
Vergaderjaar 1999–2000

27 020

Aanpak onderwijsachterstanden

Nr. 1

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR
EN WETENSCHAPPEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 22 februari 2000

Hierbij bied ik u aan de notitie «Onderwijskansen. Ruimte voor kwaliteit bij de aanpak van onderwijsachterstanden».

Kortheidshalve verwijs ik naar de inhoud van de notitie.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
K. Y. I. J. Adelmund

ONDERWIJSKANSEN

RUIMTE VOOR KWALITEIT BIJ DE AANPAK VAN ONDERWIJSACHTERSTANDEN

Inleiding

Wij leven in een hoog ontwikkelde en ingewikkelde samenleving. Kennis en informatie worden steeds belangrijker. Om kinderen voor te bereiden op actief burgerschap in de samenleving stellen we hoge eisen aan het onderwijs en de kwaliteit van dat onderwijs. Bij leerlingen met onderwijsachterstanden is extra aandacht voor de kwaliteit en de werkwijzen nodig om onderwijsprestaties te verbeteren en leerlingen een succesvolle schoolloopbaan te laten doorlopen. De voorwaarden daarvoor zijn aanwezig: onder andere kennis over en ervaring met effectief onderwijs, inzicht in de kenmerken van goed kwaliteitsbeleid in scholen, ruime extra financiële middelen en bevoegdheden voor het lokale bestuur. Toch blijkt dat een aantal scholen in het primair en voortgezet onderwijs moeite heeft om voldoende kwaliteit te bieden. Dit blijkt uit twee recente rapporten van het SCP en de inspectie¹. Op de bewuste scholen profiteert nog niet iedereen in gelijke mate van de kansen die onderwijs biedt. Soms ligt dat aan de school, soms aan omstandigheden die de invloed van de school overstijgen.

Dit voorstel wil leerlingen op scholen die een stimulans nodig hebben, betere kansen bieden. Dat is nodig om een dreigende maatschappelijke tweedeling te voorkomen, maar meer nog om het reservoir van verborgen talenten tot ontplooiing te brengen. Waar leerlingen worden belemmerd in het ontwikkelen van hun talenten door onvoldoende onderwijs, waardoor oneigenlijke selectie ontstaat, moet die situatie worden veranderd. Uit de rapporten van het SCP en de inspectie blijkt dat de kwaliteit van het onderwijs op schoolniveau sterk kan verschillen. Er zijn scholen die er in slagen kwalitatief goed onderwijs te leveren, maar er zijn ook scholen die daar minder goed in slagen, ook al staan deze scholen in een vergelijkbare omgeving. In dit plan gaat de aandacht naar scholen die veel leerlingen met achterstanden hebben. Dat zijn in elk geval scholen met veel allochtone leerlingen.

Door de toenemende invloed van ouders en anderen in de omgeving van de school, de veranderde werkwijze van de inspectie, het groeiende kwaliteitsbewustzijn in het onderwijs en de toenemende eisen van de kenniseconomie aan het individu, staat kwaliteit (ontwikkeling) van de individuele school centraal.

Voor de ontwikkeling van kinderen die als gevolg van hun achtergrond een minder goede startpositie hebben, is onderwijs een cruciale factor. Het is van belang voor de Nederlandse samenleving dat zij alle mogelijkheden krijgen om die onderwijsloopbaan goed te doorlopen.

In de afgelopen jaren is veel kennis en beleid ontwikkeld (onder andere de gewichten- en cumi-regeling, gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, het grote stedenbeleid, het beleid voortijdig schoolverlaten en de voor- en vroegschoolse educatie) en zijn substantiële middelen ingezet. De randvoorwaarden voor een goed lokaal onderwijsachterstandenbeleid zijn er. Er is meer zicht op de instrumenten en methoden die kunnen leiden tot kwalitatief en effectief onderwijs en betere schoolresultaten. Elementen voor een effectieve werkwijze zijn onder andere door het SCP en de inspectie benoemd.

Dit voorstel richt zich op bereiken van betere onderwijsresultaten op zwak presterende scholen. Dat gebeurt enerzijds door een gerichte aanpak op een selecte groep scholen. Deze selecte groep zal vervolgens worden uitgebreid. Het rijk zal daarbij náást de school en de gemeente aan het

¹ Tesser, P.T.M., J.G.F. Merens en C.S. van Praag, *Rapportage Minderheden 1999*, Sociaal en Cultureel Planbureau, 's-Gravenhage, 1999. *Onderwijsverslag over het jaar 1998*, Inspectie voor het Onderwijs, Utrecht, 1999.

werk gaan, aansluitend aan de gedecentraliseerde verantwoordelijkheden voor onderwijsachterstandenbeleid. Anderzijds wordt een intensieve kennis- en informatie-uitwisseling opgezet om de kwaliteitsverbetering te ondersteunen bij alle scholen en gemeenten die zich in een vergelijkbare situatie bevinden, of daar hun voordeel mee kunnen doen.

1. Probleembeschrijving

Een maatschappelijk vraagstuk

Het vraagstuk van de achterstanden staat al langer op de agenda van de Nederlandse samenleving. Kansen bieden aan de emancipatie van individuen is belangrijk. De situatie van de werknemers is door emancipatie via verenigingen, het zuilare stelsel, onderwijs en eigen inspanning verbeterd. Het creëren van betere kansen voor groepen met achterstanden blijft echter een complex vraagstuk omdat «alles met alles» lijkt samen te hangen, zoals bijvoorbeeld de sociaal-economische positie, onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en armoedeproblemen. Er kunnen geen snelle oplossingen of deeloplossingen worden gekozen. Het vraagstuk is bovendien beweeglijk: er lijken zich steeds nieuwe groepen en problemen voor te doen. Achterstanden «vernieuwen» zichzelf door de komst van nieuwe immigranten, met verschillende achtergronden. Het wordt duidelijk dat de achterstanden niet in een paar jaar kunnen worden «opgelost», maar dat er aanhoudende aandacht zal moeten zijn voor kansarme groepen. Kinderen uit deze groepen moeten worden gestimuleerd om te voorkomen dat in de Nederlandse samenleving tweedelingen ontstaan. De negatieve effecten van tweedeling uiteten zich bijvoorbeeld in langdurige werkloosheid, sociale desintegratie en criminaliteit.

Eén van de factoren die de aanpak van achterstanden ingewikkeld maakt, is dat achterstandsvraagstukken zich concentreren in bepaalde steden en wijken. Er ontstaan omgevingen, waarin zich een optelsom van problemen voordoet. Het kan gaan om gezinnen met meerdere problemen, zoals onveiligheid, sociaal-emotionele problemen, verpaupering van de buurt, analfabetisme, werkloosheid, armoede en verslaving. We zien dat sommige wijken in de grote steden segregeren langs sociaal-economische lijnen. De levensstijl van de gezinnen hangt in hoge mate af van de sociaal-economische positie. In die wijken staan natuurlijk ook scholen. De segregatie zet zich voort in het onderwijs en wordt versterkt door zogenaamde «witte vlucht». Allochtone kinderen en kinderen uit sociaal-economisch zwakke gezinnen concentreren zich op een aantal scholen. Deze scholen bevinden zich voornamelijk in de grote steden, omdat veel allochtonen zich daar hebben gevestigd. In Amsterdam en Rotterdam vormen allochtonen in het basisonderwijs op dit moment de meerderheid van de leerlingen. In Den Haag en Utrecht is ruim eenderde van de leerlingen allochtoon. In de rest van het land ligt het percentage allochtone leerlingen veel lager (rond 12 procent). De concentratie verschilt per sector: in het voortgezet onderwijs gaat 90% van de leerlingen uit etnische minderheidsgroepen naar het vmbo.

Een vraagstuk in het onderwijs

De vraag hoe scholen, die door segregatie een groot aandeel allochtone leerlingen hebben, moeten worden beoordeeld, is niet eenduidig te beantwoorden. Sommigen menen dat concentratie van deze leerlingen op scholen niet bevorderlijk is voor de integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving, sommigen vinden het niet bevorderlijk voor het bieden van optimale onderwijskansen voor leerlingen met achterstanden. Concentratie van leerlingen met achterstanden op scholen kan een negatief effect hebben op de kansen van de leerlingen en bovendien

de kans versterken dat jongeren zich van de school afkeren, uitvallen en ontsporen.

Er wordt echter ook gewezen op mogelijke positieve effecten. Zo zouden de Islamitische scholen, die volgens sommigen een fase in het integratieproces vormen, een emanciperende functie kunnen hebben. Volgens anderen belemmeren deze scholen juist de integratie, waardoor segregatie wordt bevorderd. Integratie kan niet worden afgedwongen. Dit blijken beladen en ingewikkelde maatschappelijke vraagstukken, waar niet snel een eenduidig antwoord op te vinden is.

Inmiddels is duidelijk dat de term «zwarte school» geen onderscheidend criterium is voor kwaliteit. Er zijn «zwarte scholen» die goede kwaliteit leveren, maar er zijn er ook waar de kwaliteit aanzienlijk kan worden verbeterd. Ook een school met veel allochtone leerlingen kent sterke en zwakke leerlingen.

Opvallend is de ontwikkeling in gemiddelde onderwijsprestaties tussen allochtone en autochtone leerlingen. De autochtone bevolking heeft wat het onderwijsniveau betreft de laatste twintig jaar een forse sprong gemaakt. Allochtone leerlingen groeien hierin mee. De verschillen in onderwijsprestatie worden kleiner, zeker als naar vergelijkbare sociaal-economische klasse wordt gekeken. Met name ten opzichte van hun ouders, die vaak niet meer dan basisschool hebben gevolgd, bereiken allochtone leerlingen een steeds betere kwalificatie in ons onderwijsbestel. Dat is een vooruitgang die respect afdwingt. Uit de derde internationale vergelijking van de prestaties op wiskunde en natuurwetenschappen (TIMMS) blijkt dat de allochtone leerlingen in Nederland bij rekenen en wiskunde betere prestaties halen dan allochtone leerlingen in alle andere OESO-landen. Sterker nog, ze scoren zelfs beter dan de autochtone leerlingen in hoog ontwikkelde landen als Engeland, Schotland en Noorwegen. Ook gegevens uit eigen land laten zien dat er veel bereikt is (voor een overzicht van deze cijfers zie bijlage 1). Echter, om de relatieve achterstand van allochtone leerlingen in het onderwijs in te halen, is een extra inspanning nodig.

Scholen zijn steeds minder goed in categorieën in te delen. Daarom is het van belang te kijken naar de prestaties van individuele scholen en vooral naar scholen die onder de maat presteren, met veel leerlingen met achterstanden¹. Leerlingen met achterstanden kunnen allochtone én autochtone leerlingen zijn. Scholen met veel leerlingen met achterstanden kunnen de vraagstukken die dat met zich meebrengt niet ontlopen, maar de school is ook niet altijd in een positie om ze op te lossen. Het is begrijpelijk dat het de leerkrachten van deze scholen soms teveel wordt. Scholen met kwetsbare leerlingpopulaties voelen zich vaak overbelast door alle eisen die aan hen worden gesteld. Scholen met veel verschillende nationaliteiten vragen veel flexibiliteit van de leerkrachten. Hoewel een aantal kwaliteitsbevorderende maatregelen al langer bekend is, kunnen deze door een aantal scholen maar moeizaam worden geïntegreerd in de schoolpraktijk. Die kwaliteit van de school blijkt wel van betekenis voor de onderwijsprestaties en maatschappelijke slaagkansen van de leerlingen. Als scholen voldoende zijn ingesteld op de leer- en ontwikkelingsbehoeften van leerlingen met achterstanden, kunnen de prestaties van die leerlingen worden verbeterd.

De decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid ontslaat de landelijke overheid niet van haar verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het onderwijs. Het debat over oorzaken en meest effectieve aanpakken moet expliciet worden gevoerd. Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid geeft op dit moment niet altijd voldoende antwoord op een aantal specifieke problemen op «zwarte» scholen die de aansluiting bij de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs dreigen te missen.

¹ Schuyt noemt deze jongeren kwetsbare jongeren, in: Schuyt, C.A.M., *Kwetsbare jongeren en hun toekomst*, Amsterdam, 1995.

Daarom richt dit voorstel zich op de kwaliteit van het onderwijs op scholen met veel leerlingen met achterstanden.

Wat is bekend over kwaliteitsontwikkeling?

Al langere tijd wordt er onderzoek gedaan naar effectief onderwijs aan leerlingen uit kansarme milieus. Hoewel er verschillende opvattingen zijn, is er ook steeds meer overeenstemming over de maatregelen en methoden. Hieronder wordt een beperkt aantal belangrijke bronnen genoemd.

Op basis van internationale literatuur publiceerde Scheerens¹ in 1989 en recenter in 1997 de aanwijzingen voor de kenmerken van een effectieve school, het zou gaan om:

- sterk onderwijskundig leiderschap;
- een veilig en ordelijk schoolklimaat op school;
- nadruk op het verwerven van basisvaardigheden;
- hoge verwachtingen over de prestaties van de leerlingen;
- frequente evaluatie van de vorderingen van de leerlingen.

Het KEA-experiment in Rotterdam (1991–2000) wijst uit dat systematisch hanteren van een aantal van deze kenmerken tot resultaten kan leiden.

In 1992 brachten de ministeries van OenW en WVC de gezamenlijke nota *De OVB-draad samen weer opgepakt* uit, waarin een uitgebreid overzicht is opgenomen van maatregelen die het schoolsucces kunnen beïnvloeden. Ook de rapportage *Zicht op kwaliteit* van de Commissie Evaluatie basisonderwijs (Inspectie, 1994) gaf aanwijzingen over maatregelen om onderwijsachterstanden te bestrijden.

Doorlopend cohortonderzoek (naar achterstanden) heeft veel gegevens opgeleverd. Dit laat zien hoe de schoolloopbanen van verschillende groepen leerlingen zich ontwikkelen. Gekoppeld aan het schoolloopbanenonderzoek wordt er tevens onderzoek gedaan naar effectieve aanpakken op scholen met veel leerlingen met een 1.9-weging en een 1.25-weging². Medio 2000 zullen de resultaten bekend worden.

De betrokkenheid van de ouders kan een positief effect hebben op de schoolresultaten. In experimenten met de stimuleringsprogramma's Piramide en Kaleidoscoop (in de vooren vroegschoolse periode) wordt daarop ingespeeld. Extra aandacht verdienen de initiatieven uit de allochtone groepen zelf, in de vorm van huiswerkclassen en mentorprojecten³. Een recent onderzoek (Crul, 2000) naar de slaag- en faalfactoren die de loopbaan van tweede generatie Turkse en Marokkaanse jongeren bepalen, wees nog eens op de mogelijkheden hiervan⁴.

Het eerder genoemde SCP-rapport (1999) wijst ook op mogelijkheden voor het verbeteren van de kwaliteit van de schoolresultaten. Het gaat om gerichte inspanningen op drie terreinen, namelijk:

- (taal)ontwikkelingsprogramma's in de voor- en vroegschoolse periode;
- gestructureerd onderwijs in de basisvaardigheden gedurende de hele schoolperiode, waaronder integraal taalbeleid;
- voortijdig schoolverlaten voorkomen en bestrijden.

Daarnaast zijn er twee «schooloverstijgende» inspanningen, die ook effect kunnen hebben op de verlichting van de taakbelasting van leerkrachten, namelijk:

- aanbod van na- en buitenschoolse programma's die er vooral op zijn gericht de «kennis van de wereld» van de leerlingen te vergroten;
- bijdragen van maatschappelijk werk, gezondheidszorg, jeugdzorg (etc) aan betere ontwikkelingskansen en het voorkomen van voortijdig schoolverlaten.

Uit de *Quick Scan* van Sardes (1999) blijkt bovendien dat in gemeenten aandacht voor sociale competentie en vaardigheden mede is opgenomen als doelstelling van de lokale achterstandsplannen.

¹ Scheerens, J., *Wat maakt scholen effectief?* Samenvatting en analyse van onderzoeksresultaten, SVO, Den Haag, 1989.

² 1.9: allochtone leerlingen van ouders met een laag opleidings- of beroepsniveau;

1.25: autochtone leerlingen van ouders met een laag opleidings- en beroepsniveau.

³ Zie: Arslan, Z., ea, *Gouden schakels, initiatieven van allochtonen om schoolsucces te vergroten*, Forum, Utrecht, 1999.

⁴ Crul, M., *De sleutel tot succes. Over hulp, keuzes en kansen in de schoolloopbanen van Turkse en Marokkaanse jongeren van de tweede generatie*, het Spinhuis, Amsterdam, 2000.

Taalstimulering voor- en vroegschoolse educatie

De beheersing van de Nederlandse taal is een sleutelfactor voor schoolsucces. Leerlingen die op de basisschool komen en geen of weinig Nederlands spreken, beginnen met een achterstand, die maar moeilijk kan worden ingehaald. Daarom wordt steeds meer aandacht gevraagd voor voor- en vroegschoolse educatie, waarvan taalstimulering onderdeel is. Die extra aandacht moet terecht komen bij leerlingen die daar ook behoefte aan hebben. Recentelijk is daarom nog 25 miljoen uitgetrokken (waarvan 20 miljoen structureel) voor de stimulering van voor- en vroegschoolse educatie.

Taalbeleid primair en voortgezet onderwijs

In het basisonderwijs is het onderwijs in allochtone levende talen (oalt) buiten het schoolcurriculum geplaatst, zodat binnen het schoolcurriculum meer ruimte is ontstaan voor onderwijs in de basisvaardigheden. Verder zijn er nieuwe methoden ontwikkeld voor het onderwijs in Nederlands als tweede taal (projectgroep NT2).

Ook het voortgezet onderwijs heeft aandacht voor taalbeleid. Het besef is toegenomen dat de taalontwikkeling van kwetsbare leerlingen niet alleen in de taallessen zou moeten plaatsvinden. Het gaat erom in de hele school, in het hele onderwijs, aandacht te besteden aan de taalontwikkeling, om zo te komen tot integraal taalbeleid.

Goede voorbeelden

Er zijn goede voorbeelden. Er zijn scholen waar leerlingen met achterstanden goede leerprestaties behalen, die niet onderdoen voor de gemiddelde school in dit land. Deze scholen onderscheiden zich doordat prioriteiten worden gesteld en specifieke werkwijzen en systemen worden gekozen. Er wordt gestructureerd onderwijs gegeven en veel aandacht geschonken aan de basisvaardigheden. Ook wordt goed rekening gehouden met verschillen tussen leerlingen. Succesvolle scholen met veel kwetsbare leerlingen hebben een expliciet taalbeleid, met aandacht voor taal(ontwikkeling) in het hele onderwijsaanbod.

Van de aanpak en de ervaringen van deze scholen valt veel te leren. De kennis die dat opgeleverd heeft, kan worden benut op scholen die die aanpassing aan de nieuwe leerlingenpopulatie nog moeten maken.

Toch blijken beschikbare kennis, ervaringen en middelen, en dergelijke goede voorbeelden niet voldoende. Te veel scholen profiteren onvoldoende van de ervaringen die elders worden opgedaan.

Behoeft aan maatwerk

Het generaliseren van goede voorbeelden naar alle scholen leidt niet altijd tot een kwaliteitsverbetering. Er is niet één recept. Wat werkt op de ene school, is niet per se de beste aanpak op een andere school, omdat scholen onderling verschillen. Iedere school kent een unieke samenstelling van leerlingen, docenten, geschiedenis, opvattingen over leren, en plaats in de buurt. De unieke schoolsituatie moet het uitgangspunt zijn voor de toepassing van effectieve maatregelen en methoden.

Nieuwe mogelijkheden voor maatregelen op schoolniveau

Onderzoek naar onderwijsachterstanden (zie bijlage 3) levert veel informatie op, maar niet genoeg inzicht in schoolinterne processen die van invloed zijn op de kwaliteit van het onderwijs.

De nieuwe werkwijze van de inspectie (integraal schooltoezicht¹) maakt het mogelijk meer inzicht te krijgen op schoolniveau. Inmiddels is duidelijk dat er scholen zijn die onder de maat presteren. Er zijn ook scholen waarvan men op basis van inspectiegegevens kan voorzien dat er problemen zullen komen, omdat de leerlingpopulatie verandert, en de

¹ Zie: *Variëteit en waarborg, voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op onderwijs*, Ministerie van OCenW, Zoetermeer, 1999 en *Naar een stimulerend toezicht, vervolg op de beleidsnota Variëteit en Waarborg, reactie bij het advies van de Onderwijsraad «Deugdelijke toezicht»*, Ministerie van OCenW, Zoetermeer, 2000.

scholen hier – ondanks alle ondersteunende maatregelen – onvoldoende op zijn voorbereid. De inspectie constateert dat sommige scholen hun onderwijs nog steeds inrichten alsof ze de school voor een gemiddelde autochtone arbeidersklasse zijn die ze vroeger waren. De groei van het aantal allochtone leerlingen heeft daar niet tot veranderingen in aanpak geleid. Zo'n verandering in aanpak is echter wel nodig: het optimale onderwijs voor een heterogene groep leerlingen ziet er anders uit dan voor een homogene groep leerlingen. Naast de reeds genoemde maatregelen vraagt het van de school bijvoorbeeld een goed differentiatiebeleid, een actief leerlingvolgsysteem, een goed mentoraat, en goede contacten met de ouders en de omgeving. Overigens is die aandacht ook nodig voor scholen met veel autochtone achterstandsleerlingen. Scholen met veel leerlingen met een 1.25-weging blijken evenals scholen met veel leerlingen met een 1.9-weging namelijk vaker zwakker te scoren dan andere scholen.

De inspectie geeft aan op welk niveau scholen presteren, en dat bepaalde onderdelen kunnen worden verbeterd. Op basis van die aanwijzingen kan nu worden gewerkt aan een schoolspecifieke benadering, die de school een stap verder brengt. Niet méér van hetzelfde, maar specifieke en duurzame maatregelen voor specifieke problemen. Bijvoorbeeld een meer effectieve inzet van de middelen die zijn verbonden aan de 1.9-weging. Vanuit het perspectief van de school zal op een diepgaande wijze moeten worden gewerkt aan een stapsgewijze verbetering. Ervaringen in Engeland wijzen uit dat een schoolspecifieke aanpak succesvol kan zijn¹.

2. Het beleid nu

Landelijk beleid

In de nota «*Kansen krijgen, kansen pakken*» (BZK/GSI, 1998) zijn de beleidsinspanningen op het gebied van integratie en achterstandsbestrijding van de verschillende departementen in kaart gebracht.

In het onderwijs wordt al lange tijd geïnvesteerd in methoden, materialen en projecten die aansluiten bij de leer- en ontwikkelingsbehoeften van leerlingen met achterstanden. Tussen 1989 en 1997 liet de projectgroep NT2 veel materiaal ontwikkelen. De projectgroep ICO (1994–1998) gaf een stimulans aan het Intercultureel onderwijs. De landelijke ondersteuningssinstellingen (LPC) hebben een aanbod. De procesmanagements primair en voortgezet onderwijs ondersteunen de vernieuwingen in scholen. Voortdurend wordt bijgehouden en onderzocht wat de vorderingen zijn van verschillende groepen leerlingen. Het SCP (minderhedenrapportage) en de inspectie rapporteren geregeld over de ontwikkelingen in het onderwijs, waarbij speciale aandacht uitgaat naar minderheden en achterstanden. Gemeenten worden ondersteund bij de decentralisatie van onderwijsachterstandenbeleid.

Decentralisatie

Omdat het lokale niveau beter in staat is om lokaal maatwerk te leveren, bijvoorbeeld door samenwerking tussen verschillende sectoren, is een aantal beleidsonderdelen in het onderwijs gedecentraliseerd. Daardoor is de gemeente een «spin in het web» geworden.

Onderwijs is bijvoorbeeld onderdeel van de sociale infrastructuur van het grote-stedenbeleid. Rijk en 25 gemeenten hebben per gemeente afspraken gemaakt over een meerjarig ontwikkelingsplan voor de stedelijke ontwikkeling, dat condities moet bieden voor het bestrijden van achterstanden. De gemeenten hebben daarin een regisserende rol. Zij zorgen bijvoorbeeld voor contacten tussen de scholen en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie, en voor een sluitend netwerk, waarin leerlingen worden opgevangen en doorgeleid naar een andere school of een

¹ *School evaluation matters*, Ovsted, Raising standards, London, 1998.

arbeidsplaats. De gemeente kan verbanden leggen met sociale zaken (Wet Integratie Werkzoekenden WIW), het midden- en kleinbedrijf en de regionale opleidingscentra (roc). De gemeente zorgt voor (bovenschoolse) voorzieningen waarin leerlingen tijdelijk kunnen worden opgevangen en begeleid. Dit betreft leerlingen die de schoolorde dusdanig verstoren dat zij de schoolgang van andere leerlingen hinderen. Ook de schoolbegeleidingsdiensten (SBD) vallen nu onder de regie van de gemeente. Dit biedt de mogelijkheid om met steun van de SBD lokale kennisontwikkeling en gerichte interventie tot stand te laten komen. Bovendien hebben gemeenten zeggenschap gekregen over de huisvesting van scholen. Daarnaast is de laatste jaren ook vorm gegeven aan het lokaal (preventief) jeugdbeleid, waarin de gemeente een regierol heeft.

Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA)

Relevant kader voor dit onderwijskansenplan is het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA), waarmee de condities voor maatwerk op lokaal niveau zijn gecreëerd. Gemeenten hebben meer verantwoordelijkheid, maar ook meer ruimte om oplossingen op maat te kiezen. In overleg met de schoolbesturen formuleert de gemeente een lokaal GOA-plan, dat concrete activiteiten beschrijft voor de aanpak van achterstanden. Daarbij hanteren de gemeenten het landelijk beleidskader als leidraad. In dat kader zijn zes prioriteiten aangegeven, die hier voor de volledigheid alle zes worden genoemd:

- de taalontwikkeling en de formulering van integraal taalbeleid;
- een goede afstemming tussen de voor- en vroegschoolse educatie en de basisschool;
- bestrijding van voortijdig schoolverlaten;
- het monitoren van ontwikkelingen;
- een evenredige doorstroming;
- vermindering van de verwijzing naar speciale voorzieningen.

Het Sociaal Cultureel Planbureau constateert dat de meeste gemeenten delen van het uit zes hoofddoelstellingen bestaande landelijk beleidskader uitvoeren of lijken hun eigen beleid dit kader in te kunnen passen. Gemeenten blijken met name de doelstellingen betreffende voor- en vroegschoolse educatie en de beheersing van de Nederlandse taal te prioriteren.

De gemeente heeft de opdracht om te zorgen voor een goede afstemming tussen de school en andere instellingen (welzijn, zorg). De beleidsonderdelen zijn niet vrijblijvend overgedragen aan de gemeente. De gemeente heeft meer mogelijkheden gekregen, maar ook de opdracht om de condities voor kwalitatief goed onderwijsbeleid te realiseren.

Samenvattend kan het volgende worden geconstateerd. Er zijn maatregelen, middelen, kennis en mogelijkheden om te werken aan de kwaliteit van het onderwijs en meer specifiek: onderwijsachterstanden. De inspectie constateert echter dat er een aantal scholen is, juist met veel leerlingen met achterstanden, dat onder de maat presteert. Er is een extra inspanning nodig om de kwaliteit en effectiviteit op deze scholen te verbeteren.

3. Onderwijskansen

3.1. De kern: twee doelstellingen

Het doel van dit voorstel is te zorgen dat scholen met problemen de weg naar betere onderwijsresultaten opgaan, op eigen initiatief of door confrontatie met de noodzaak daartoe op basis van gegevens van de inspectie. Dit is uitgewerkt in twee doelstellingen. Het gaat enerzijds om kennisintensivering, anderzijds om kennisverspreiding.

De eerste doelstelling luidt:

Het verbeteren van de voorwaarden voor onderwijskwaliteit en onderwijsresultaten, gebruik makend van de beschikbare kennis, materialen en middelen. (Dit zal in eerste instantie gebeuren door het analyseren en verbeteren van de schoolpraktijk van een aantal «zwarte» scholen.)

De afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar en kennis en ervaring opgedaan over kwalitatief goed onderwijs. Die kennis moet gericht worden verspreid op scholen die daarmee hun kwaliteit kunnen verhogen. De tweede doelstelling luidt daarom:

Op een actieve en intensieve wijze verspreiden van kennis, ervaring en werkwijzen die leiden tot kwaliteitsverhoging op scholen.

Deze twee doelstellingen moeten er gezamenlijk toe leiden dat scholen de eigen kwaliteitsontwikkeling beter vorm kunnen geven – ook in de toekomst.

Verwachte effecten

Op basis van bovenstaande doelstellingen kunnen de volgende opbrengsten worden verwacht.

- De situatie op een aantal scholen wordt verbeterd. Het gaat om veranderingen in de schoolorganisatie en werkwijzen zodat de onderwijsprestaties van de leerlingen kunnen verbeteren.
- Voor alle betrokkenen (rijk, gemeente, de school, het schoolbestuur, de inspectie en de onderwijsverzorgingsinstellingen) zal beter zicht ontstaan op de schoolontwikkelingsprocessen die de kwaliteit van het onderwijs bevorderen en de toepassing daarvan.
- Door de actieve verspreiding en uitwisseling van kennis over kwaliteitsverbetering zal de professionaliteit van scholen worden verhoogd, mede in relatie tot het gevoerde onderwijsachterstandenbeleid.
- De inzichten die worden opgedaan door de kennisintensivering worden benut om het nieuwe landelijk beleidskader onderwijsachterstandenbeleid op te stellen en om het daarmee samenhangende landelijke ondersteuningsaanbod te organiseren en toe te spitsen.

3.2. Een kwaliteitsontwikkelingstraject op schoolniveau

Uitwerking eerste doelstelling

Voor de eerste doelstelling wordt – gedurende een beperkte periode gewerkt aan de analyse en verbetering van de schoolorganisatie, leerproces en sociaal-pedagogisch klimaat. Maar niet alles kan tegelijk worden aangepakt. Daarom wordt met een beperkte groep scholen begonnen. Deze selecte groep scholen vormt een «kwaliteitslaboratorium». Concreet zal op korte termijn een start worden gemaakt met acht basisscholen en acht scholen voor voortgezet onderwijs, allen gelegen in de vier grote steden. In convenanten zullen inspanningsverplichtingen worden vastgelegd. Bindende afspraken tussen de gemeente, de school, het schoolbestuur en het rijk moeten leiden tot een professionele verbetering van de kwaliteit op deze scholen. Gemeenten en scholen benutten hiervoor de middelen uit het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan en de landelijke procesondersteuning. De schoolbegeleidingsdiensten zullen worden aangesproken op hun deskundigheid. Zij zullen een gericht aanbod doen voor deze scholen. Het traject zal worden voortgezet op alle scholen waar de noodzaak tot een verbetering – op basis van de gegevens van de inspectie – aantoonbaar is.

In de school

Het ontwikkeltraject bestaat globaal uit vier fasen. De aanpak richt zich op

«de keuken van de school». Het start met het betrekken van relevante partners. Dan volgt meten en analyseren: een analyse van de bestaande situatie, bijvoorbeeld op basis van een schoolzelfevaluatie en gegevens uit het schooltoezicht van de inspectie. Die gegevens en doelen vormen de ingrediënten van een schoolontwikkelingsplan. De school zal in samenwerking met gemeente en rijk dit schoolontwikkelingsplan opstellen. De nadruk zal daarbij liggen op maatregelen om de kwaliteit en effectiviteit van het onderwijs te verbeteren. De doelen zullen concreet zijn. Dat plan zal worden vastgelegd in gezamenlijke afspraken tussen de betrokken partijen. Het is belangrijk dat de plannen voor verbetering samen met de school worden ontwikkeld. Opgedrongen veranderingen bekliven niet. In de vierde fase wordt gewerkt aan de implementatie en het bijsturen van de ontwikkeling. Bij de uitvoering van de plannen houdt de inspectie de vinger aan de pols. Rond de scholen zal een groep deskundigen worden geformeerd die de schoolontwikkelingsplannen vanuit hun deskundigheid zullen bezien. Naast de inspectie is ook de gemeente een belangrijke partner en vormt de deskundigheid van de besturenorganisaties voor de scholen een belangrijke bron van kennis. Rond de school zal zo een netwerk ontstaan, gericht op de verandering van de situatie in de school. De landelijke en lokale ondersteuningsinstellingen kunnen hierop hun werkwijze aanpassen (vraaggericht werken). Het plan is succesvol als de school het kwaliteitsniveau zelf kan onderhouden in de toekomst. De ervaringen die de scholen opdoen, worden nauwkeurig bijgehouden en beschreven en simultaan en landelijk verspreid naar scholen in vergelijkbare omstandigheden.

3.3. Verspreiding en benutting van kennis en ervaring

Werkwijze tweede doelstelling

De tweede doelstelling van dit voorstel richt zich op het actief en intensief toegankelijk maken en verspreiden van (bestaande en nieuwe) kennis, ervaring, effectieve leermiddelen en goede voorbeelden en werkwijzen die de kwaliteit van het onderwijs verhogen. Scholen die goed presteren, vormen een goed voorbeeld en zijn functioneel in dit traject. De kennis en inzichten die het «kwaliteitslaboratorium» opleveren, krijgen een plaats in dit kennisuitwisselingstraject.

Voor de tweede doelstelling worden verschillende activiteiten ondernomen.

1. Systematiseren van bestaande kennis op de volgende terreinen:
 - de verhouding tussen binnen- en buitenschoolse prioriteiten van de school;
 - door de scholen aangedragen oplossingsrichtingen en aanpakken;
 - beschikbare materialen en methoden op het gebied van effectief onderwijs;
 - ondersteuningsaanbod van de landelijke pedagogische studiecentra; bestuurlijke afstemming tussen rijk, gemeenten en schoolbesturen.
2. Expertisebundeling:

De bruikbare kennis en werkwijzen worden geïnventariseerd en systematisch toegankelijk gemaakt. Het gaat op schoolniveau om een bundeling van expertise op het gebied van taal en tweede taalverwerking, rekenonderwijs, maar ook aansprekende voorbeelden op het gebied van werkend leren en doorstroming van vmbo naar roc's, schoolmanagement, integraal schoolleiderschap, de didactische aanpak, het absentiesysteem, leerlingvolgsystemen, geïntegreerd personeelsbeleid, mentorsystemen en allochtone contactpersonen. Vaak gaat het om trajecten die met creativiteit en zorg tot stand zijn gekomen. Ook kennis van mensen, die ervaring hebben in het lokale

onderwijsachterstandenbeleid zal in expert-bijeenkomsten worden geactiveerd.

3. Overdracht:

Voor de overdracht worden conferenties, netwerken, intercollegiale schoolbezoeken en websites ingezet op een zoveel mogelijk confronterende wijze.

Het gaat om een systematische uitwisseling van ervaringen en oplossingen tussen de geselecteerde scholen. Van daaruit zullen andere scholen binnen de vier grote gemeenten worden betrokken. Ten slotte zal de opgedane kennis actief worden verspreid voor (en ingezet op) scholen in vergelijkbare situaties buiten de vier grote gemeenten.

3.4. De rol van partijen

Een belangrijke rol voor de gemeente

De instrumenten die de gemeente heeft, moeten de schoolontwikkelingsplannen gericht ondersteunen. De schoolbegeleidingsdiensten vervullen een sleutelrol in de kennisontwikkeling over onderwijsachterstanden op lokaal niveau.

De gemeente heeft bovendien een regierol bij de verbetering van de samenwerking tussen de verschillende sectoren. Er moeten voorzieningen bij elkaar worden gebracht voor de brede ontwikkeling van kinderen. Voorbeelden hiervan zijn de verbanden tussen scholen en andere maatschappelijke instellingen, waaronder voorschoolse voorzieningen en lokaal jeugdbeleid. In het voortgezet onderwijs kan de gemeente ertoe bijdragen dat bedrijven een medeverantwoordelijkheid nemen. In het kader van het onderwijskansenplan zullen de leer-werkroutes voor leerlingen in het vmbo een nadere uitwerking krijgen. Leerlingen die op school moeilijk tot leren komen, kunnen een aangepast traject volgen waarbij een groot deel van de leerervaringen worden opgedaan op een werkplek bij een bedrijf. Zo'n traject vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de school. Aanzetten hiertoe zijn te vinden in het project «Ontwikkelingsproject Maatwerk risicogroepen 4GG», waarbij het bedrijfsleven actief betrokken is (zie bijlage 4).

Schoolbesturen

Schoolbesturen zijn in een positie om invloed uit te oefenen op het schoolbeleid. Inzet vanuit het schoolbestuur is belangrijk om de school in positie te brengen en tegemoet te komen aan de wensen van ouders en rekening te houden met de kenmerken van de leerlingenpopulatie. Bestuurlijke schaalvergroting in het onderwijs kan er toe leiden dat meer schoolbesturen professionaliseren. De schoolbesturen worden bovendien ondersteund door deskundigheid van landelijke koepelorganisaties. Het bestuur van de school kan personeelsbeleid en scholingsbeleid gericht inzetten op de leer- en ontwikkelingsbehoeften van de kinderen. Het schoolbestuur kan daarbij gebruik maken van een arbeidsmarkt-knelpuntentoeslag.

Ouders

Ouders zijn een belangrijke partner bij het bestrijden van onderwijsachterstanden. Soms is de «culturele» afstand tussen de opvoeding die thuis wordt geboden en de schoolse cultuur te groot. Ouders moeten goed worden geïnformeerd over het Nederlandse onderwijs, en worden betrokken bij de onderwijsloopbaan van hun kinderen. Die betrokkenheid vraagt niet alleen inzet van de school, maar ook inzet van de ouders zelf. Om ouders op die inzet te wijzen, kan de school gebruik maken van de specifieke (vertrouwde) netwerken van de ouders. Ouders, met name

allochtone ouders, moeten namelijk ook zicht hebben op wat er van hen wordt verwacht. Uitgangspunt in dit voorstel is dat ouders worden aangesproken op hun verantwoordelijkheid als opvoeder en dat er een aanbod van voorzieningen en activiteiten wordt gerealiseerd dat er op is gericht het eigen kennen en kunnen van de ouders zoveel mogelijk te stimuleren. Het aanbieden van inburgeringscursussen, die verbonden zijn aan voor-schoolse trajecten kan daarbij worden benut.

Een leidende en (ver)bindende rol van het rijk

In gesprekken met de grote gemeenten, schoolleiders, deskundigen, bestuurders en inspecteurs bleek opvallend veel overeenstemming over het feit dat er in principe maatregelen, kennis en middelen zijn om te werken aan verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en meer specifiek de onderwijsachterstanden. Het gaat om het nemen van verantwoordelijkheid en het beter op elkaar afstemmen van activiteiten. Het rijk wil de onderwijskansen van kinderen met achterstanden verbeteren, en wil daarom binnen het kader van dit voorstel het initiatief nemen. Omdat het simpelweg bieden van voorwaarden en algemene maatregelen voor een aantal scholen kennelijk onvoldoende stimulansen biedt, zal het rijk actief participeren, náást de school en de gemeente. Dat wil zeggen dat wordt nagegaan hoe het bestaande instrumentarium (onder meer de onderwijsondersteuning) effectief is in te zetten. De actieve participatie van rijkswege zal vorm krijgen in begeleiding door ervaringsdeskundigen op dit terrein, waarbij het rijk de verbindende rol zal vervullen. De inspanningsverplichtingen worden schriftelijk vastgelegd. De verschillen tussen primair en voortgezet onderwijs vormen een uitgangspunt voor de benadering en uitwerking van de ontwikkelplannen. De begeleiding zal zich in eerste instantie concentreren op het ontwikkelingstraject van de scholen en de overdracht van kennis en ervaringen aan andere scholen en gemeenten. De ervaringen zullen hun doorwerking krijgen in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid en vervolgens het nieuwe beleidskader GOA, dat eind 2000 in concept gereed zal zijn.

De inzet van het rijk richt zich op taken die voortvloeien uit zijn positie: aandacht voor belemmerende regelgeving, betere interdepartementale afspraken, het inzetten van de landelijke pedagogische centra en de procesmanagements. Zo wordt onder meer bezien of en in hoeverre de bestaande nascholing moet worden aangepast. Momenteel wordt gewerkt aan een plan van aanpak voor opleidingstrajecten op de Pabo (initieel en post-initieel) voor het lesgeven op scholen met veel leerlingen met achterstanden, waarbij zowel een aanbod voor zittende docenten als een differentiatie in de opleiding mogelijk is.

Daarnaast zal het rijk – waar dat nodig is – condities en beleidsruimte creëren die de desbetreffende scholen meer mogelijkheden bieden. Het gaat daarbij om het creëren van «regelvrije zones», met meer mogelijkheden om problemen en knelpunten aan te pakken (in overleg met de inspectie).

In het verlengde hiervan worden de mogelijkheden verkend om op lokaal niveau arbeidsovereenkomsten te sluiten. Daarmee kan de situatie op de onderwijsarbeidsmarkt (met name in de grote steden) meer flexibiliteit worden geboden.

4. Ten slotte

Dit voorstel onderwijskansen verbindt rijk, gemeenten en school op intensieve wijze.

In het voorjaar wordt gestart met de eerste doelstelling. Met de vier grote gemeenten en een aantal schoolbesturen zijn mogelijkheden reeds

verkend. Concrete afspraken over de precieze aanpak moeten worden gemaakt. Afspraken hiertoe zullen worden vastgelegd in een bestuurlijk arrangement (convenant). Het ontwikkelingstraject op deze scholen zal een beperkt aantal jaren duren. Intussen zullen de vier grote gemeenten de trajecten doorzetten op scholen in vergelijkbare situaties binnen hun gemeente. Het geconcentreerde aanbod van kennis zal op die manier gericht worden ingezet en in stand blijven.

Met de onderwijsondersteuning (Landelijke Pedagogische Centra) worden afspraken gemaakt over het gericht inzetten van activiteiten voor onderwijskansen.

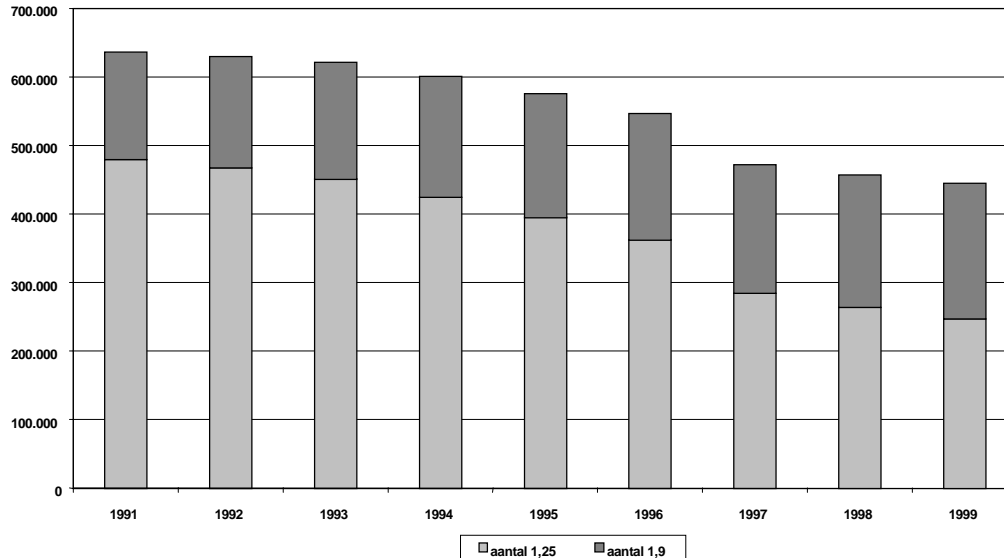
Activiteiten voortvloeiend uit de tweede doelstelling worden parallel aan de aanpak van de eerste doelstelling georganiseerd. Vanuit het rijk worden er netwerkbijeenkomsten opgezet waar bruikbare kennis en werkwijze worden verspreid onder gemeenten en scholen. Deze zijn dan vrijwel vanaf de start in de gelegenheid om de aangeboden kennis te benutten voor de eigen situatie. Daarnaast zal onderwijskansenaanpak een plaats krijgen in het «op overeenstemming gerichte overleg» van de gemeente en de schoolbesturen (in het kader van GOA).

De aanpak van Onderwijskansen wordt voor de zomer geconcretiseerd, waarover de Tweede Kamer wordt geïnformeerd.

*Basisonderwijs**Ontwikkeling van aantallen achterstandsleerlingen in het basisonderwijs*

Het aantal achterstandsleerlingen in het basisonderwijs sinds 1991 gedaald van 640.000 naar 450 000. Deze daling wordt veroorzaakt door de daling van het aantal autochtone leerlingen van relatief laag opgeleide ouders (1,25 leerlingen). Naast een autonoom effect is deze daling vanaf 1994 versterkt door de aanscherping van de criteria voor het gewicht 1,25 welke in 1997 volledig is doorgevoerd. Het aandeel 1,90 leerlingen (allochtone leerlingen met laag opgeleide ouders) is sinds 1991 gestegen van 156 000 (11,1%) naar 198 000 (12,8%).

1,25 en 1,90 leerlingen per jaar

*Concentratiescholen*

Het aantal scholen met een hoge concentratie achterstandsleerlingen (meer dan 70% 1.9-leerlingen plus 1.25-leerlingen) is de afgelopen jaren gedaald.

Dit is met name veroorzaakt is door de daling van het aantal 1,25 leerlingen want het aantal scholen met een hoge concentratie allochtone leerlingen (1,90) is licht gestegen.

Basisscholen met 70% of meer achterstandsleerlingen

Gemeentecategorie	Aantallen scholen			Percentages van het totaal aantal scholen		
	1991	1995	1999	1991	1995	1999
In de 4 grote gemeenten	404	335	288	61%	56%	48%
In de g21	338	203	153	33%	25%	19%
In de overige gemeenten	871	374	155	13%	6%	3%
Totaal	1 613	912	596	19%	12%	8%

Basisscholen met 70% of meer 1,90 leerlingen

Gemeentecategorie	Aantallen scholen			Percentages van het totaal aantal scholen		
	1991	1995	1999	1991	1995	1999
In de 4 grote gemeenten	197	198	208	30%	34%	35%
In de g21	27	32	42	3%	4%	5%
In de overige gemeenten	33	41	43	0%	1%	1%
Totaal	257	271	293	3%	4%	4%

Internationale vergelijking leerprestaties

De onderstaande tabel geeft inzicht in de prestaties van 9-jarige leerlingen op een rekentoets.

	Verschil	Allochtone leerl.	Autochtone leerl.
Schotland	- 9	529	520
Ierland	9	543	552
Engeland	14	504	518
Noorwegen	25	480	505
Oostenrijk	33	533	566
Veren. Staten	35	518	553
Nederland	35	550	585

Bron: Jaarverslag over 1997

Het verschil in scores tussen de autochtone en allochtone leerlingen in Nederland behoorde tot de grootste. Daar staat tegenover dat zowel de allochtone als de autochtone leerlingen in Nederland de hoogste scores behaalden van de onderzochte landen

VOORTGEZET ONDERWIJS**Deelname vo**

Het aantal cumi-leerlingen (volgens de cumi-faciliteitenregeling vo) in het voortgezet onderwijs steeg van 1994 tot 1998 van 60 500 tot 71 600. Als aandeel van het totale aantal leerlingen was dat een stijging van 7,1 % tot 8,7 %. Het aantal Turkse en Marokkaanse leerlingen steeg in die periode niet of licht; de stijging kwam vooral voor rekening van de groep «overige», dat wil zeggen asielzoekers of vluchtelingen. Voor de deelname aan de schoolsoorten zijn de volgende percentages illustratief

	1994-1995	1998-1999
ivbo/lwoo	22,1	26,9
Vbo 3 /4	9,0	10,9
Mavo 3 /4	5,8	7,6
Havo 4/5	3,6	4,2
Vwo 4/5/6	2,1	2,8

Bron: Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in kerncijfers

Ten opzichte van het schooljaar 1994-1995 is de deelname van cumi-leerlingen in het havo en vwo en vooral in het mavo sterk gestegen, namelijk met resp. ongeveer 33, 25 en 50 %. Daarentegen nam de relatieve deelname in het vbo nauwelijks toe. De deelname aan het ivbo/leerwedgeondersteunend onderwijs steeg wel wat sterker, maar deze is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de nieuwe instroom van vluchtelingen en asielzoekers.

Deelname eerste en tweede generatie

Deelname aan	1e generatie	2e generatie
Ivbo	28,8 %	12,7 %
Vbo	32,2 %	36,9 %
Avo	39,0 %	50,4 %
Totaal	100,0 %	100,0%

Bron: cumi-telling OCenW

Concentratiescholen

Concentratiescholen (meer dan 40% cumi-leerlingen) komen vrijwel uitsluitend oor in de vier grote gemeenten. In de rest van Nederland komen nagenoeg geen scholen voor met meer dan 40% cumi-leerlingen. In de vier grote gemeenten steeg het percentage scholen met meer dan 60% cumi-leerlingen tussen 1988 en 1994 van 3% tot 10%, daarna daalde het weer tot 6% in 1997. Het aandeel scholen met 20 tot 40% cumi-leerlingen steeg tussen 1998 en 1997 van 8% tot 17%. De genoemde percentages zijn een resultante van enerzijds de toenemende aantallen en concentraties van cumi-leerlingen, en anderzijds van fusies tussen scholen met hoge en lage percentages cumi-leerlingen. Als er gekeken was naar vestigingen in plaats van naar scholen, dan zouden de cijfers waarschijnlijk een doorgaande stijging te zien hebben gegeven.

Internationale vergelijking leerprestaties

Aan de Third International Mathematics and Science Study (TIMSS) is de volgende tabel ontleend waarin de scores op toetsen voor wiskunde en natuurwetenschappen zijn opgenomen van leerlingen uit de laagste milieus van herkomst (volgens opleiding van de ouders) in de tweede klas van het voortgezet onderwijs zijn opgenomen. De laagste opleidingscategorieën bevatten in belangrijke mate gezinnen van allochtone herkomst.

	Wiskunde	Science
Nederland	524	547
België (VI)	538	532
Frankrijk	530	493
Duitsland	504	529
Zweden	494	517
Noorwegen	487	505
België (Fr)	488	434
Veren. Staten	455	483

De Nederlandse leerlingen uit een milieu met lage opleidingen scoren het best van de onderzochte landen. Alleen de Franse en Vlaamse leerlingen scoren beter in wiskunde.

Een overzicht van financiële middelen op het terrein van de achterstandsbestrijding

Overzicht budgetten bestrijding achterstanden Primair en Voortgezet onderwijs 1999-2000

Onderwerp	Budget (x 1 mln.)
Gewichtenregeling basisonderwijs en formatie leerlingen met een niet-Nederlandse achtergrond ¹	550
Faciliteiten culturele minderheden in het voortgezet onderwijs inclusief onderwijs in eigen taal	100
Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid	170
Onderwijs in Allochtone Levende Talen in het primair onderwijs	135
Voor- en vroegschoolse educatie ²	20
Voortijdig schoolverlaten	60
Arbeidsmarktknelpunten in het primair onderwijs en het voortgezet onderwijs ³	50
Overige activiteiten PO en VO gericht op verbetering van de positie van minderheden / kansarmen	15
Totaal :	1 100

¹ Aan speciale scholen voor basisonderwijs en scholen voor (voortgezet) speciaal onderwijs (WEC).

² Motie Melkert, tijdens de Algemene beschouwingen 1999.

³ Inclusief motie Melkert c.s. tijdens de begrotingsbehandeling OCenW.

Een beknopt overzicht van onderzoek naar onderwijsachterstanden in het primair en voortgezet onderwijs

In 1985 zijn de activiteiten van de rijksoverheid in het kader van de achterstandsbestrijding in het onderwijs samengebracht in het Onderwijsvoorrangsbeleid (OVV). Dit was een voortzetting van het onderwijsstimuleringsbeleid uit de zeventiger jaren.

Om er voor zorg te dragen dat de resultaten van het beleid, mede in de vorm van leerlingresultaten, beschikbaar zouden komen, is voor het OVV een uitgebreid evaluatieplan opgesteld. Dit heeft geresulteerd in een cohortonderzoek dat tweejaarlijks onder enkele tienduizenden leerlingen van het basisonderwijs is afgenomen. De uitkomsten van het cohortonderzoek vormden de basis voor nader analyserend onderzoek. Met ingang van het schooljaar 1994–1995 is de doelstelling van het cohortonderzoek uitgebreid tot leerlingprestaties en leerlinggedrag, school- en klasmerken, achtergronden van leerlingen. De regie voor dit zgn. PRIMA-cohortonderzoek berust bij de NWO. In datzelfde jaar heeft het eerste grootscheepse onderzoek plaatsgevonden onder 80 000 leerlingen van de groepen 2, 4, 6, en 8 van ongeveer 800 scholen, hun ouders, leerkrachten en de directies van scholen. Over de uitkomsten van dit onderzoek is de Tweede Kamer destijds uitvoerig geïnformeerd. Tevens vormen de uitkomsten van PRIMA de basis voor nader analyserend onderzoek. Een tweede belangrijke informatiebron over de stand van zaken ten aanzien van de onderwijsachterstandsbestrijding is de onderwijsinspectie. Met name in het Onderwijsverslag 1998 doet de inspectie verslag over de zgn. achterstandsscholen.

De Prima-cohortgegevens en de rapporten van aanvullend onderzoek, gevoegd bij de gegevens van de onderwijsinspectie vormden de voornaamste informatiebronnen voor het SCP bij het schrijven van het onderwijsdeel van de Rapportage Minderheden 1999.

Voor de feitelijke informatie uit het relevante onderzoek zijn hierna samenvattingen opgenomen van het onderwijsverslag 1998 van de inspectie en van het onderwijsdeel van de SCP-Rapportage Minderheden 1999.

Een korte samenvatting van het Onderwijsverslag 1998 (Inspectie 1999), betreffende achterstandsscholen

Definities in onderwijsverslag

1. Allochtone leerlingen: 1,9-leerlingen
2. Inspectie maakt t.a.v. concentratie van allochtone leerlingen alleen onderscheid tussen scholen meer en minder dan 50% 1,9-leerlingen. Term 1,9-scholen staat dus voor meer dan 50% 1,9-leerlingen.

Cijfers:

Percentages 1,9-leerlingen:

Nederland:	12,6
A'dam:	50,4
R'dam	49,9
Den Haag	40,6
Utrecht	38,5

In sommige wijken in G4 is percentage allochtone leerlingen > 90%

In G4 40% van alle 1,9-leerlingen

In G4 hebben 4 van de 10 scholen meer dan 50% 1,9-leerlingen

Verwachting is dat percentage allochtonen in Nederland zal stijgen, maar dat er wel iets meer spreiding van allochtone groepen zal plaatsvinden (stijging in gebieden buiten westen)

Herkomst 1,9-leerlingen in basisonderwijs:

Turkije	24%
Marokko	21%
Suriname	18%
Z-Eur.	7%
Antillen en Aruba	5%

Meerderheid van deze leerlingen is tweede generatie

A Leerlingen met gewicht 1,9

- leerprestaties stijgen, maar
- blijven achter bij die van autochtone leerlingen
- ook in vergelijking met die van autochtone leerlingen met zelfde soc-ec. achtergrond

B Leerlingen op 1,9-scholen

- leerlingen op 1,9-scholen hebben een achterstand qua onderwijspositie en leerresultaten;
- leerlingen in een achterstandspositie doen het beter op scholen met een lage concentratie 1,9-leerlingen;
- vooral Turkse en Marokkaanse leerlingen doen het minder goed. Wanneer zij op een school zitten met een hoge concentratie 1,9-leerlingen, blijken de prestaties nog lager
- Allochtone leerlingen op 1,9-scholen scoren gemiddeld lager dan andere allochtone leerlingen

C 1,9-scholen

- op scholen met veel 1,9-leerlingen houden veel leraren minder rekening met niveauverschillen tussen leerlingen
- 25% van de 1,9-scholen heeft grote problemen om de leerstof van de kernvakken t/m groep 8 aan te bieden
- gemiddelde kwaliteit 1,9-scholen (en scholen in G4) is minder hoog dan op andere scholen
- er zijn grote kwaliteitsverschillen tussen 1,9-scholen => er zijn dus mogelijkheden voor deze scholen

D Mogelijke verklaringen problemen 1,9-scholen:

- problemen met op peil houden van het lerarenbestand (af te lezen aan problemen met vervanging en invulling vacatures en hoge vertrekkans leraren achterstandsscholen)
- extra zware taak op deze scholen
- gerichtheid op producten i.p.v. processen
- sociaal-emotionele gedragsproblematiek
- minder vertrouwen leraren in eigen kunnen en dat van hun leerlingen
- «race tegen de klok»
- ongerichte inzet van extra middelen (Inspectie heeft goede hoop dat invoering wet goa hierin verandering brengt)

E Situatie Nederland in vergelijking met andere Europese landen:

- situatie allochtone leerlingen in Nederland komt overeen met die in buitenland
- geconstateerd verschil in beleid in verschillende landen: de mate waarin extra middelen gericht worden ingezet

Conclusies:

1. prestaties 1,9-leerlingen gaan omhoog, maar blijven achter bij die van autochtone leerlingen
2. concentratie van 1,9-leerlingen op een school is van (negatieve) invloed op leerprestaties 1,9-leerlingen

3. gemiddelde kwaliteit 1,9-scholen is minder hoog dan op andere scholen
4. er zijn grote kwaliteitsverschillen tussen 1,9-scholen

Conclusie: met kwaliteitsbeleid in scholen met kwetsbare leerlingen is nog een wereld te winnen.

Een korte samenvatting van de Minderhedenrapportage 1999, SCP 1999

Inleiding

Deze Minderhedenrapportage richt zich op demografie, onderwijs en arbeidsmarkt. Deze samenvatting gaat in op het basis- en voortgezet onderwijs.

Onderwijsachterstanden

De onderwijsprestaties en schoolloopbanen van allochtone leerlingen blijven duidelijk achter bij die van autochtone leerlingen. Allochtone kinderen starten met een achterstand in het basisonderwijs, ze hebben moeite met de verwerking van de leerstof op de basisschool, ze worden overgeadviseerd en overgewaardeerd in het basis- en het voortgezet onderwijs, ze stromen vooral door naar vbo en mavo, ze verlaten het onderwijs vaker voortijdig en ze zakken vaker voor hun eindexamen.

Factoren die achterstand bepalen

Het SCP onderscheidt twee groepen factoren die verantwoordelijk zijn voor de achterstand van allochtone leerlingen: het thuismilieu en de school. De factoren in het thuismilieu zijn: de geringe instructieve kwaliteit van de opvoeding (waardoor metacognitieve vaardigheden onvoldoende zijn), een andere thuistaal dan het Nederlands (waardoor kennis van schooltaal onvoldoende is), onvoldoende kennis van de wereld (nodig voor woordenschat en begrijpend lezen) en verstoorde relaties in het gezin en opvoedingsproblemen (vooral relevant voor voortijdig schoolverlaten). Door deze factoren starten allochtone leerlingen met een achterstand in het basisonderwijs en verloopt hun schoolloopbaan moeizaam. Ook de kwaliteit van het onderwijs speelt een rol. Op scholen met veel allochtone leerlingen zijn de kwaliteit van het onderwijs in het algemeen en de kwaliteit van didactisch handelen van leerkrachten in het bijzonder vaak niet goed genoeg. Verder blijken de prestaties van allochtone leerlingen nogal eens te worden overgewaardeerd.

Aanknopingspunten voor beleid

De analyse van factoren leidt tot aanknopingspunten voor beleid:

- a. voor- en vroegschoolse educatie;
- b. sterk gestructureerde didactiek;
- c. woordenschatuitbreiding;
- d. vergroten van kennis van de wereld;
- e. voortijdig schoolverlaten;
- f. verbetering van advisering en begeleiding van leerlingen (en ouders).

Beleid

Het beleid van OCenW (GOA), van VWS (voorschools) en van BIZA sluit ten dele aan bij de eerder genoemde factoren. Hiaten in het beleid zijn: het didactisch handelen van leerkrachten (vergelijk KEA), woordenschattraining en verbetering van kennis van de wereld (brede school blijft vaag

concept). Het achterstandenbeleid is te weinig een samenhangend geheel van analyse van relevante factoren, aangrijpingspunten voor beleid en beleidsmaatregelen. Er is te veel aandacht voor lokale samenwerking als doel in zich en het landelijk Beleidskader lijkt een willekeurige verzameling van onderwerpen.

Wat nog belangrijker is: onderwijsachterstanden zijn alleen succesvol te bestrijden met zeer goed doortimmerde en bewerkte aanpakken die zijn toegesneden op een welgekozen en relevant aspect van het achterstandsprobleem. KEA laat zien dat dat kan. Bovendien kan onderwijsachterstandsbestrijding niet alleen worden overgelaten aan gemeenten.

Een tekort aan samenhang valt ook te constateren in de afstemming van OCenW en VWS. Het projectenbeleid van VWS en het gedecentraliseerde achterstandsbeleid van OCenW kunnen worden gecombineerd: een samenhangend landelijk beleidsprogramma en landelijke ontwikkelingsprojecten (waarin de kernelementen van het beleidsprogramma worden uitgewerkt).

Gewenst beleidsprogramma volgens SCP

Het SCP bepleit een beleidsprogramma dat bestaat uit een kernprogramma en een flankerend programma. Het kernprogramma richt zich op voor- en vroegschoolse educatie, taal (woordenschat, begrijpend lezen) en verbetering van het didactisch handelen van leerkrachten. Het flankerend programma richt zich op de brede school (verlengde schooldag, schoolmaatschappelijk werk), schoolkeuzevoorlichting voor ouders en leerlingen, huiswerkklassen in het voortgezet onderwijs en misschien in het basisonderwijs, spijbelpreventie en -opvang in het voortgezet onderwijs, voortijdig schoolverlaten en meer praktijkgerichte trajecten na het primair onderwijs.

Eén van de mogelijke acties in het kader van het actieplan Onderwijskansen, is de leer-werkroute. Het vmbo heeft onder meer te maken met een groep leerlingen die zwak is in taal en rekenen en moeilijk schools leerbaar blijkt. Deze groep, veelal bestaande uit allochtone leerlingen, heeft een grote kans voortijdig de school te verlaten. Om deze groep leerlingen toch binnen de school te houden, kan de school binnen het kader van de basisberoepsgerichte leerweg, leer-werkroutes aanbieden. De leer-werkroute biedt de leerling de mogelijkheid buitenschools leer-ervaringen op te doen, waardoor er minder de nadruk op het schoolse leren wordt gelegd.

In veel scholen – met name in de G4 – wordt al praktisch maatwerk voor individuele leerlingen ontwikkeld. Gewezen kan worden op de resultaten van het Ontwikkelings Traject Maatwerk Risicogroepen van de G4, die 15 december jl. in een conferentie in Rotterdam zijn gepresenteerd.

Het is de bedoeling dat in het leerwerktraject voor leerlingen vanaf 14 jaar voor een gestructureerde groepsbenadering wordt gekozen waarbij de leerlingen onder verantwoordelijkheid van de school een leerwerktraject volgen. Daarvoor is een goed afstemmingsverband met betrokken werkgevers nodig. Het doel van de leer-werktrajecten is dat risicoleerlingen onder verantwoordelijkheid van de school een opleiding afronden en een bijbehorend diploma behalen.

Het bestaande reguliere wettelijk kader lijkt voldoende ruimte te bieden voor deze aanpak.

Volgens bovenstaande lijnen kan in de onderwijskansen-scholen worden gewerkt.

De uitwerking van de leer-werkroute moet worden ingebed in de plannen van aanpak van de vier grote steden voor preventie van voortijdig schoolverlaten, met inzet van de daarvoor bestemde middelen voor dit traject (VSV-middelen).

Voor de aanpak per stad en school zijn afspraken nodig met bijvoorbeeld het lokale midden- en kleinbedrijf en grootbedrijf en de onderwijsbegeleidingsdienst, zoals dat onder andere in het Rotterdamse project Baanbreker vorm heeft gekregen.

Het verder ontwikkelen van de leerwerk-route kan onderdeel zijn van het bestuurlijk arrangement en het ontwikkelingsplan dat door de school in dit kader wordt opgesteld.