De leerwerktrajecten bieden leerlingen de mogelijkheid niet alleen op school, maar ook binnen een arbeidsorganisatie kennis op te doen Uiteindelijk zijn de leerroutes gericht op doorstroom naar een opleiding op niveau twee in het mbo en het behalen van een startkwalificatie⁴¹

Bij wijze van experiment worden in Winschoten vanaf volgend jaar aan het einde van de vmbo-opleidingen niet langer diploma's uitgereikt Om de grote uitval direct na het examen tegen te gaan, krijgen leerlingen pas een diploma met terugwerkende kracht wanneer zij ook het mbo met succes hebben afgerond⁴²

De oorzaak van het voortijdig schoolverlaten ligt voor een belangrijk deel buiten het onderwijs Sommige voortijdige schoolverlaters hebben problemen in de thuissituatie Leraren zijn nauw betrokken bij deze problemen, maar professionele ondersteuning vanuit de jeugdhulpverlening, de jeugdgezondheidszorg en de politie zijn nodig om de problemen beheersbaar te houden en op te lossen Het probleem is dat de verantwoordelijkheden van verschillende instanties begrensd zijn, waardoor er hiaten ontstaan in de begeleiding Ofschoon gemeenten steeds meer aandacht voor het voortijdige schoolverlaten hebben en steeds meer schoolverlaters succesvol worden herplaatst, neemt

³³ Ministerie van OCenW, brede school, blz 1

³⁴ Struik, blz 8-15

³⁵ Transferpunt Onderwijsachterstanden, Voorbeeld onderwijsachterstanden verdient navolging

³⁶ Groot & Maassen van den Brink, blz 44

³⁷ Ministerie van OCenW, Almanak voortijdig schoolverlaten, blz 14-15

³⁸ Ministerie van OCenW, Landelijk beleidskader, blz 11

³⁹ Transferpunt Onderwijsachterstanden, 2.4 aanvullende regelgeving

⁴⁰ Ministerie van OCenW, Beleid Terug naar school

⁴¹ Ministerie van OCenW, Beleid Voorkomen van VSV

⁴² Riemersma

hun aantal toch toe. Deze toename heeft ervoor gezorgd dat in 2001 voor het eerst het "netto" aantal schoolverlaters (na aftrek van het aantal herplaatsingen) niet is gedaald maar met ruim drie procent is gestegen, naar 47 100 per jaar.⁴³

Het hoge aantal allochtone voortijdige schoolverlaters heeft een negatieve uitwerking op de integratie van minderheden en de Nederlandse samenleving in zijn geheel. Het onderzoeksrapport van het Sectorbestuur Onderwijsarbeidsmarkt toont aan dat de relatief grote groep voortijdige schoolverlaters zorgt voor een lagere economische groei en een hogere criminaliteit. De toename van het aantal allochtonen zal leiden tot meer voortijdig schoolverlaten.

Zolang het gemiddelde opleidingsniveau van allochtonen achterblijft bij autochtonen, zal het gemiddelde opleidingsniveau van de totale bevolking blijven dalen.⁴⁴ Dit is een verschijnsel waar ook Engeland en Frankrijk mee te maken hebben. De situatie in Nederland is vergelijkbaar met Frankrijk. Ook dat land heeft een relatief grote groep laagopgeleiden. In Nederland heeft 35 procent van de bevolking tussen de 25 en 64 jaar niet meer dan lager secundair onderwijs genoten, in Frankrijk is dit percentage 36 procent van de bevolking. Er zijn geen gegevens beschikbaar die specifiek betrekking hebben op de situatie in Engeland, maar in het Verenigd Koninkrijk vormt deze groep een veel kleiner percentage van de bevolking. Slechts zeventien procent tussen de 25 en 64 jaar in het Verenigd Koninkrijk heeft lager secundair onderwijs of minder. Nederland heeft ook het laagste percentage dat tertiair onderwijs heeft genoten, slechts 24 procent, tegenover 26 procent en 33 procent van de bevolking in respectievelijk het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.⁴⁵

2d. Beheersing van de Nederlandse taal

Binnen het GOA heeft taalbeheersing de hoogste prioriteit. Een goede taalbeheersing is essentieel voor goede resultaten op school en zelfredzaamheid in de Nederlandse samenleving. Het taalbeleid wordt, net als de andere beleidsterreinen van GOA, lokaal uitgevoerd en gefinancierd met de GOA-gelden. Het richt zich op het wegwerken van taalachterstanden bij autochtone en allochtone leerlingen en hun ouders. Het taalbeleid is bedoeld voor ouders uit minderheidsgroepen, die kinderen hebben in de leeftijd van twee tot vijf jaar en gebruik maken van voor- en voegschoolse educatie. De gemeente probeert de implementatie van het taalbeleid zo soepel mogelijk te laten verlopen. De gemeente stimuleert een integraal taalbeleid en is verantwoordelijk voor het organiseren van onderwijs buiten school, in samenwerking met andere scholen en ondersteunende instellingen.

De doelstellingen van het lokale taalbeleid zijn vastgelegd in het Landelijke beleidskader 2002-2006. De gemeenten dragen zorg voor de uitvoering, maar het Rijk blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor de realisatie van de doelstellingen. In 2006 moet de taalachterstand van de leerlingen voor wie de gewichtenregeling geldt, met 25 procent zijn teruggebracht ten opzichte van de leerlingen voor wie de gewichtenregeling niet geldt. De eindtoetsscore in het basisonderwijs op 1 augustus 2002 van de leerlingen geldt daarbij als nulmeting. Als referentie wordt een achterstand van twee jaar bij Turkse en Marokkaanse leerlingen, en van één jaar bij autochtone doelgroepeleringen, genomen. Dit is de gemiddelde achterstand bij aanvang van de schoolloopbaan.

In 2006 moet er een toename zijn van de deelname van allochtone leerlingen en hun ouders aan activiteiten die gericht zijn op het verbeteren van taalbeheersing. Op elke school in het voortgezet onderwijs met leerlingen die tot de doelgroep behoren wordt een integraal taalbeleid toegepast, waarbij aandacht wordt besteed aan het vak Nederlands en het gebruik van en aandacht voor Nederlands in andere vakken. De precieze inhoud van het beleid verschilt per gemeente.⁴⁶

D66 vindt de aanpak van de gemeenten om de gemiddelde taalachterstand met een kwart te verminderen, te vrijblijvend. Concreet moet worden aangegeven wat de leerlingen precies moeten leren, en hoe de effecten van het beleid worden gemeten.⁴⁷

De gemeente Emmen is in het najaar van 2001 begonnen met het opzetten van een doelgericht taalbeleid. Eén van de doelstellingen is het creëren van een doorgaand "taalleerprogramma" voor

⁴³ Ministerie van OCenW, Nieuwsbrieven Voortijdig Schoolverlaten

⁴⁴ Groot & Maassen van den Brink, blz. 43-44

⁴⁵ Ibidem, blz. 77

⁴⁶ Ministerie van OCenW, Landelijk beleidskader, blz. 11-12

⁴⁷ Transferpunt Onderwijsachterstanden, Nieuwsbrief GOA. Aanpak taalachterstand te vrijblijvend

kinderen van nul tot achttien jaar. Om dit taalbeleid te ontwikkelen en uiteindelijk te evalueren, is het noodzakelijk de taalbeheersing van elke leeftijdscategorie te toetsen. De auteurs C. Boonstra en M. Koop komen tot de conclusie dat er nauwelijks op systematische wijze wordt gecontroleerd of de taalontwikkeling van kinderen vooruit gaat. Voor onderwijsgeveenden is het hierdoor moeilijk de lessen aan te passen aan de behoeften van de kinderen. Taalontwikkeling zou systematisch moeten worden geobserveerd zodat deze gericht gestimuleerd kan worden. Bij systematische controle wordt de kans dat allochtone leerlingen met een grote achterstand het basisonderwijs ingaan verkleind. Een andere opvallende conclusie uit het rapport is dat speelzaalleidsters moeite hebben de kennis van taalstimulering die zij tijdens hun opleiding hebben opgedaan, in praktijk toe te passen. Om de gestelde doelstellingen te realiseren is een betere aansluiting van de opleiding bij de praktijk nodig, bijvoorbeeld door middel van coachen.⁴⁸

Een voorbeeld van een experiment met lokaal taalbeleid is Groningen. In Groningen werd tijdens het GEA (Groninger Experiment Achterstandsbestrijding) -project geëxperimenteerd met de methode "Veilig leren lezen". Het GEA-project is in 2000 op twee achterstandsscholen van start gegaan. Beide scholen hebben twee klassen in groep drie. Tijdens het project is geprobeerd de genoemde problemen op te lossen. De leerkracht leert via nascholing en begeleiding hoe extra ondersteuning gegeven kan worden, afhankelijk van de behoeften van de leerlingen. De begeleiding bestaat in groep drie uit klassenconsultaties en nabesprekingen van de lessen. Op basis van observaties werden met de leerkracht afspraken gemaakt ter verbetering van het onderwijs. Het GEA-project is gericht op meetbare verbeteringen van leesprestaties. Bij een evaluatie bleek dat de beste leesprestaties werden behaald op scholen met sterke onderwijskundige leerkrachten, die hoge verwachtingen hadden ten aanzien van de prestaties. Een veilig schoolklimaat en een regelmatige evaluatie van de prestaties van de leerlingen bleken eveneens bevorderlijk voor de resultaten. Het onderzoek was gericht op het analyseren van de samenhang tussen de aanpak van de schoolleiding, de uitwerking hiervan op de leerkrachten en het uiteindelijke effect op de schoolresultaten. In de uitvoering van het project bleken de schoolbegeleiders hun rol als coach niet te kunnen combineren met het objectief observeren van het gedrag van de leerkrachten. Vervolgens heeft het onderzoek zich enkel gericht op het evalueren van de prestaties. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat de prestaties van de leerlingen onder invloed van het GEA-project verbeteren, maar in praktijk blijkt het meten van de prestaties niet makkelijk te zijn. Bij aanvang van groep drie kunnen de meeste leerlingen nog niet lezen, wat toetsen niet mogelijk maakt. Het niveau bij aanvang van het project is onbekend, waardoor de vorderingen van de leerprestaties moeilijk zijn vast te stellen.⁴⁹

De kwaliteit van het Nederlandse taalonderwijs wordt aangetoond in de recent verschenen onderzoeksresultaten van het Amerikaanse instituut, "National Center for Education Statistics". In het rapport naar aanleiding van een onderzoek genaamd "Progress in International Reading Literacy Study" (PIRLS), worden de resultaten van een vergelijkend onderzoek naar de leesprestaties van 147.000 kinderen van negen en tien jaar in 35 landen gepresenteerd. Zowel allochtone als autochtone kinderen blijken in groep zes veel beter te lezen dan in 1991, toen een vergelijkbaar onderzoek plaatsvond. De gemiddelde leerprestaties van Nederlandse kinderen eindigden toen op de 21e plaats. Nederland komt nu wereldwijd op de tweede plaats, achter Zweden. Ook de allochtone kinderen halen een tweede plaats. Het blijkt in Nederland dus verhoudingsgewijs goed gesteld te zijn met de taalontwikkeling. Engeland komt in het onderzoek op de derde plaats.

In het PIRLS-onderzoek werd het begrijpen van verhalende, informatieve en gecombineerde teksten getoetst aan de hand van open en meerkeuze vragen. Bij de verhalende teksten behaalden de Nederlandse leerlingen een derde plaats, na Zweden en Engeland. Frankrijk eindigt bij het gemiddelde genomen van de twee typen teksten op een veel lagere plaats, de achtste plaats. Deze score ligt iets boven het internationale gemiddelde. In het onderzoek wordt geen internationale vergelijking getrokken tussen de leesprestaties van minderheidsgroepen in de deelnemende landen. Allochtone leerlingen verschillen per land en daarom is er in dit onderzoek geen internationale vergelijking getrokken van deze categorie.⁵⁰

⁴⁸ Boonstra & Koop, blz. 25-34

⁴⁹ Batenburg

⁵⁰ U.S. Department of Education

Het onderzoeksinstituut PISA deed in 2000 een uitgebreid onderzoek naar de kennis en vaardigheden van vijftienjarigen in 32 landen. In dit onderzoek wordt wel een vergelijking getrokken tussen de leesvaardigheid van allochtone leerlingen in verschillende landen. De meeste deelnemende landen zijn geïndustrialiseerd en hebben een onderwijsprogramma van goede kwaliteit, een aantal heeft een minder ontwikkeld onderwijsstelsel.

Het onderzoek concentreerde zich op het geheel van capaciteiten van jongeren en de factoren die hier invloed op hebben. PISA hanteert in het onderzoek de volgende definitie voor allochtone leerling: de leerling zelf en de beide ouders zijn in het buitenland geboren. Een autochtone leerling is zelf in het deelnemende land geboren, en heeft minstens één ouder die daar ook is geboren. De geboorteplaats van de leerling telt bij de categorisering het zwaarst. Net als in het onderzoek van PIRLS, scoren zowel de Nederlandse autochtone als allochtone leerlingen boven het gemiddelde van de deelnemende landen. Dit geldt ook voor de Engelse autochtone en allochtone leerlingen. De Franse autochtone leerlingen scoren ook in dit onderzoek lager, net iets boven het gemiddelde. De Nederlandse en Engelse allochtone kinderen scoren zelfs boven de gemiddelde score van de Europese Unie, terwijl Frankrijk ook op dit onderdeel lager scoort. Opmerkelijk is het verschil tussen de resultaten van de Nederlandse autochtone en allochtone leerlingen: het verschil in leesvaardigheid tussen autochtone en allochtone leerlingen is in Nederland groter dan in de rest van de Europese Unie. De leesvaardigheid is in Nederland sterk afhankelijk van de culturele achtergrond van een leerling.

Behalve aan gemeenten (op basis van het GOA) stelt de Rijksoverheid ook financiële middelen ter beschikking aan scholen voor het bestrijden van onderwijsachterstanden. Dit geld wordt door scholen

Hoofdstuk 3 De gewichten- en cumi-regeling

*gebruikt voor uitbreiding van de personeelsformatie. In het primair onderwijs gebeurt dat op basis van de gewichtenregeling, in het voortgezet onderwijs op basis van de cumi-regeling.*⁵¹

3a. Gewichtenregeling

De gewichtenregeling is begin jaren zeventig ingevoerd door de toenmalige Minister van Onderwijs Van Kemenade. Door het bieden van extra formatie bij hetzelfde aantal leerlingen zouden er minder kansarme kinderen per klas komen. Daardoor zou er meer ruimte ontstaan om alle leerlingen gelijke kansen te bieden.⁵²

De gewichtenregeling kent vier categorieën van basisschoolleerlingen die een bovengemiddelde kans op een onderwijsachterstand hebben:

- kinderen van laag opgeleide autochtone ouders (gewicht 1,25)
- schipperskinderen (gewicht 1,4)
- woonwagen- en zigeunerkinderen (gewicht 1,7)
- kinderen van laag opgeleide allochtone ouders (gewicht 1,9)

De gewichten geven aan hoeveel extra geld een school ontvangt per leerling uit een bepaalde categorie. In het schooljaar 2001/2002 viel vijftien procent van alle leerlingen in het primair onderwijs onder de gewichtenregeling.⁵³

Volgens sommigen is dit percentage niet in overeenstemming met het werkelijke percentage achterstandsleerlingen. De huidige regeling gaat voorbij aan een deel van de doelgroep. Zo wordt er geen extra geld gegeven voor de derde generatie allochtone kinderen van wie beide ouders in Nederland geboren zijn. De onderwijsachterstand van deze kinderen is over het algemeen echter even groot als die van de kinderen uit de tweede generatie. Zonder extra middelen blijft die achterstand bestaan.

Als voorbeeld kunnen leerlingen met een Molukse achtergrond worden genoemd. Prof. dr. Justus Veenman van het Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek (Erasmus Universiteit Rotterdam) heeft een vergelijkend onderzoek gedaan naar de derde generatie kinderen van Molukse migranten. Deze groep heeft nog steeds een taalachterstand, maar ontvangt geen extra geld via de gewichtenregeling. De integratie van de Molukse migranten stagneert hierdoor. Veenman gaat ervan uit dat de situatie van de derde generatie Turken en Marokkanen vergelijkbaar is. Ook voor deze groepen wordt geen extra geld betaald in het kader van de gewichtenregeling, maar ze hebben nog wel een achterstand.⁵⁴ Met name Turken en Marokkanen zullen als gevolg van deze achterstand vaker laaggekwalificeerde arbeid verrichten, wat hun integratie in onze samenleving belemmert.⁵⁵

Onderwijswethouders in Den Haag en Rotterdam hebben een voorstel gedaan om de gewichtenregeling niet langer te baseren op etnische afkomst, maar op het opleidingsniveau van de ouders. Een ander wijzigingsvoorstel is in de gewichtenregeling mee te laten wegen of er thuis Nederlands gesproken wordt.

⁵¹ Ministerie van OCenW, Dossier GOA

⁵² Jungbluth, Tijdschrift voor onderwijs en opvoeding, blz. 18-20

⁵³ CBS Maandstatistieken, 2003

⁵⁴ Transferpunt Onderwijsachterstanden. GOA nieuws, februari 2003

⁵⁵ Erasmus Universiteit Rotterdam

Ook Minister van Onderwijs Van der Hoeven is ervan overtuigd dat de huidige gewichtenregeling een deel van de doelgroep mist en moet worden aangepast⁵⁶ Zoals het er nu naar uitziet gaat ze een advies van de Onderwijsraad volgen Deze raad heeft geadviseerd niet meer naar de achtergrond van leerlingen en/of ouders te kijken, maar naar de capaciteiten van kleuters Die moeten worden vastgesteld in een zogenaamde begintoets Zodoende komen de feitelijke achterstanden onder aankomende basisscholieren aan het licht, terwijl de huidige regeling is gebaseerd op een vermeende achterstand Afhankelijk van de resultaten van de begintoets wordt vastgesteld voor welke leerlingen extra financiering wordt geboden

Ook een begintoets kent echter nadelen Selectie aan de poort kan het gevolg zijn Ook verkeerd gebruik ervan ligt op de loer Wanneer scholen meer geld ontvangen naarmate de toetsresultaten slechter zijn ligt lijkt het aantrekkelijk slechte uitslagen bewust te creëren⁵⁷ Slechte scores kunnen het ontslag van een gewaardeerde collega voorkomen Ook kunnen scholen een overdreven gunstig beeld creëren van de kwaliteit van hun onderwijs⁵⁸

Nog een ander bezwaar van de begintoets is dat kinderen van vier jaar moeilijk te testen zijn Ze kunnen nog niet lezen en schrijven en zich maar kort concentreren De juiste werkhouding en vaardigheden om een toets af te nemen zijn pas aanwezig op vijf- of zesjarige leeftijd⁵⁹

3b. Cumi-regeling

De toekenning van extra geld voor achterstandsbestrijding in het voortgezet onderwijs is geregeld in de cumi (culturele minderheden)-regeling Een leerling valt onder de regeling als aan een van de onderstaande voorwaarden is voldaan

- De leerling behoort tot de Molukse bevolkingsgroep
- Ten minste een van de ouders of voogden is afkomstig uit Griekenland, Italië, (voormalig) Joegoslavië, Kaapverdië, Marokko, Portugal, Spanje, Tunesië of Turkije
- Ten minste een van de ouders of voogden is afkomstig uit Suriname, Aruba of de Nederlandse Antillen
- Ten minste een van de ouders of voogden is door de Minister van Justitie als vreemdeling toegelaten op grond van artikel 15 van de Vreemdelingenwet
- Ten minste een van de ouders of voogden is afkomstig uit een ander, niet Engelstalig land buiten Europa, met uitzondering van Indonesië

Deze indeling valt niet geheel samen met de omschrijving van allochtonen Zo worden leerlingen met een Spaanse, Portugese of Griekse ouder ook tot de cumi-groep gerekend

Op de cumi-regeling is minder kritiek dan op de gewichtenregeling Het voornaamste bezwaar is de administratieve last die ermee gepaard gaat voor de scholen Deze moeten zelf aantonen recht te hebben op extra vergoeding Zij moeten daarom vastleggen wat de culturele achtergrond van de leerlingen en hun ouders is

⁵⁶ Transferpunt Onderwijsachterstanden GOA nieuws, februari 2003

⁵⁷ Jungbluth, Tijdschrift voor onderwijs en opvoeding, blz 18-20

⁵⁸ Huinder

⁵⁹ Couturier

De grote verschillen in het beleid en de status van allochtonen maakt een vergelijking met het achterstandenbeleid in het buitenland op slechts enkele punten mogelijk.

Hoofdstuk 4 Het beleid in Engeland en Wales, en Frankrijk

De vraag is in hoeverre het beleid in deze twee landen als voorbeeld kan dienen voor Nederland.

Zowel Engeland als Frankrijk kent een subsidieregeling die vergelijkbaar is met het Nederlandse GOA. De Franse “Zones Éducation Prioritaires” en de Engelse “Education Action Zones” zijn verschillend in de mate waarin het beleid gedecentraliseerd is. Tegelijkertijd zijn het allebei regelingen die extra formatie toebedelen aan sociaal-economische achterstandsgebieden.

Deze regelingen zijn gebaseerd op het idee dat onderwijsachterstanden in de eerste plaats het gevolg zijn van ongelijkheid in milieu. Frankrijk baseert het toekennen van extra middelen ter bestrijding van onderwijsachterstand alleen op de sociaal-economische positie van de leerling. De etnisch-culturele achtergrond blijft buiten beschouwing. De doeltreffendheid voor het verbeteren van de onderwijspositie van allochtone leerlingen is daardoor moeilijk vast te stellen. Specifieke gegevens van Franse allochtone leerlingen ontbreken.

Het doel van het Franse onderwijsbeleid is van allochtone kinderen “citoyens à part entière” (volwaardige burgers) te maken.

De strikte scheiding van kerk en staat is vastgelegd in artikel 1 van de grondwet. De Franse neutraliteit in het onderwijs heeft vergaande consequenties voor de mogelijkheid tot cultuuruiting van allochtone leerlingen en de inhoud van het lesprogramma. De huidige Franse regering-Raffarin is bijvoorbeeld van plan een verbod op het dragen van hoofddoekjes in de klas uit te vaardigen.⁶⁰ Engeland en Wales voeren daarentegen een specifiek beleid ter verbetering van de schoolprestaties van allochtone leerlingen. Ze laten meer ruimte voor de eigen taal en cultuur van de leerlingen in het lesprogramma. De resultaten van allochtone leerlingen worden opgeslagen in een systeem, waardoor een vergelijking met Nederlandse allochtone kinderen mogelijk is.

4a. Engeland en Wales

Het beleid in Engeland en Wales is een goed voorbeeld van specifieke acties die gericht zijn op het verbeteren van de prestaties van allochtone leerlingen. Dit is een groot verschil met het Nederlandse beleid, ook de autochtone achterstandsleerlingen vallen onder de meeste regelingen. De Engelse projecten ter verbetering van de schoolresultaten van allochtone leerlingen worden gefinancierd met de 155 miljoen pond die jaarlijks beschikbaar is door middel van een fonds, het “Ethnic Minority Achievement Grant”. In 2001 behoorde in Engeland bijna één op de acht leerlingen tot een minderheidsgroep. In 2010 zal dit waarschijnlijk één op de vijf leerlingen zijn.

In maart dit jaar is een rapport verschenen over de schoolresultaten van minderheden en de wijze waarop deze kunnen worden verbeterd. Het rapport van het Engelse Ministerie van Onderwijs trekt grotendeels dezelfde conclusies als de onderzoeken van de Universiteit van Tilburg en het SCO-Kohnstamm Instituut. Het zijn voornamelijk de verblijfsduur in Engeland, de hoge verwachtingen van de ouders en de leerkracht, en een goed leiderschap van de leerkracht, die tot goede schoolresultaten leiden.⁶¹

Omdat de capaciteiten van de leerkracht zo belangrijk zijn, voert het Engelse Ministerie van Onderwijs een doelgericht beleid om leerkrachten en schoolbesturen de kennis en vaardigheden bij te brengen die nodig zijn om de leerprestaties van allochtone leerlingen te verbeteren. De programma's die hiervoor beschikbaar zijn, richten zich op de verschillende functies binnen het onderwijs. Er zijn aparte programma's voor medewerkers met een bestuurlijke functie, zoals hoofdonderwijzers en schoolbesturen. De hoofdonderwijzer is verantwoordelijk voor het verbeteren van het onderwijs door middel van het stellen van doelen voor de school en het ondersteunen van de leerkrachten.⁶² Het schoolbeleid van de hoofdonderwijzer moet gericht zijn op een efficiënt en effectief inzetten van

⁶⁰ Blink, van den

⁶¹ Department for education and skills, *Aiming High*, blz 15-16

⁶² Department for education and skills, *Headship programmes*, blz 1

leerkrachten en leermiddelen. De programma's voor leerkrachten richten zich op het leidinggeven aan een klas waarin geen kinderen worden buitengesloten.

Het Engelse beleid dat gericht is op allochtone leerlingen, heeft als doel de resultaten van allochtone leerlingen te verbeteren. De schoolprestaties van verschillende minderheidsgroepen in Engeland zijn divers. Chinese en Indiase leerlingen presteren over het algemeen bovengemiddeld, terwijl Pakistaanse en Bengaalse kinderen onder het gemiddelde presteren.⁶³ De lessen moeten zo effectief mogelijk worden gegeven. Het lesprogramma wordt daarom aantrekkelijker gemaakt voor allochtone leerlingen. Dit betekent dat de inhoud van het lesprogramma herkenbaar is gemaakt voor allochtone kinderen. Het Nederlandse artikel acht van de Wet op het Primair Onderwijs koppelt aan het bestaan van een pluriforme samenleving de veronderstelling dat dit ook in het lesprogramma tot uiting komt.⁶⁴ Dit is vergelijkbaar met de situatie in Engeland: het onderwijs is aantrekkelijker voor minderheden omdat het programma aansluit bij de eigen culturele achtergrond. Het Engelse onderwijssysteem stimuleert daarom het gebruik van OALT.

Het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen richt zich op drie leeftijdscategorieën:

- Het beleid dat gericht is op kinderen van drie tot zes jaar stimuleert de ontwikkeling van zowel de Engelse als de 'eigen' taal. Recentelijk hebben leerkrachten in de meest problematische situaties, zoals in Londen waar 40 procent van de allochtone leerlingen naar school gaat, training gehad op het gebied van taal- en rekenles voor tweetalige kinderen. Een succesvolle leer methode bleek het vergroten van de keuzevrijheid van leerlingen. De leerlingen stellen in overleg met de leerkracht een eigen schema op, met daarin de doelstellingen van de lessen en de tijd waarin de stof behandeld moet zijn.⁶⁵
- Voor allochtone leerlingen van elf tot veertien jaar worden extra middelen beschikbaar gesteld. De leerkracht krijgt persoonlijke training, en geeft extra lesstof op alle onderdelen van het lesprogramma aan allochtone leerlingen. De training heeft als doel een effectieve lesmethode aan te leren om de kennis van grammatica bij allochtone leerlingen te vergroten.
- Het beleid dat gericht is op allochtone leerlingen van veertien tot negentien jaar is flexibeler. Het sluit aan bij de individuele wensen van leerlingen. Het moedigt hen aan het onderwijs niet voortijdig te verlaten, door hen meer vrijheid te geven zelf hun keuzes te maken.

Dit beleid is zes jaar geleden ingezet. Onderzoek naar de effectiviteit heeft op slechts enkele scholen plaatsgevonden. De eerste resultaten waren positief. Scholen worden geacht de resultaten van allochtone leerlingen op te slaan in een systeem, zodat veranderingen zichtbaar worden. Aan de hand van de resultaten van de metingen zullen bepaalde leerlingen en leerkrachten extra begeleiding en middelen krijgen.⁶⁶

4b. Frankrijk

In Frankrijk gaan bijna alle kinderen, vanaf twee, tweeënhalf jaar naar school. Frankrijk maakt in zijn onderwijssysteem geen onderscheid tussen allochtone kinderen en autochtone kinderen. Verloopt de integratie van allochtone leerlingen in Frankrijk beter als gevolg van de voorschool voor alle peuters? Het belangrijkste motief voor de oprichting van de voorschool was het zo vroeg mogelijk bestrijden van achterstanden.

Frankrijk kent een lange traditie van "voorschoolse educatie". De *Maternelle* is een integraal onderdeel van het basisonderwijs. Het programma is gericht op kinderen van twee tot zes jaar. Taalontwikkeling, beweging, fantasie en spel staan in het programma centraal. Communicatie en taalverwerving zijn in het gehele programma verweven. Uiteindelijk wordt met de kleuters de eerste beginselen van het schrijven geoefend.

Er zijn voor de verschillende jaren doelstellingen geformuleerd wat leerlingen op het gebied van taalbeheersing moeten kunnen. De *Maternelle* is dus niet gericht op vermindering van de onderwijsachterstand van allochtone leerlingen. De leerkrachten worden geacht extra aandacht te besteden aan leerlingen met een achterstand, wat in de regel overigens wel met name geldt voor

⁶³ Department for education and skills, *Aiming High*, blz. 3

⁶⁴ Bestuurscommissie Openbaar Basisonderwijs Harderwijk

⁶⁵ Department for education and skills, *The National Literacy Strategy*

⁶⁶ Department for education and skills, *Aiming High*, blz. 17-18

allochtone leerlingen Als thuis geen Frans gesproken wordt, wordt extra begeleiding gegeven voor het bestrijden van de taalachterstand

Het moeilijk te zeggen of de Maternelle de integratie van minderheidsgroepen in Frankrijk bevordert De voorschool maakt geen onderscheid tussen allochtone en autochtone leerlingen zoals in Nederland, het is een verplicht onderdeel van het lager onderwijs voor alle peuters⁶⁷ In dit opzicht werkt de Franse voorschool niet de segregatie in de hand, zoals in Nederland De uitdrukkelijke doelstelling van de voorschool in Nederland is de achterstand van met name allochtone leerlingen te verkleinen

In een grootschalig onderzoek naar internationaal vergelijkbare gegevens over de kwaliteit van het onderwijs wordt geen positief effect van de Franse voorschoolse educatie op de schoolresultaten van allochtone leerlingen op latere leeftijd gemeten Frankrijk heeft net zulke problemen met schooluitval en onderpresteren van minderheidsgroepen als Nederland⁶⁸

Het programma van de Maternelle besteedt voornamelijk aandacht aan taalbeheersing en het bestrijden van taalachterstand Daarom kan het succes van deze methode het best worden afgelezen aan het internationaal vergelijkende onderzoek van PISA naar de beheersing van de taal van het thuisland van allochtone leerlingen De resultaten van dit onderzoek zijn reeds aan de orde gekomen in het hoofdstuk "Beheersing van de Nederlandse taal" Opmerkelijk zijn de slechte scores van zowel de Franse autochtone als allochtone leerlingen⁶⁹ Dit betekent dat ondanks de intensieve inspanningen op Franse voorscholen op het gebied van taalonderwijs, ook een zichtbaar positief effect op de taalbeheersing op latere leeftijd uitblijft De Franse allochtone leerlingen scoren veel lager dan de Nederlandse allochtone leerlingen, terwijl men in Frankrijk al op tweejarige leeftijd begint met bestrijding van de taalachterstand De vraag is daarom of de kostbare voorschool een effectief middel is om onderwijsachterstanden te bestrijden Een goede taalbeheersing blijkt afhankelijk te zijn van factoren die buiten de invloed het onderwijs liggen Uit het onderzoek van PIRLS blijkt dat Nederlandse kinderen vaker thuis een computer, bureau en eigen boeken hebben, dan kinderen in de andere deelnemende landen

Een andere conclusie van het onderzoek is dat hoe vaker kinderen televisie kijken, hoe hoger de score op de leesvaardigheidstoets De invloed van deze factoren is groter dan het op jonge leeftijd bestrijden van achterstanden door middel van taalonderwijs op een voorschool In het Nederlandse basisonderwijs besteden leerlingen een groter gedeelte van de lestijd aan taal dan in het Engelse onderwijs In Frankrijk wordt nog meer tijd aan taalonderwijs besteed, terwijl de resultaten teleurstellend zijn⁷⁰ De voornaamste methoden om taalachterstand van allochtone leerlingen te bestrijden liggen dus grotendeels buiten de invloed van het onderwijs

⁶⁷ Sikkes, blz 22-23

⁶⁸ OECD, grafieken van Education at Glance, blz 1

⁶⁹ OECD, Knowledge and Skills for Life, blz 152 en tabel 6.10 blz 293

⁷⁰ Ministerie van OCenW, Samenvatting van Education at Glance, blz 8 en Transferpunt Onderwijsachterstanden, Nieuwsflits Onderwijsachterstanden, april 2003

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

Het Hoofdlijnenakkoord

In het hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II is vastgelegd, dat de middelen voor het GOA, de gewichtenregeling en de cumi-regeling zullen worden samengebracht in één nieuwe regeling, met als maatstaf de feitelijke achterstand van een leerling. De schoolbudgetten zullen worden gebundeld en gedecentraliseerd naar de scholen. In de toekomst zullen de scholen dus geen geld meer via de gemeenten ontvangen.⁷¹ Minister Van der Hoeven wil, ondanks alle bezwaren, de toets toch invoeren. De Minister wil het toekennen van extra financiële middelen niet langer baseren op vermeende oorzaken van achterstand, zoals de culturele achtergrond van een leerling. Daarvoor in de plaats moet de daadwerkelijke achterstand worden vastgesteld door middel van de kleutertoets. De Minister wil dat alle basisscholen de vorderingen van leerlingen vastleggen in een "leerlingvolgsysteem". Het niveau van een leerling wordt elk jaar vastgelegd, zodat het achterstandsgeld nauwkeuriger kan worden verdeeld. Het gevolg kan zijn dat scholen elk jaar een ander bedrag ontvangen voor achterstandsbestrijding. Een tijdstip voor de invoering van de toets en het leerlingvolgsysteem is nog niet genoemd.⁷²

De grote betekenis van onderwijs

Het onderwijsbeleid ter bevordering van de integratie is, en blijft vooralsnog, alleen gericht op het bestrijden van achterstanden. Vanzelfsprekend is de integratie van minderheden gebaat bij betere leerprestaties van allochtone leerlingen. Een hoger opleidingsniveau is noodzakelijk voor de duurzame versterking van de positie van allochtonen op de arbeidsmarkt.

Het onderwijs heeft naast de economische echter ook een sociaal-culturele betekenis die onder het huidige beleid geen prioriteit heeft. Scholen zouden een grotere rol kunnen spelen bij de participatie van zowel de allochtone leerlingen als hun ouders in de samenleving. Dit gebeurt reeds op beperkte schaal op de *brede school*. Deze scholen richten zich op de brede ontwikkeling van het kind en vormen een netwerk van zorg en opvoeding. In de toekomst kan dit principe op grotere schaal worden ingezet om de integratie van allochtone kinderen te bevorderen.

Specifieke acties

Het Nederlandse beleid blijft vooralsnog gericht op een grote groep leerlingen met een onderwijsachterstand, met name allochtone maar ook autochtone leerlingen. Het beleid bestaat hoofdzakelijk uit het beschikbaar stellen van extra geld voor uitbreiding van de formatie. Nederland zou ter aanscherping de Engelse projecten als voorbeeld kunnen nemen. De specifieke acties gericht op allochtone leerlingen daar blijken behoorlijk effectief te zijn. Het onderwijs wordt aantrekkelijker gemaakt voor allochtone leerlingen door middel van een herkenbaar lesprogramma en een vergroting van de keuzevrijheid in het onderwijs.

Het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid

De bundeling van de budgetten en de decentralisatie naar de scholen zal de invloed van de gemeenten bij het bestrijden van onderwijsachterstand verkleinen. Alle financiering gaat voortaan rechtstreeks van het Rijk naar de scholen.

De sterke decentralisatie van het achterstandenbeleid naar o.a. de gemeenten heeft weliswaar gezorgd voor een betere afstemming van het beleid op de lokale omstandigheden, maar het vergt tegelijkertijd een sterke regisserende rol van de gemeenten. Daartoe ontbreekt het veel gemeenten aan de nodige capaciteit en kennis. Daardoor leggen de betrokken instellingen nu teveel de nadruk op eigen belangen. Het beleid is bovendien te vrijblijvend. Het stellen van concrete randvoorwaarden in de toekomst is noodzakelijk.

Voor- en vroegschoolse educatie

De doelstellingen op het terrein van voor- en vroegschoolse educatie zijn behoorlijk concreet. In 2006 moet de helft van alle peuters uit achterstandgezinnen aan de voorschool deelnemen. De eerste evaluaties van de VVE-programma's zijn redelijk positief: de achterstand van de deelnemende peuters wordt gedeeltelijk ingelopen.

Het is echter de vraag of de voorschool in zijn huidige vorm een doeltreffend instrument is voor de integratie van allochtone leerlingen. Door de koppeling van een voorschool aan een vaak zwarte

⁷¹ Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, en D66

⁷² Boom

basisschool, is de voorschool niet aantrekkelijk voor (hoogopgeleide) autochtone ouders. Dit wordt nog eens versterkt door de gerichtheid van de VVE-programma's op allochtone kinderen. Als gevolg hiervan wordt de segregatie in het onderwijsstelsel versterkt.

Wil de voorschool een doeltreffend middel zijn om achterstand te verminderen en de integratie van allochtone leerlingen te bevorderen, dan moet de voorschool een integraal onderdeel van het basisonderwijs worden. De voorschool mag niet langer gekoppeld worden aan een zwarte school. Daarvoor is echter een veelvoud van het huidige budget nodig. Dit geldt in het bijzonder als in de VVE, net als in het GOA, voor een integrale aanpak van achterstand wordt gekozen. Er zal in dat geval extra geld beschikbaar moeten zijn voor kinderopvang, jeugdzorg en bibliotheken.

Het is niet aannemelijk dat de effectiviteit van de voorschool deze hoge kosten rechtvaardigt. Frankrijk kent een lange traditie van voorschoolse educatie, maar kampt met net zulke problemen op het gebied van schooluitval en slechte schoolresultaten van allochtone leerlingen als Nederland. De eerste goede resultaten van de VVE-programma's wijzen dus niet automatisch op een blijvend verminderde achterstand. En er loert nog een ander gevaar. Als voorschoolse programma's effectief blijken te zijn zullen ouders die niet in een achterstandssituatie verkeren eisen dat ook hun kinderen aan de voorschool deelnemen. Het probleem wordt daarmee slechts verplaatst.

Ondersteuning van de schoolloopbaan

De culturele achtergrond levert niet alleen een grote kans op onderwijsachterstand op, maar ook problemen bij het doorlopen van de schoolloopbaan. Het heeft een grote invloed op de werkhouding en het sociaal gedrag. Om de onevenredig grote uitval onder allochtone leerlingen in de toekomst te voorkomen is een goede (persoonlijke) begeleiding nodig. Het belangrijkste aandachtspunt is de overstap van het vmbo naar het mbo. Ongeveer een derde van de leerlingen valt bij deze overstap uit. Op kleine schaal wordt daarom geëxperimenteerd met het niet langer uitreiken van een diploma na het vmbo. Het uitreiken van het diploma vindt met terugwerkende kracht plaats na het succesvol afronden van het mbo. De vraag is echter of het doel deze methode wel rechtvaardigt. De vmbo-leerling heeft het diploma immers wel behaald maar krijgt het niet, in tegenstelling tot havo- en vwo-leerlingen.

Het accent van het beleid dient de komende kabinetsperiode vooral te liggen op een betere begeleiding van de leerlingen, en betere communicatie tussen de scholen en de ouders. Scholen kunnen daartoe een contract sluiten, waarin centraal staat wat de school van de ouders verwacht en andersom.

Verder blijkt uit verschillende onderzoeken van de Universiteit van Tilburg en het Engelse Ministerie van Onderwijs dat een succesvolle schoolcarrière van (met name allochtone) leerlingen sterk afhankelijk is van de hoge verwachtingen ten opzichte van de leerling, en een goed leiderschap van de leerkracht. Omdat de capaciteiten van de leerkracht zo belangrijk zijn, voert het Engelse Ministerie van Onderwijs een doelgericht beleid om leerkrachten de kennis en vaardigheden bij te brengen die nodig zijn om de schoolprestaties van allochtone leerlingen te verbeteren. De verwachtingen van de capaciteiten van de leerkracht liggen in Engeland als gevolg hiervan waarschijnlijk hoger. De programma's zijn op zich een goed uitgangspunt, maar vanwege het huidige lerarentekort niet uitvoerbaar in Nederland. Die omstandigheid laat het namelijk niet toe om hoge eisen aan leerkrachten te stellen.

Bestrijding van voortijdig schoolverlaten

Het huidige lerarentekort in Nederland heeft een extra negatief effect op de begeleiding van risicokinderen. Daardoor wordt de kans op voortijdig schoolverlaten vergroot. De bestrijding van voortijdig schoolverlaten is grotendeels de verantwoordelijkheid van de gemeenten. Deze hebben de plicht voortijdige schoolverlaters op te sporen en terug te brengen naar school. Een preventief beleid verdient echter de voorkeur. Scholen kunnen het onderwijs aantrekkelijker maken door een sterke gerichtheid op de praktijk. Dit verbetert eveneens de positie van de leerlingen op de arbeidsmarkt. De bestrijding van het voortijdig schoolverlaten verdient een prominente plaats binnen het GOA, omdat het grote aantal voortijdige schoolverlaters een negatieve weerslag heeft op de gehele maatschappij. Het grote aantal voortijdige schoolverlaters zorgt voor hogere criminaliteit en een lagere economische groei. Ofschoon de laatste jaren steeds meer voortijdige schoolverlaters worden herplaatst neemt het netto aantal schoolverlaters nog altijd toe.

Beheersing van de Nederlandse taal

De beheersing van de Nederlandse taal heeft de hoogste prioriteit in het GOA. Het vormt de basis voor de integratie van minderheden in de samenleving. Het ontbreekt echter aan een systematische controle van de effectiviteit van het taalbeleid van gemeenten. Voor de onderwijsgevenden is het daarom moeilijk de lessen aan te passen aan de behoefte van de kinderen. Een ander nadeel van de huidige aanpak is dat de onderwijsgevenden moeite hebben de kennis van taalstimulering, die zij hebben opgedaan tijdens hun opleiding, toe te passen in praktijk. Door middel van betere begeleiding zou dit probleem kunnen worden opgelost.

Ondanks bovenstaande nadelen scoren Nederlandse jongeren toch uitstekend bij internationale leesvaardigheidsonderzoeken. Het verschil in leesprestaties tussen autochtone en allochtone Nederlandse kinderen is weliswaar behoorlijk groot, maar toch zijn ook de resultaten van de allochtone kinderen in vergelijking met andere landen goed te noemen. Het taalbeleid lijkt dus effectief te zijn.

Het onderzoek van het onderzoeksinstituut PISA wijst echter uit, dat de leesvaardigheid van kinderen met name afhankelijk is van factoren die buiten de invloed van het onderwijs liggen: het bezit van eigen boeken, een computer en een bureau bijvoorbeeld. Opmerkelijk is, dat zowel de Franse autochtone als allochtone leerlingen middelmatig scoren. Een zichtbaar positief resultaat van de Franse voorschoolse educatie op latere leeftijd blijft dus uit.

De gewichtenregeling

In Nederland is vooral de gewichtenregeling in het basisonderwijs gericht op een grote doelgroep met een achterstand. De regeling biedt geen extra financiering voor de derde generatie migrantenleerlingen. Deze leerlingen zouden inmiddels voldoende zijn geïntegreerd. Uit onderzoek van de Erasmus Universiteit Rotterdam blijkt echter, dat de derde generatie Molukse migranten nog steeds een taalachterstand heeft. De situatie van de derde generatie Turken en Marokkanen is waarschijnlijk vergelijkbaar. Daarom is het toekennen van extra financiering op grond van de feitelijke achterstand van een leerling een goed uitgangspunt. De huidige gewichtenregeling, die is gebaseerd op een vermeende achterstand, mist een deel van de doelgroep. De kleutertoets zal daarom waarschijnlijk deze kabinetsperiode worden ingevoerd, om voortaan de achterstand bij aanvang van de schoolcarrière te meten.

Verschillende deskundigen zijn echter kritisch over de kleutertoets. Volgens hen dient de toets niets meer te wegen dan wat een school onderwijskundig te doen staat, en hoe bepaalde bevolkingsgroepen er op het gebied van thuisopvoeding voorstaan. De Cito-toets wordt in praktijk echter vaak geïnterpreteerd als een voorspelling voor de verdere schoolcarrière van een kind. Dit kan een ongewenste effecten hebben.

Met name hoogopgeleide ouders zullen namelijk streven naar een goed resultaat van de kleutertoets. Het gevaar bestaat dat deze ouders reeds op jonge leeftijd hun kinderen zoveel mogelijk vaardigheden en kennis bij proberen te brengen. De achterstand van kinderen van laagopgeleide ouders zal als gevolg hiervan verder toenemen.

De grootste problemen liggen echter bij de het risico van oneigenlijk gebruik van de methode. De resultaten van de toets zijn namelijk van groot belang voor de scholen. Het aanstellen van (extra) personeel hangt af van het beschikbare budget. Slechte toetsresultaten en dus extra geld kunnen het ontslag van een leerkracht voorkomen. Bovendien kan een afgetekend slecht resultaat bij de begintoeets na een aantal jaren een geflatteerd beeld van de kwaliteit van het eigen onderwijs opleveren. Het toetsen van kleuters is daarnaast lastig. Kinderen van vier kunnen nog niet lezen en schrijven, en kunnen zich maar kort concentreren. Een schriftelijke toets is pas zinvol vanaf zesjarige leeftijd.

Een onderwijsachterstand is meestal het gevolg van sociaal-economische en culturele kenmerken van het gezin. Het toekennen van extra financiering aan scholen zou meer nadruk moeten leggen op de milieuongelijkheid van leerlingen. Verder dient de nieuwe regeling in de eerste plaats mee te wegen of er thuis Nederlands gesproken wordt. Een slechte beheersing van de Nederlandse taal werkt namelijk negatief door op de overige schoolprestaties. De extra vergoeding dient daarom in de toekomst vooral te worden ingezet voor extra begeleiding van de leerkracht bij taalvaardigheid. De gewichtenregeling hoeft voor een beter bereik van de doelgroep niet geheel te worden herzien, het aantal "gewichten" kan zelfs worden beperkt. De meeste vergoeding moeten scholen ontvangen voor leerlingen die thuis een niet-Europese taal spreken.

De cumi-regeling

De extra financiering in het voortgezet onderwijs is alleen bedoeld voor kinderen uit een culturele minderheid. De bundeling van de GOA-gelden, de gewichtenregeling en de cumi-regeling bespaart scholen in de toekomst veel administratieve last. Ook de cumi-regeling biedt echter geen extra financiering voor de derde generatie allochtone leerlingen. De financiering wordt ook hier toegekend op basis van een vermeende achterstand, waardoor een deel van de doelgroep niet wordt bereikt.

Het achterstandenbeleid in de toekomst

De resultaten van het achterstandenbeleid zijn pas op lange termijn zichtbaar. Het nieuwe kabinet lijkt daar niet op te willen wachten. Die haast kan schadelijk zijn voor het onderwijs. Het beleid in brede zin is de laatste jaren aan veel veranderingen onderhevig geweest. De kans bestaat dat de scholen en gemeenten te weinig tijd krijgen om het achterstandenbeleid goed in praktijk toe te passen. Een drastische verandering in het beleid is daarom niet altijd nodig.

Internationale onderzoeken naar de beheersing van taal, de hoogste prioriteit van het achterstandenbeleid, tonen immers een goede positie van Nederland. De hoge verwachtingen van de voorscholen zijn wellicht ongegrond, waardoor de investeringen verloren gaan. De verontrustende cijfers van het aantal voortijdige schoolverlaters verdienen een hogere prioriteit binnen het GOA. Dit geldt ook voor een betere begeleiding van allochtone leerlingen. De gewichten- en de cumi-regeling behoeven geen vergaande veranderingen. De decentralisatie van de budgetten naar de scholen is wel een positieve ontwikkeling. Het zal de administratieve last verminderen, en de coördinerende rol van de gemeenten verkleinen. De aanleg van een leerlingvolgsysteem betekent echter weer een verdere bureaucrativering op scholen. Hopelijk houdt Minister Van der Hoeven zich in de toekomst zoveel mogelijk aan het laatste deel van het motto van het kabinet-Balkenende II "Minder Regels"!

Literatuurlijst

- Algemene Rekenkamer Bestrijding van Onderwijsachterstanden, 30 januari 2001
- Batenburg, van TH A Een instrument voor het observeren van leerkrachten bij technisch lezen in groep 3 en een eerste indicatie over effecten van het Groninger Experiment Achterstandsbestrijding GEA, 2002
- Bestuurscommissie Openbaar Basisonderwijs Harderwijk Wetgeving, artikel 8 van de Wet op het Primair Onderwijs, 2003
- Blink, van den P Hoofdhoekje staat centraal in Franse strijd tegen het radicalisme, Trouw, 23 juni 2003
- Boonstra, C & Koop, M Op weg met taal een onderzoek naar taalstimulering op peuterspeelzalen in de gemeente Emmen, gepubliceerd in 2002, laatste update 6 januari 2003
- Borst, A & Bakker, P Evaluatieverslag Piramideproject Turfschip, Veldboek en Pierkrakkertjes, Zwolle, augustus 2002
- Centraal Bureau voor de Statistiek Statistisch Jaarboek, Voorburg / Heerlen, 2003
- Centraal Bureau voor de Statistiek www.cbs.nl CBS maandstatistieken Onderwijs, 2003
- Centraal Instituut voor Toetsontwikkeling www.citogroep.nl Primair onderwijs De resultaten van de Piramide-methode, 2002
- Couturier G www.testresearch.nl Kinderen van vier jaar moeilijk te testen, Tests & Testresearch, februari 2003
- D66-voorstellen om de integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving te verbeteren Wie meedoet telt mee, 24 november 2002
- Department for education and skills www.dfes.gov.uk Aiming High Raising the Achievement of Minority Ethnic Pupils, maart 2003
- Department for education and skills www.dfes.gov.uk Headship programmes, 2003
- Department for education and skills www.standards.dfes.gov.uk/literacy The National Literacy Strategy A strategy for primary schools, department for education and skills, 2003
- Entzinger, H Om Holland staat geen hek Prioriteiten bij immigratie en inburgering Studie in het kader van het project Sociaal-Liberale Perspectieven, (Wetenschappelijk Bureau Democraten 66) 2002
- Erasmus Universiteit Rotterdam ISEO-nieuws, Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek, nr 2 november 2002
- Evegroen, R www.bredeschool.nl Kaleidoscoop, Averroes Stichting, 2000
- Groot, W & Maassen van den Brink, H Investeren en terugverdienen, kosten en baten van onderwijsinvesteringen, een uitgave van SBO, januari 2003
- Hoofddlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, en D66 Meedoen, meer werk, minder regels, 16 mei 2003
- Huinder, C Beleidsadvies Forum aan de kabinetsinformateurs, 2003
- Inspectie van het Onderwijs Islamitische scholen en sociale cohesie, Utrecht 2002
- Jungbluth P Moet je kleuters toetsen om te weten of ze kansarm zijn? Tijdschrift voor onderwijs en opvoeding, februari 2003
- Jungbluth, P Ongelijkheid op de basisschool Omvang, samenhangen, gevolgen, onderzoeksinstituut ITS, Katholieke Universiteit Nijmegen, Gepresenteerd op Onderwijs Research Dagen, 8 mei 2003
- Kuyk, van dr Jef J Piramide-methode voorlichting en advies, Citogroep Primair Onderwijs, Arnhem 2002
- Kuyk, van dr Jef J Informatie verkregen uit gesprekken, 29 april 2003
- Ledoux, G Sociale integratie in het primair onderwijs, SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam, 2003
- Maas, M Piramide spelonderwijs naar een stevige basis, Cito, 2000
- Mee, van der G De opmars van de peuter, Het Onderwijsblad nr.6, 23 maart 2002
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen Almanak voortijdig schoolverlaten 2000-2001, 2002
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen Landelijk beleidskader Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006, januari 2002
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen Samenvatting van de belangrijkste beelden in Education at a Glance 2002, 2003

- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen www.bredeschool.nl Geschiedenis, ontwikkeling en de brede school nu een droom die werkelijkheid wordt, 2003
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen www.minocw.nl Dossier GOA, april 2003
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen www.minocw.nl Dossier Voor- en vroegschoolse educatie, 2003
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen www.voortijdigschoolverlaten.nl Beleid Terug naar school, 2003
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen www.voortijdigschoolverlaten.nl Beleid Voorkomen van VSV, 2003
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen www.voortijdigschoolverlaten.nl Nieuwsbrieven voortijdig schoolverlaten "VSV, de praktijk aan het woord", nr 9 2002, en nr 12, 2003
- Organisation for Economic Co-operation and Development. Knowledge and Skills for life, PISA, 2001
- Organisation for Economic Co-Operation and Development Education at Glance 2002, (belangrijkste beelden en grafieken), 2003
- Riemersma G. Mbo laat diploma'loze vmbo'ers toe, de Volkskrant, 27 mei 2003
- Rijken, S R H & Harms, G J Schoolloopbanen en jongeren in risicosituaties, Rijksuniversiteit Groningen (GION), Groningen / Utrecht 2002
- Sikkes R Peuterschool internationaal in de mode, Het onderwijsblad, 23 maart 2002
- Sociaal en Cultureel Planbureau Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002) Het beleidsproces in vijftien gemeenten, Den Haag, 2003
- Struik, F Op weg naar een doeltreffend gemeentelijk achterstandenbeleid, Basisschool management, maart 2003
- Tesser, P Minderheden in het onderwijs, Analyses als basis voor beleidsvorming, Beleidswetenschap Kwartaaltijdschrift voor beleidsonderzoek en beleidspraktijk, 14e jaargang nr 2, 2000
- Transferpunt Onderwijsachterstanden www.goa.nl 2 4 Aanvullende regelgeving Bestrijding voortijdig schoolverlaten, 2003
- Transferpunt Onderwijsachterstanden www.goa.nl GOA nieuws, nr 36, 17 februari 2003
- Transferpunt Onderwijsachterstanden www.goa.nl Nieuwsbrief GOA Aanpak taalachterstand te vrijblijvend, 18 mei 2001
- Transferpunt Onderwijsachterstanden www.goa.nl Nieuwsflits Onderwijsachterstanden, nr 38, april 2003
- Transferpunt Onderwijsachterstanden www.onderwijskansen.nl Nieuws / Expertisenetwerk Kapitaal Voorbeeld Onderwijskansen verdient navolging, 3 april 2003
- United States Department of Education International Comparisons in Fourth-Grade Reading Literacy, Findings from the Progress in International Reading Literacy Study (PIRLS) of 2001, april 2003
- Universiteit van Tilburg Meertaligheid en schoolsucces, 22 augustus 2002
- Vedder, P Intercultureel onderwijs psychologisch perspectief, (Sectie interculturele pedagogiek) september 1993
- Vermeulen M Turkse taalles is verloederd, de Volkskrant, 18 juni 2003
- Vijlder, de F Natiestaat en onderwijs, een essay over de erosie van de band tussen onderwijssystemen en Westerse natiestaten, (Proefschrift ter verkrijging van de graad van Doctor aan de Rijksuniversiteit Leiden), VUGA Uitgeverij B V., 's-Gravenhage, 1996