

Onderwijsachterstanden
Update van een review

Recente ontwikkelingen inzake
onderwijsachterstanden

Wim Meijnen (red.)

m.m.v.

Henk Blok

Sjoerd Karsten

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Meijnen, W., m.m.v. Blok, H. & Karsten, S.

Onderwijsachterstanden. Update van een review. Recente ontwikkelingen inzake onderwijsachterstanden.

Wim Meijnen, m.m.v. Henk Blok en Sjoerd Karsten. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut van de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam (SCO-rapport nr. 704, projectnummer 24011).

ISBN 90-6813-749-2

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, or otherwise, without the prior written permission of the publisher.

Uitgave en verspreiding:

SCO-Kohnstamm Instituut

Wibautstraat 4, Postbus 94208, 1090 GE Amsterdam

Tel.: 020-525 1201

<http://www.sco-kohnstammstituut.uva.nl>

© Copyright SCO-Kohnstamm Instituut, 2004

Inhoudsopgave

1	Managementsamenvatting	1
2	Review 2003 en enkele aanvullingen.....	9
3	Recente ontwikkelingen in prestaties en schoolloopbanen van doelgroepen.....	29
4	Recente ontwikkelingen in het beleid	49

1 Managementssamenvatting

Wim Meijnen

Inleiding

In 2003 is met betrekking tot het Onderwijsachterstandenbeleid, een overzicht gepubliceerd van de prestatieontwikkelingen van de doelgroepen in het basisonderwijs van 1988 tot 1998. Voorts werden ontwikkelingen in het curriculum voor deze leerlingen beschreven evenals de ontwikkelingen van diverse beleidstrajecten tot 2002 (OAB, VVE, OALT, NT2) (Meijnen (red.) 2003). De tijdstrajecten van de analyses van de prestatieontwikkeling en de beleidsontwikkeling liepen dus in de beschrijvingen niet parallel. Dat was te wijten aan het feit dat recentere longitudinale cohortanalyses niet beschikbaar waren. Causale relaties tussen prestatie- en beleidsontwikkelingen zijn vervolgens in de desbetreffende publicatie wel gesuggereerd maar niet empirisch onderbouwd. Dat is in strikte zin ook niet mogelijk omdat er geen experimentele onderzoeksopzet in het spel is.

Bij een update van deze analyses na twee jaar is over de effecten van beleid in die periode op prestaties nog met minder zekerheid iets te zeggen. En zeker niet als de daarvoor benodigde cohortanalyses pas begin 2005 ter beschikking komen. Een zo goed mogelijke beschrijving en interpretatie van de sedert 2002 verschenen onderzoeksliteratuur is datgene wat rest.

Onderwijsachterstanden van leerlingen worden gedefinieerd als leerachterstanden veroorzaakt door sociale dan wel culturele of economische oorzaken. Oorzaken die derhalve te maken hebben met de maatschappelijke positie van leerlingen. Posities die internationaal verschillend kunnen zijn en ook in de tijd van belang kunnen veranderen. Sociaal economische herkomst en van niet-westerse oorsprong zijn, zijn op dit moment belangrijke determinanten van de onderwijsloopbanen van kinderen. Naarmate het opleidings- en beroepsniveau van de ouders hoger is, verlopen de schoolloopbanen van hun kinderen gunstiger. Voorts blijven kinderen van niet-westerse allochtonen achter in het onderwijs. Beleidsmaatregelen om daarin verandering te brengen dateren van respectievelijk de zeventiger en tachtiger jaren van de vorige eeuw. De kern van het beleid betreft extra faciliteiten in de personeels sfeer voor scholen met achterstandskinderen. Afhankelijk van het politieke klimaat komen daar extra faciliteiten voor gebieden dan wel gemeenten bij, variërend van faciliteiten voor Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) en voor onderwijs in Neder-

Onderwijsachterstanden; update van een review

lands als Tweede Taal (NT2), tot faciliteiten voor Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) en voor coördinerende activiteiten.

Na deze managementsamenvatting zullen achtereenvolgens de prestatieontwikkeling van de doelgroepen en de ontwikkelingen in het beleid besproken worden. Begonnen wordt echter met de samenvatting van de belangrijkste resultaten zoals gerapporteerd in de publicatie uit 2003. Specifieke ontwikkelingen op deelterreinen worden, per deelterrein, toegevoegd onder het kopje recente ontwikkelingen. Aan de hoofdonderdelen 'prestatieontwikkelingen' en 'ontwikkelingen in beleid' worden afzonderlijke analyses gewijd.

Prestatieontwikkelingen

Longitudinale analyses tot en met 1998 door Tesser (2003) wijzen uit dat de positie van niet-westerse allochtone leerlingen langzaam verbetert. Dat weerspiegelt zich in verbetering van met name de rekenprestaties op de basisschool, het doorstroomproces naar hogere vormen van voortgezet onderwijs en het toenemend aantal gediplomeerden binnen deze typen onderwijs. Variaties tussen allochtone groepen zijn echter ook duidelijk waar te nemen. Zo is met name de positie van Surinaamse leerlingen drastisch verbeterd terwijl dat bij Antilliaanse leerlingen niet of nauwelijks het geval is. Recente ontwikkelingen in migratiegeschiedenis van Antillianen zijn daar waarschijnlijk debet aan. De positie van Turkse en Marokkaanse leerlingen blijft onveranderlijk de zwakste. Het opleidingsniveau van hun ouders is ook het laagste onder de 'grotere' allochtone groepen. In de tweede helft van de jaren negentig en in de beginjaren van deze eeuw zijn ook veel asielzoekerskinderen het onderwijs binnengestroomd. Hun sociale achtergrond is zeer uiteenlopend. Ook hier zien we het verschijnsel dat hun succes in het onderwijs mede afhankelijk is van het opleidingsniveau van hun ouders.

Blok (zie zijn bijdrage) heeft de resultaten van het onderzoek naar prestatieontwikkeling na 1998 geanalyseerd. Het gaat dan meestal om resultaten van momentopnamen waardoor conclusies over ontwikkelingen in de tijd moeilijk te trekken zijn. De longitudinale analyse van ITS/GION over de periode 1998-2004, die eind 2004/begin 2005 zal verschijnen, zal daartoe wel de mogelijkheden bieden.

De resultaten die Blok beschrijft met betrekking tot de allochtone leerlingen, geven geen aanleiding de trends die Tesser signaleert, te bekritisieren. De prestaties van Turkse en Marokkaanse leerlingen blijven het verst achter bij die niet-doelgroepleerlingen (zg 1.0 leerlingen) namelijk van .9 tot 1.2 standaarddeviatie bij taal en van .7 tot .8 standaarddeviatie bij rekenen. De groep 'overige allochtone leerlingen' blijven wat minder achter, respectievelijk van .6 tot .9 en van .6 tot .7 standaarddeviatie.

Anders dan Tesser, schenkt Blok ook expliciet aandacht aan de positie van autochtone doelgroepleerlingen. Hoewel aan de validiteit van de informatie wel het een en ander schort, heeft het er alle schijn van dat er in de prestaties van deze autochtone doelgroepleerlingen over de jaren heen, nauwelijks vooruitgang zit. Hun achterstand varieert bij taal van .3 tot .4 standaarddeviatie en van .4 tot .5 bij rekenen. Door een aanscherping van de criteria in de negentiger jaren en de nahinkende implementatie daarvan, wordt het onderzoeken van ontwikkelingen in de tijd echter ernstig bemoeilijkt. Precieze vergelijkingen worden verder gedwarsboomd door het steeds stijgende opleidingspeil van autochtone generaties. Dit wordt wellicht voor een deel veroorzaakt doordat steeds meer (jonge) ouders vervolgoopleidingen hebben gekozen die bij hun manifeste prestaties in het basisonderwijs passen, ook voor hen die afkomstig zijn uit de lagere sociale milieus. Men zou dit kunnen omschrijven als een 'afromingsproces'. Over de vraag in hoeverre dit proces verantwoordelijk is voor de stagnerende ontwikkeling van de autochtone doelgroepleerlingen is wetenschappelijk nauwelijks of geen empirisch valide documentatie. Het ontbreken van de benodigde faciliteiten kan bovendien ook een oorzaak zijn. Uit een recent verschenen analyse (Bosker en Guldemond, 2004) blijkt namelijk dat slechts een beperkt deel van deze populatie op scholen zit die profiteren van de gewichtengelden. Dit ten gevolge van de zogenaamde 9% drempel. Het ontbreekt deze scholen derhalve veelal aan extra middelen voor achterstandsbestrijding.

Beleidsontwikkelingen

De bevindingen uit het overzicht van Karsten duiden op een aantal duidelijke ontwikkelingen in het GOA-beleid. In de eerste plaats, vergeleken met vier jaar geleden, zijn de gemeenten hun taak veel serieuzer gaan nemen. Dit blijkt uit het feit dat gemeenten nu vaker een ambtelijk coördinator GOA-beleid hebben aange-

Onderwijsachterstanden; update van een review

steld, vaker een GOA-plan hebben opgesteld en meer overleg met het veld hebben gepleegd. Met het Landelijk Beleidskader 2 als richtsnoer is er meer aandacht besteed aan de inhoud van de plannen en bepaalde aspecten van het onderwijsachterstandenbeleid. Het VVE- en het taalbeleid zijn aanzienlijk geïntensiveerd en doelstellingen zijn concreter geformuleerd. Ook de inzet van het beleid is gewijzigd. Vergeleken met vier jaar geleden is het huidige beleid beduidend meer gericht op de scholen waar de problematiek het grootst is. Meer gemeenten zetten ook eigen middelen in voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.

In de tweede plaats is in de besteding van de middelen relatief gezien weinig veranderd. Ook vier jaar geleden werd het meeste geld besteed aan voorschoolse activiteiten en activiteiten in het primair onderwijs, en werd relatief weinig uitgegeven aan activiteiten in het voortgezet onderwijs en nog minder aan buitenschoolse projecten.

Op één punt lijken de ontwikkelingen duidelijk te stagneren: de evaluatie van het beleid. Het aantal gemeenten dat een GOA-monitor heeft ingevoerd, bedraagt krap een kwart en is vergeleken met de eerste periode nauwelijks toegenomen. Veel beweging lijkt er op dit punt bij de gemeenten ook niet te verwachten: het wachten is op de beloofde richtlijnen van de landelijke overheid. Meer dan de helft van de gemeenten die geen monitor hebben, heeft ook geen andere procedure voor de evaluatie van het GOA-beleid. Hier ligt een duidelijk knelpunt.

In het regeerakkoord van Balkenende II is overeengekomen het regiem ten aanzien van het onderwijsachterstandenbeleid te wijzigen. De gemeentelijke regie over de scholen wordt afgebouwd en de scholen zijn in het vervolg als eerste verantwoordelijk voor de kwaliteit van het bestrijden van onderwijsachterstanden. Het op 'overeenstemming gericht overleg' vervalt. Voorts wordt 100 miljoen euro bezuinigd op de rijksbijdragen aan het gemeentelijk achterstandenbeleid. Wel blijven gemeenten verantwoordelijk voor het functioneren van de lokale sociale infrastructuur.

In het recent verschenen 'Koers Primair Onderwijs' (Ministerie van OCW, 25 mei 2004) en in de zeer recente beleidsbrief 'Uitwerkingsbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid' (Ministerie van OCW, 9 juli 2004) waarin het beleid voor de komende jaren wordt uitgezet, staan de volgende concrete acties genoemd: (a) uitbreiding van het aantal brede scholen van 500 naar 1000, (b) cofinanciering van lokale regie, (a) cofinanciering samenwerking buurt-onderwijs-sport, (c) cofinanciering van samenwerking tussen scholen en bibliotheken en (d)

cofinanciering van combinatiefuncties (functies op mbo-niveau waarin werken binnen en buiten de school wordt gecombineerd). De financiering geschiedt nu echter via een ander kanaal, namelijk 'Operatie Jong'. Voorts blijven de gemeenten verantwoordelijk voor het VVE-beleid en voor het inrichten van bovenschoolse schakelklassen. In de 'Uitwerkingsbrief Achterstandenbeleid' staat ook de mededeling dat de aangekondigde bezuiniging op gemeentelijke middelen van het GOA niet door de gemeenten wordt geaccepteerd. Bijgevolg wordt in de brief expliciet erkend dat de bezuiniging consequenties zal hebben voor de realisatie van de doelstellingen van het gemeentelijk achterstandenbeleid.

Gelet op de door Karsten gesignaleerde positieve ontwikkelingen in het beleid en de voorgenomen maatregelen in 'Koers PO' kan de beleidswijziging, namelijk een sterke beperking van de regierol van de gemeenten met betrekking tot GOA (geen op overstemming gericht beleid meer, terugtrekking gemeentelijke GOA-middelen) moeilijk gelegitimeerd worden door empirische argumenten. De inhoudelijk te coördineren taken van de gemeente zijn immers welhaast nog omvangrijker dan voorheen zonder dat deze daarbij van de nodige bestuurlijke (machts)instrumenten wordt voorzien. School- en gemeentebesturen worden in de nota's expliciet als gelijkwaardige partners gezien.

Voorts is de door de minister aangekondigde aanpassing van de gewichtenregeling uitgewerkt in de beleidsbrief 'Uitwerking Onderwijsachterstandenbeleid'. Deze zou meer moeten aansluiten bij de feitelijke achterstanden van leerlingen. Voorgesteld wordt het opleidingsniveau van de ouders als criterium voor de toekenning van het gewicht te nemen, aangevuld met een extra gewicht voor allochtone leerlingen in de onderbouw die qua taalontwikkeling ver achter blijven. Voorts wordt het maximum begrensd bij 80% allochtone leerlingen op een school. Ook blijft de 9% drempel gehandhaafd. Deze regeling sluit nauw aan bij een door de Onderwijsraad (2003) uitgebracht advies. In dat advies wordt echter wel gepleit voor een afschaffing van de 9% drempel en voor een onderzoek naar de vraag of met de herijkte methode de doelstellingen uit het Landelijk Beleidskader (LBK) te realiseren zijn. Een voorlopige analyse wees namelijk uit dat de OAB-middelen waarschijnlijk niet voldoende zijn om de gestelde doelen in het LBK te realiseren.

In de genoemde beleidsbrief valt ook te lezen dat door de nieuwe gewichtenregeling meer middelen naar scholen met veel autochtone doelgroepleerlingen zullen vloeien. Dat lijkt op zichzelf in overeenstemming met de waarneming van Le-

Onderwijsachterstanden; update van een review

doux (bijdrage review 2003) dat een groot aantal scholen met veel allochtone leerlingen inmiddels qua curriculumontwikkeling en overdrachtsprocessen de nodige vooruitgang boekt. Overigens geldt dat kennelijk niet voor 'zwaarste' gevallen onder hen: de 'Onderwijskansenscholen'. De Onderwijsinspectie rapporteert dat de gemiddelde kwaliteit daarvan de laatste jaren niet of nauwelijks gestegen is (Een meer definitieve rapportage daaromtrent zal eind 2004 verschijnen (SCO-Kohnstamm Instituut). Gelet op het feit dat de herijking van de gewichtenregeling budgettair neutraal zal plaatsvinden, zullen scholen met veel allochtone leerlingen er in formatie op achteruitgaan. Dat leidt tot de conclusie dat het toedelingmechanisme weliswaar valider is maar dat de vraag of met de totale omvang aan middelen de doelstellingen van het LBK te realiseren zijn, nog recht overeind staat.

Uit de expertconferentie die in 2002 is gehouden maar ook uit de rapporten van de Rekenkamer en de onderzoeken gerapporteerd door Karsten, blijkt dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling binnen het Onderwijsachterstanden beleid niet helder is geregeld. Gemeentebesturen bleken (in het verleden) niet altijd de doelstellingen uit het Landelijk Beleidskader te onderschrijven en 'achterstandscholen' worden door de Inspectie pas ter verantwoording geroepen als ze ver onder de maat blijven in vergelijking met 'soortgenootscholen'. Dat een transparante discussie over de opbrengsten van het beleid ook in de toekomst moeilijk te voeren zal zijn, blijkt uit het verslag van Karsten waar hij wijst op de zwakke evaluatieprocedures die door veel gemeenten in gang zijn gezet. Ook in de recent gewijzigde beleidsopzet worden geen betere procedures voorzien. Het zwaartepunt van de taak wordt door het recente beleid naar de scholen verschoven en de Inspectie zal toezien op de uitvoering. De toezichtprocedure past echter niet bij de realisatie van de doelstellingen in het LBK (streefcijfers). Uit de voorgestelde beleidsmaatregelen blijkt dat de gemeenten ook in de toekomst een zware taak krijgen toebedeeld in het bestrijden van onderwijsachterstanden. Ze dienen zich echter alleen te verantwoorden voor de inzet van de middelen en niet voor de opbrengsten, genoemd in het LBK. Wie wordt nu voor welk deel verantwoordelijk voor de uitkomsten van het beleid (streefcijfers)?

Samenvatting

De positie van allochtone doelgroepkinderen lijkt zich in positieve zin te ontwikkelen, hoewel die van Turkse en Marokkaanse leerlingen nog ver achterblijft. De prestaties van autochtone leerlingen zijn wat minder ongunstig maar daarentegen is bij hen weinig vooruitgang in ontwikkeling te bespeuren. Een aantal cruciale beslissingen met betrekking tot wijzigingen in het gemeentelijk achterstandenbeleid lijkt vervolgens niet door beleidstheoretische dan wel empirische argumenten ondersteund te worden. Voorts ontbreekt binnen het beleid nog steeds een heldere doel-middel analyse met betrekking tot het realiteitsgehalte van de doelstellingen (LBK) evenals een goede verantwoordelijkheidsverdeling met betrekking tot de realisering van de opbrengsten van het beleid (de streefcijfers in het LBK).

Literatuur

- Bosker, R.J. & Guldemon, H. (2004). *Een herijking van de gewichtengelden*. Groningen: GION.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (25 mei, 2004). *Ruimte voor de school. Koers primair onderwijs*. Den Haag.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (9 juli 2004). *Uitwerkingsbrief toekomstig onderwijsachterstandenbeleid*. Den Haag.
- Tesser, P. (2003). Ontwikkelingen in de schoolloopbanen van leerlingen uit achterstandsgroepen. In G. W. Meijnen (Red.), *Onderwijsachterstanden in basisscholen* (53-78). Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Onderwijsachterstanden; update van een review

2 Review 2003 en enkele aanvullingen

Wim Meijnen

In kort bestek zullen de belangrijkste bevindingen van de reviewstudie: Wim Meijnen (red.). *Onderwijsachterstanden in basisscholen* (Leuven/Apeldoorn: Garant, 2003) worden samengevat en van commentaar worden voorzien. Het accent van de review ligt op de periode 1997-2002 met uitzondering van de prestatieontwikkelingen in de basisschool, die tot 1998 zijn geanalyseerd. Aandacht is geschonken aan (a) de beleidscontext, (b) de demografische ontwikkelingen, (c) de voor- en vroegschoolse educatie, (d) de ontwikkeling van de prestaties van de doelgroepen in het basisonderwijs, (e) de ontwikkelingen in het curriculum van doelgroepleerlingen, (f) het NT2 onderwijs en (g) ontwikkelingen in het OALT. Aan de ontwikkelingen in de beleidscontext en in de prestaties van de doelgroepleerlingen sedert 2002 worden in deze review aparte paragrafen gewijd. Aan de overige onderwerpen niet. Voor zover zich op deze gebieden interessante ontwikkelingen hebben voorgedaan, zullen deze worden vermeld aan het eind van de hieronder vermelde samenvattingen.

Beleidscontext (samenvatting review 2003)

Het Onderwijsvoorrangsbeleid, als beleid van de centrale overheid, heeft zijn oorsprong in de zeventiger jaren van de vorige eeuw. Gestart als projectenbeleid is het in het midden van de tachtiger jaren geëvolueerd naar staand beleid, verankerd middels wetgeving. Vanaf 1998 is het centrale beleid gedecentraliseerd naar gemeenten: het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Hoewel de scholen het merendeel van de middelen (gewichtengelden) rechtstreeks krijgen toegewezen, hebben de gemeenten de plicht een op overeenstemmingsgericht beleid te voeren met de besturen van scholen om onderwijsachterstanden te bestrijden. Inhoudelijke richtlijnen voor een dergelijk gemeentelijk beleidsplan zijn neergelegd in een Landelijk Beleidskader OAB.

Uit de beleidsanalyse van Karsten in de review en uit de discussie tijdens een expertmeeting over het GOA en uit de analyse van de Algemene Rekenkamer (2001) van het GOA blijkt dat de verantwoordelijkheidsverdeling over de diverse bestuurslagen verre van helder is. Staatssecretaris Adelmund heeft in het laatste

Onderwijsachterstanden; update van een review

Beleidskader criteria en standaarden geformuleerd voor opbrengsten in 2006. Opvallend daarbij is dat een gedegen haalbaarheidsanalyse ontbreekt. De vraag of de middelen passen bij de geformuleerde doelstellingen kan dan terecht worden gesteld. (De Onderwijsraad heeft in 2002 deze vraag trachten te beantwoorden) (Onderwijsraad, 2002).

Convenanten met prestatieafspraken tussen centrale overheid en gemeentebesturen, verantwoordelijk voor het achterstandenbeleid, zijn dan ook niet gesloten. Wat gemeenten boven het hoofd hangt als ze de geformuleerde beleidsprestaties niet halen, is niet uitgesproken. Gesprekken met wethouders van grote steden leert dan ook dat ze zich niet de hoofdverantwoordelijke voelen voor het wel of niet slagen van het achterstandenbeleid. Ze missen naar eigen zeggen de noodzakelijke sturingsmiddelen. Immers: ze moeten zich houden aan een op overeenstemming gericht beleid en de meeste middelen gaan rechtstreeks naar de schoolbesturen. Voorts kan worden vastgesteld dat een evaluatieplan op basis waarvan in 2006 per gemeente kan worden vastgesteld of de gestelde doelen zijn gehaald, ontbreekt.

Demografie (samenvatting review 2003)

Uit de bijdrage van De Valk en Van Nimwegen aan de review en uit recente cijfers van het CBS (2003) blijkt dat het percentage niet-westerse leerlingen nog aanzienlijk zal groeien tot 2015. Precieze voorspellingen zijn echter moeilijk omdat het te voeren asielbeleid en beleid omtrent gezinsvorming hierop van invloed zijn. Zo is het aantal asielzoekers in 2002 aanzienlijk afgenomen en zal ook in 2003 en 2004 op dat, lagere, niveau uitkomen. Wanneer de ontwikkeling van het afgelopen decennium zich voortzet dan zullen ook nieuw komende allochtonen zich vooral in de randstad vestigen. Het percentage niet-westerse allochtonen onder leerlingen van de basisschool bedraagt in Amsterdam nu dan ook al 65%.

Internationale migratie is hier de veroorzakende factor. Dit proces, dat in wezen van alle tijden is en zeker niet alleen voor ons land geldt, speelt een steeds grotere rol in de bevolkingsontwikkeling van Nederland, mede door de afnemende natuurlijke bevolkingsgroei.

Het multi-etnische karakter van de Nederlandse samenleving wordt hierdoor steeds sterker. De lange migratiegeschiedenis die ons land kent, is de laatste decennia in zoverre veranderd dat zowel de aantallen migranten als de variëteit in herkomstlanden fors is toegenomen. Bijgevolg treedt ook een grote differentiatie naar bij voorbeeld de verblijfsduur in ons land op. Spreken over 'de' bevolking van allochtone herkomst heeft dan ook steeds minder zin. De verschillen tussen een Somalische asielgerechtigde en een Japanse employee van een multinationale onderneming, zijn hiervoor te groot, alhoewel beiden in de statistiek tot de allochtone bevolking worden gerekend.

Deze bijdrage richtte zich met name op niet-westerse allochtonen, maar ook binnen deze groep werden aanzienlijke verschillen geconstateerd. Desondanks zijn er ook een aantal kenmerkende overeenkomsten, zoals de doorgaans jonge leeftijdsopbouw van deze migranten, het vaak relatief hoge vruchtbaarheidsniveau alsmede de ruimtelijke concentratie in met name de Randstad en daarbinnen in de grote steden. In vergelijking met eerdere migratiestromen, is voorts kenmerkend dat de sociaal-culturele verschillen tussen de migranten uit diverse herkomstlanden in de afgelopen decennia eerder groter dan kleiner zijn geworden; de mondialisering van het proces van internationale migratie komt hiermee pregnant tot uitdrukking. Zoals in deze bijdrage duidelijk werd, wordt dit onder andere gereflecteerd in het demografisch gedrag wat betreft partnerkeuze en gezinsvorming onder de diverse allochtone groepen. Een andere kenmerkende ontwikkeling betreft het procesmatige karakter van internationale migratie. Een eenmaal op gang gekomen migratiestroom heeft de neiging zichzelf via volgmigratie in stand te houden, hetgeen de duurzaamheid van de multiculturele samenleving bestendigt.

De variatie in het demografisch gedrag kan enerzijds deels worden verklaard door sociaal-culturele factoren, maar anderzijds zijn factoren zoals opleidingsniveau daarop van invloed. Voor een wezenlijk deel van de totale groep allochtonen geldt dat zij in vergelijking met de autochtone bevolking een laag opleidingsniveau hebben. Desondanks is ook hier het beeld divers en bestaat er ook wat dit laatste betreft een aanzienlijke variatie tussen de allochtone groepen. Enerzijds is het opleidingsniveau van de reeds langer in ons land verblijvenden (zoals Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen) alsook de tweede generatie onder hen de afgelopen jaren gestegen (evenals dat van de autochtone Nederlanders). Dit inhaalproces wordt echter vertraagd door de aanhoudende

Onderwijsachterstanden; update van een review

instroom van (doorgaans laag opgeleide) nieuwkomers. Anderzijds bevinden zich onder andere (veelal vluchtelingen-) groepen (zoals Iraniërs en Afghanen) veel hoogopgeleiden. Dit zijn mensen die echter al een opleiding in het land van herkomst hebben afgerond. Juist hun kinderen alsmede de kinderen van de tweede generatie allochtonen zullen in de toekomst gaan participeren in het Nederlandse onderwijssysteem.

Prestatieontwikkeling van doelgroep leerlingen (samenvatting review 2003)

In het schooljaar 1988/1989 zijn de taal- en rekenprestaties van leerlingen uit de doelgroepen van het onderwijsachterstandsbeleid voor het eerst grootschalig onderzocht. Daardoor is er nu een reeks prestatiegegevens van opeenvolgende leerlingcohorten beschikbaar over een tijdsspanne van tien jaar. Ter wille van de overzichtelijkheid is de presentatie beperkt tot de prestatieontwikkeling in de groepen 4 en 8. Om dezelfde reden zijn ook de kinderen van de overig-allochtone ouders en de kinderen van gemengde ouders buiten beschouwing gelaten.

De plaatjes van de prestatieontwikkeling in de tijd vertonen een wisselend beeld. In de taalprestaties van de leerlingen uit de achterstandsgroepen in groep 4 zit weinig beweging. In 1998 is de achterstand van de allochtone leerlingen in taalvaardigheid in groep 4 vrijwel even groot als in 1988. Ook de autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders doen het in 1998 niet beter dan in 1988.

Het plaatje van de ontwikkeling van de rekenvaardigheid in groep 4 toont iets meer dynamiek. De prestaties van de Turkse en Marokkaanse leerlingen gaan aanvankelijk flink vooruit, maar in 1996 vallen de Marokkaanse leerlingen weer terug. De negatieve ontwikkeling zet bij hen door in 1998. In 1998 buigt ook de progressie in de scores van de Turkse leerlingen weer om.

De Surinaamse en autochtone leerlingen rekenen in 1998 in groep 4 vrijwel even goed of slecht als in 1988. De scores van de Antilliaanse leerlingen gaan op en neer: op in 1994, neer in 1996 en weer flink naar omhoog in 1998.

De ontwikkeling in groep 8 is eenduidiger dan in groep 4. Over de gehele periode genomen gaan de taalscores van de Marokkaanse, Turkse en Surinaamse leerlingen drie tot vijf standaardpunten omhoog. Vooral de progressie van de Marokkaanse leerlingen is opvallend. Zij klimmen van een taalscore van minder dan 35 punten in 1988 naar iets meer dan 40 punten in 1998. Eerder hebben we

overigens gezien dat de score van 40 punten in groep 8 toch nog een achterstand van bijna twee leerjaren impliceert.

De Antilliaanse leerlingen lijken aanvankelijk mee te bewegen met de progressie van de Marokkaanse, Turkse en Surinaamse leerlingen, maar hun scores vallen na 1994 weer terug. Ook autochtone leerlingen met laagopgeleide ouders volgen niet het progressiepatroon. Integendeel, hun scores laten een zwak dalende lijn zien. De lijn van hun taalscore vormt het spiegelbeeld van de lijn van de autochtone leerlingen met hoger opgeleide ouders. Hun scores stijgen van jaar tot jaar licht. In rekenen tekent zich bij de Turkse en Marokkaanse leerlingen een nog sterkere progressie af dan bij taal. Turkse en Marokkaanse leerlingen gaan tussen 1988 en 1998 meer dan vier standaardpunten vooruit. Surinaamse leerlingen boeken een winst van ongeveer 2,5 punten. De progressie op rekenen moet nog hoger worden aangeslagen dan de vooruitgang in taalvaardigheid omdat het rekenniveau van de leerlingen uit de betrokken groepen in 1988 groter was dan het taalvaardigheidsniveau. De Turkse en Marokkaanse leerlingen zijn in rekenen in tien jaar bijna een halve standaardafwijking in de richting van het referentiegemiddelde van 50 punten opgeschoven.

De Antilliaanse leerlingen vertonen ook in groep 8 het op en neer gaande patroon van vooruitgang in het ene jaar en terugval in het volgende jaar. Bij de autochtone leerlingen van laagopgeleide ouders is de ontwikkelingslijn van de rekenscores in groep 8 vrijwel identiek aan die van de taalscores. Hun scores vallen van jaar tot jaar in lichte mate terug. De rekenscores van autochtone leerlingen met hoger opgeleide ouders zijn over de jaren heen min of meer constant.

De progressie in de rekenresultaten van de Turkse en Marokkaanse leerlingen mag spectaculair worden genoemd. Indien deze ontwikkeling zich ongewijzigd voortzet dan hebben zij over iets meer dan tien jaar hun hele rekenachterstand ingehaald. Het inlopen van de taalachterstand zal bij het huidige tempo aanzienlijk meer tijd vergen.

De prestaties van Turkse, Marokkaanse en in mindere mate ook die van Surinaamse leerlingen in groep 8 zijn in de loop van de tijd verbeterd. In groep 2 en ook in groep 4 zagen we daarentegen weinig of geen verandering in de loop van de tijd. Dit suggereert dat deze leerlingen na groep 4 een deel van hun aanvangsachterstand inlopen. We kunnen het ook anders zeggen: de gegevens suggereren dat de allochtone leerlingen meer leerwinst boeken dan de autochtone

Onderwijsachterstanden; update van een review

leerlingen. Helemaal zeker is dit niet omdat het gaat om cross-sectionele gegevens.

Om leerwinst te kunnen vaststellen zijn longitudinale gegevens nodig. De Primabestanden bevatten ook deze gegevens en de analyse daarvan wijst uit dat Turkse en Marokkaanse leerlingen zowel in taal als in rekenen inderdaad meer leerwinst boeken dan autochtone leerlingen. De extra winst in taalvaardigheid wordt vrijwel geheel behaald tussen groep 4 en groep 6. Na groep 6 stopt de inhaalslag voor wat betreft de taalvaardigheid. In rekenen is er zowel van groep 4 naar groep 6 als van groep 7 naar groep 8 extra leerwinst voor de allochtone leerlingen.

Ondanks de verschillen in toetsinhouden en toetscondities wijzen de resultaten op de eindtoets in dezelfde richting als de hiervoor besproken gegevens. In de periode 1994-1998 boeken de allochtone leerlingen ook op de eindtoets vooruitgang. Alleen de Antilliaanse leerlingen doen hier niet aan mee. Hun eindtoetsscores gaan zelfs achteruit. De Turkse leerlingen behalen de grootste winst (ongeveer een derde van de standaardafwijking van de eindtoetsscores).

Tegenover de winst van de allochtone leerlingen staat een lichte teruggang in de scores van de autochtone leerlingen. Het saldo van deze twee bewegingen levert een flinke reductie op van de achterstand van de allochtone leerlingen uit de minderheden ten opzichte van de autochtone leerlingen. De Turkse en Marokkaanse leerlingen hebben in 1998 ongeveer een derde van de achterstand in Cito-eindtoetsscores die ze in 1994 hadden weggewerkt. Bij de Surinaamse leerlingen is de procentuele reductie van de achterstand nog iets groter. De absolute winst is bij hen echter kleiner dan bij de Turkse leerlingen. De overige allochtone leerlingen en de leerlingen uit de gemengde groep halveren hun achterstand.

Hoewel de analyses van Tesser daar niet op zijn toegespitst, blijkt wel dat de prestaties van de autochtone doelgroepleerlingen niet dezelfde ontwikkelingen doormaken. Hun prestaties gaan, zo op het oog, niet vooruit. Met name in de provincies Friesland, Drente en Zeeland blijven deze leerlingen vrij ver achter. Enigszins buiten het bestek van de reviewstudie, die zich tot het basisonderwijs beperkt, blijkt dat Nederland het qua prestaties ook in het voortgezet onderwijs goed doet. Uit het internationale PISA-project blijkt dat de allochtone leerlingen in Nederland vergelijkingsgewijs ook hoog scoren op lezen en wiskunde. De autochtone leerlingen nemen internationaal echter nog een betere positie in zodat

het verschil in leesvaardigheid in Nederland tussen autochtone en allochtone leerlingen groter is dan in andere OECD- of EU-landen. Nederland heeft daarentegen wel een relatief hoog percentage schoolverlaters en ook het aantal leerlingen dat geen startkwalificatie behaalt, is hoger dan het OECD-gemiddelde.

Voor- en vroegschoolse educatie (samenvatting review 2003)

Reezigt concludeert dat het beleid inzake voor- en vroegschoolse educatie (VVE), bedoeld voor kinderen van ongeveer 2 tot en met 5 jaar, in Nederland van tamelijk recente datum is. De centrale verwachting van VVE is, dat achterstanden van kinderen op zijn minst gedeeltelijk voorkomen kunnen worden door vroegtijdige en intensieve interventies.

Het onderwijsachterstandenbeleid richtte zich tot voor kort vooral op kinderen in de basisschoolleeftijd en dat leidde niet tot bevredigende resultaten. Al in groep 2 van de basisschool bestaan grote verschillen tussen kinderen, waarbij vooral Turkse en Marokkaanse kinderen in het nadeel zijn. Hun achterstand bedraagt ongeveer twee jaar bij het taalonderwijs en een jaar bij rekenen. Tot nu toe werden deze achterstanden in de loop van de basisschool bij rekenen wel enigszins gereduceerd, maar bij taal nauwelijks. De verwachtingen van de VVE zijn mede daarom hooggespannen.

De prestatieverschillen tussen kinderen worden mede bepaald door hun deelname aan voorschoolse voorzieningen, de taal die ze thuis spreken, de opvoeding die ze van hun ouders krijgen en de kwaliteit van scholen. Het huidige VVE-aanbod is er op gericht de deelname aan voorschoolse voorzieningen te vergroten, allochtone kinderen daardoor eerder met de Nederlandse taal in contact te brengen, ouders beter te informeren over het Nederlandse onderwijs en hen bij activiteiten te betrekken en het onderwijsaanbod in de eerste jaren van de basisschool te verbeteren. De huidige VVE-programma's Piramide en Kaleidoscoop, geschikt voor invoering op speelzalen en de onderbouw van basisscholen, zijn belangrijke handvaten om een betere start in de basisschool te bewerkstelligen.

Het beleid legt de nadruk op center-based programma's, waarbij homebased programma's zoals 'Opstap Opnieuw' eventueel aanvullend gebruikt kunnen worden. De beschikbare onderzoeksgegevens laten zien dat de effecten van center-based programma's doorgaans groter zijn dan die van homebased

programma's en de nadruk op het eerste type interventie is dan ook voor de hand liggend.

Het VVE-beleid stelt, anders dan voorheen, enkele eisen waar instellingen die geld willen krijgen van hun gemeente aan moeten voldoen. De belangrijkste eis is, dat een gestructureerd programma voor peuters en kleuters wordt ingevoerd. Dit is een trendbreuk met het vroegere onderwijsstimulerings- en voorrangbeleid, waar scholen de volledige vrijheid hadden om gelden te besteden zoals ze wilden. Het meeste geld werd altijd, ook nu nog, gestoken in verkleining van klassen, een maatregel die geen effectiviteit garandeert als er niet ook aandacht is voor effectieve didactische maatregelen. Die aandacht wordt in de VVE-regeling expliciet gestimuleerd, al zijn instellingen niet strikt verplicht om te kiezen voor de programma's Kaleidoscoop en Piramide.

Ervaringen met vroege interventies in binnen- en buitenland laten zien dat VVE effectief kan zijn, zeker op de korte termijn. Wel bestaat het gevaar dat effecten na afloop van de interventie, dus op het moment dat kinderen naar groep 3 van de basisschool gaan, snel uitdoven. Als de effectieve benadering van kinderen in de peuter- en kleuterperiode geen vervolg krijgt in de schoolloopbaan erna, is ook moeilijk te verwachten dat effecten zullen blijven bestaan.

Onderzoek naar Piramide en Kaleidoscoop maakt duidelijk, dat bij een goede implementatie zeker gunstige effecten op kinderen bereikt kunnen worden. Wanneer vroeg begonnen wordt, in de peuterperiode, zijn de effecten sterker dan bij een latere start. Extra investeringen in de peuterperiode lijken dus zonder meer zinvol.

Ook is echter duidelijk dat van een goede implementatie nog lang niet altijd sprake is. Het huidige personeelstekort op basisscholen is een ernstige bedreiging voor een van de pijlers van de programma's, de dubbele bezetting in de groepen die nodig is voor de specifieke taken die beide leidsters of leerkrachten geacht worden uit te voeren. Voortdurende wisseling van personeel en mede daardoor onvoldoende goed getraind personeel in de groepen bedreigt ook de tweede pijler, de professionalisering die leidsters en leerkrachten nodig hebben om goed met de programma's te kunnen werken. Zelfs wanneer ze wel twee jaar getraind zijn, blijken sommige aspecten nog lastig te hanteren. Dat is ook niet verwonderlijk wanneer men zich realiseert dat de programma's voor leidsters van speelzalen doorgaans een geheel nieuwe werkwijze betekenen, terwijl leerkrachten van groep 1 en 2 hun bestaande routines deels ingrijpend moeten omgooien.

Recente ontwikkelingen

De doelstelling van het beleid is er op gericht in 2006 een deelname van 50% van de doelgroep aan VVE-programma's te realiseren. In 2003 lijkt het bereik gemiddeld op een niveau van ruim 25% te liggen. Op dit moment zijn nog geen recentere gegevens beschikbaar over het percentage leerlingen uit de doelgroep dat deelneemt aan VVE-programma's. Met de eerste VVE-regeling van april 2000 ontvingen 172 gemeenten subsidie voor dit beleid. Door een aanvullende regeling van juli 2001 kwamen hier nog eens 186 gemeenten bij. Sinds augustus 2002 zijn de VVE-budgetten integraal onderdeel van het GOA-budget geworden. Veel gemeenten geven binnen GOA de hoogste prioriteit aan VVE.

Onder de programma's die worden ingezet scoort Piramide met 64% het hoogst. In bijna alle grote gemeenten is voor Piramide gekozen. Kleinere gemeenten kiezen vaak voor een programma cocktail, waarbij een aantal minder dure programma's in combinatie wordt aangeboden. De andere "grote" programma's treffen we aan in 17% (Kaleidoscoop) en 24% (Startblokken) van de gemeenten.

In 2002 is een start gemaakt met de ontwikkeling van een taallijn VVE, waarbij de onderdelen interactief voorlezen, mondeling communicatie en woordenschat centraal staan. In 2003 wordt deze taallijn geïmplementeerd in 7 sdb regio's en vanaf najaar 2003 wordt ze intensief ondersteund vanuit de Z@ppelin programma's van de publieke omroep. Deze taallijn is geen alternatief programma naast de al bestaande, maar biedt in aanvulling op en in combinatie met de bestaande programma's een versterking van de taalcomponent.

In 2002 zijn er drie voorstellen gedaan om te komen tot een nieuwe structuur van voor- en voerschoolse voorzieningen in Nederland. Er liggen adviezen van de Onderwijsraad, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en een uitwerking van scenario's door Sardes (Van Kampen). De achtergrond daarvan is dat de voerschoolse voorzieningen in Nederland versnipperd zijn, en vanuit verschillende overheden worden aangestuurd. Dit leidt tot een onoverzichtelijke situatie waarbij bovendien de kosten relatief hoog zijn en de rendementen deels weglekken. Het is op dit moment onduidelijk of, wanneer en door wie er een poging zal worden ondernomen om het voerschoolse veld te structureren. Er is wel een wet op de kinderopvang in voorbereiding maar deze lijkt de huidige verkokering aan voorzieningen eerder te vergroten dan te verkleinen.

Ontwikkelingen in basisscholen (samenvatting review 2003)

De meeste middelen voor onderwijsachterstandenbestrijding gaan naar het basisonderwijs. Doen de scholen daar mee wat verwacht zou mogen worden, en helpt dat ook? Deze vraag heeft Ledoux in dit artikel proberen te beantwoorden voor drie verschillende tijdsperioden uit het onderwijsachterstandenbeleid. Overzien we de bevindingen, dan ontstaat het volgende beeld.

In de eerste plaats zien we verschuivingen in de tijd. Dat zijn allereerst verschuivingen in inhoud. Bepaalde onderwerpen staan in de ene periode meer centraal dan in de andere, en er lijkt sprake van een zekere 'modegevoeligheid' in wat gepropageerd wordt als belangrijk voor bestrijding van onderwijsachterstanden. De aandacht gaat steeds meer uit naar specifieke projecten die zich afspelen aan de 'randen' van de school (voorschools, buitenschools, ouderprojecten). Veranderingen in de kern van de school zijn er ook wel, maar worden meer gedomineerd door ontwikkelingen rond adaptief onderwijs dan door achterstandenbestrijding. Een voorbeeld is de toenemende toetscultuur.

Verder zijn er verschuivingen in omstandigheden: het aantal 1.25 leerlingen neemt af, het aantal 1.90 leerlingen neemt toe, segregatie in het basisonderwijs neemt toe. Dat heeft consequenties. Zwarte scholen lijken zich in toenemende mate te specialiseren op hun doelgroep, maar hebben moeite om in hun curriculum hogere orde vaardigheden te blijven aanbieden. De aandacht voor de behoeften van 1.90 leerlingen in het onderwijs is sterk gegroeid, maar lijkt ten koste te zijn gegaan van de aandacht voor de behoeften van 1.25 leerlingen.

Tenslotte zijn er verschuivingen in beleid. Het onderwijsachterstandenbeleid ondervindt steeds meer concurrentie van andere beleidsprogramma's, die eveneens hun eisen stellen aan de scholen. Vooral op scholen met relatief weinig leerlingen uit achterstandsgroepen lijkt WSNS meer op de voorgrond te staan dan OAB. Dat zien we terug in het dalende aantal leerkrachten dat zegt een specifieke onderwijsaanpak te hanteren voor achterstandsleerlingen. Ook is er expertise verdwenen op het gebied van achterstandenbestrijding, door veranderingen in de positie van schoolbegeleidingsdiensten (voorheen een 'innovatiemotor', tegenwoordig steeds meer één van de spelers in de markt van onderwijsondersteuners) en door het verdwijnen van de OVB-gebieden en de OVB-coördinatoren. De sturingsrol is sinds de overgang naar GOA overgenomen

door gemeenten en schoolbesturen, maar de daarvoor benodigde kennis is, zeker bij kleinere gemeenten en besturen, lang niet overal aanwezig.

In de tweede plaats zien we echter ook veel continuïteit. Onderwerpen die in de beginjaren van het OAB op de agenda zijn gezet via de grote innovatieprojecten (IPA, OSM, GEON) zijn nog steeds prominent aanwezig. Scholen hechten nog altijd veel waarde aan samenwerking tussen school en omgeving (de Brede School is daar een nieuwe exponent van), en aan ouderbetrokkenheid. Ook het taalonderwijs neemt nog een belangrijke plaats in (zij het tegenwoordig vooral op 1.90 scholen), evenals de aandacht voor omgaan met verschillen/differentiatie binnen de klas. Verder heeft de impuls van de 'back to basics' beweging de scholen maar gedeeltelijk beroerd: ze hebben steeds 'nadruk op basisvaardigheden' gecombineerd met veel waarde hechten aan het sociale domein.

In de derde plaats zijn er duidelijke verschillen tussen scholen in de inzet die zij plegen op bestrijding van achterstanden en in besteding van de middelen. Sommige scholen zijn zeer actief, andere niet of nauwelijks. Voor een deel hangen die verschillen samen met de samenstelling van de leerlingbevolking en daarmee met de omvang van faciliteiten. Scholen die veel middelen ontvangen, vooral door een combinatie van veel gewichtenleerlingen en ligging in een achterstandswijk, passen meer maatregelen toe en zijn ook meer bezig met wat van hen verwacht mag worden. Op sommige andere scholen blijven de inspanningen achter bij de verwachtingen. Dat geldt vooral voor scholen die alleen 1.25 leerlingen en geen 1.90 leerlingen hebben, én voor scholen met een redelijk aandeel 1.90 leerlingen die verder een heterogene leerlingbevolking hebben. Het aantal zeer actieve scholen, waar achterstandsleerlingen een meerderheid vormen, is vrij klein. Een groot deel van de achterstandsleerlingen zit op scholen waar zij niet de meerderheid vormen, en lijken daar niet altijd de aandacht te krijgen die zij verdienen. Daar staat tegenover dat zij ook geen gevolgen ondervinden van negatief uitwerkende concentratie-effecten.

Het onderwijsachterstandenbeleid is steeds meer 'allochtonenbeleid' geworden. De 1.25 leerlingen, ooit het startpunt, zijn eigenlijk uit het beeld verdwenen. Er bestaan nog maar weinig ideeën over wat nodig is om bij deze groep (resterende) achterstanden te bestrijden. En er is weinig probleembewustzijn voor deze groep. Omdat de oorzaken van achterstanden bij allochtone leerlingen meer evident en meer voorstelbaar zijn (het leren van een tweede taal, het overbruggen van een

Onderwijsachterstanden; update van een review

culturele kloof) is het eenvoudig om hen te zien als doelgroep van achterstandenbeleid. Voor autochtone leerlingen is dat minder eenvoudig, en de geneigdheid groter om achterblijvende prestaties als 'onderdeel van de normaalverdeling' te beschouwen of te zien als gevolg van gezinsproblemen of een tekortschietende opvoeding. Voor de toekomst zou een nieuwe impuls aan het denken over achterstandenbestrijding bij autochtone leerlingen gewenst zijn. Een aanknopingspunt daarvoor valt wellicht te vinden in de samenwerkingsverbanden die dankzij het Onderwijskansenbeleid tussen scholen en besturen ontstaan in vier niet-stedelijke regio's (Zeeland, Friesland, Groningen, Drenthe). De 1.25 leerlingen vormen daar nog een vrij grote groep.

In aansluiting hierop is Ledoux van mening dat eigenlijk voor het hele OAB een denkimpuls gewenst is. Het gebrek aan visie op achterstandenbestrijding in de scholen, de onduidelijke afbakening ten opzichte van het zorgbeleid, en het 'opsluiten' van OAB-maatregelen in specifieke projecten die voor een belangrijk deel niet de kern van het onderwijs raken, zijn even zovele redenen om nieuwe studie te wijden aan de vraag welke veranderingen in het onderwijs gewenst zijn om de kansen van de OAB-doelgroepen te vergroten. Een bijkomend argument valt te vinden in ontwikkelingen die in het onderwijs in het algemeen plaatsvinden. In het licht van veranderende maatschappelijke omstandigheden komt er steeds meer aandacht voor 'leren leren', metacognitieve vaardigheden, goed ontwikkelde sociale vaardigheden. (Dit zijn bij uitstek gebieden waarop kinderen van hoger opgeleide ouders een voorsprong hebben op kinderen uit de OAB-doelgroepen). Op dit moment is er, zowel op scholen als in de wetenschap, sprake van een zekere voorkeur voor de effectiviteitsbenadering als aanpak voor de bestrijding van achterstanden, met een accent op controle en een stapsgewijze, programmatische wijze van werken aan vooral de basisvaardigheden. 'Moderne' inzichten over stimulering van onderwijskansen volgens meer constructivistische principes hebben weinig aanhang. Zulke inzichten zijn ook nog weinig ontwikkeld. Voor toekomstig onderzoek ligt hier een belangrijk onderwerp.

Wanneer dat onderzoek als startpunt wordt genomen, komt volgens Ledoux met de vraag wat kinderen in het basisonderwijs moeten leren voor later maatschappelijk succes, ook vanzelf de bovenbouw van het basisonderwijs weer meer in beeld. Momenteel is dat een nogal verwaarloosd terrein in het OAB. Het accent ligt sterk op het jonge kind, dat wil zeggen op 2-6 jarigen en hun ouders. Uitstraling van wat voor deze leeftijdsgroep ontwikkeld wordt naar de groepen 3

en 4 in het basisonderwijs komt ook op gang. Voor de groepen 5-8 echter zijn maar weinig specifieke handreikingen voorhanden. Ook qua faciliteiten blijven deze groepen achter. In het licht van de verwachting dat investeringen in jonge kinderen het meest renderen in het onderwijs is het bestaande accent op de groepen 1-4 niet onlogisch. Deze verwachting gaat maar gedeeltelijk op, omdat er ook in hogere leerjaren nog sprake is van reproductie van ongelijkheid. Dat is, tezamen met het belang van het bovenbouw-onderwijs voor de ontwikkeling van hogere vaardigheden, een duidelijk argument voor grotere investeringen in deze leeftijdsgroep in het achterstandenbeleid.

Tenslotte maakt Ledoux nog een opmerking over de gevonden verschillen tussen scholen. Het is een positief gegeven dat de scholen met de zwaarste problematiek zich ook het sterkst inspinnen. Het kan geen kwaad dat nog eens te benadrukken, omdat deze scholen vaak in beeld komen als de zwakpresterende scholen. Die positie lijkt niet dus het gevolg van een gebrek aan inzet. Een extra moeilijke leerlingengroep en een hoog percentage mutaties, zowel bij leerkrachten als bij leerlingen, spelen zeker een rol in de verklaring voor de achterblijvende prestaties op deze scholen. Aan de andere kant zijn er de scholen waar wel sprake is van geringe inspanning. Voor een deel zijn dit scholen met ook heel weinig faciliteiten, die daardoor eenvoudig minder mogelijkheden hebben. Voor een ander deel zijn het scholen die kennelijk niet erg bereikt zijn in het innovatieproces. Daarvoor zijn tal van oorzaken, waaronder het ongeduld van beleidsmakers die telkens nieuwe projecten initiëren, de veranderde rol van de schoolbegeleidingsdiensten en de vrij geringe aandacht voor achterstandenbestrijding in de opleidingen.

Recente ontwikkelingen

Staatssecretaris Adelmund heeft in 2000 het Onderwijskansenplan gelanceerd. Scholen met een zeer hoog percentage doelgroepleerlingen konden in het vervolg, onder bepaalde condities, aanspraak maken op extra faciliteiten. Met de onderwijskansenaanpak is de school als uitgangspunt genomen. Met het sluiten van convenanten en bestuurlijke akkoorden hebben gemeenten en schoolbesturen en scholen gezamenlijk meerjarige resultaatgerichte ontwikkelingsplannen opgesteld, waarin doelen worden vertaald in praktisch handelen. De resultaten dienen betrekking te hebben op het verbeteren van leerprestaties.

Onderwijsachterstanden; update van een review

Uit een Voortgangsrapportage die op 6 mei 2004 door de Minister van Onderwijs aan de Tweede kamer is gezonden, blijkt onder andere dat er voornamelijk is geïnvesteerd in de algemene kwaliteit van de school om zodoende op de lange termijn de gehele schoolorganisatie en het onderwijsleerproces te verbeteren. Hoewel er nog geen resultaten in termen van kwaliteitsverbetering bekend zijn, blijkt wel dat op onderwijskansenscholen (OKP-scholen) de innovatiebereidheid aanzienlijk is toegenomen. Ook blijkt dat scholen steeds meer doordrongen raken van de noodzaak planmatig beleid te voeren. De inspectie neemt op de OKP-scholen nog geen ontwikkeling waar die duidt op een stabiele kwaliteit die in de richting gaat van de gemiddelde basisschool. Sommige scholen gaan vooruit en andere blijven gelijk of vertonen een dalend kwaliteitsbeeld. Het is vooralsnog niet duidelijk welke verklaring aannemelijk is voor deze verschillen. De stijgers en de dalers wijken niet af op structurele schoolkenmerken als schoolgrootte, denominatie, leerlinggewicht.

Nog onvoldoende wordt, volgens de ingestelde onderzoeken, ingespeeld op de specifieke behoeften van achterstandsleerlingen. De nadruk op kwaliteitsbeleid heeft er bovendien toe geleid dat nog slechts in beperkte mate geïnvesteerd wordt in de omgeving van de school en samenwerking met bondgenoten.

De OK-gemeenten zijn verplicht om een tussen- en een eindrapportage in te dienen over het gevoerde OK-beleid. In 2003 zijn de door de G4 en G32 en de pilotregio's ingediende tussenrapportages geanalyseerd. Uit de analyses kwam naar voren dat de kwaliteit van veel rapportages te wensen over laat. Hoewel het merendeel van de tussenrapportages formeel voldoet aan de beschikkingsverplichtingen, geven veel rapportages nauwelijks informatie over de werkelijke stand van zaken in gemeenten. OCW heeft de betrokken gemeenten n.a.v. deze bevindingen inmiddels verzocht zorgvuldig aandacht te besteden aan de opzet van de rapportages. Ten behoeve van het opstellen van de OK-rapportages heeft het Ministerie OCW vanaf maart het Informatie en Communicatie systeem (ICO-systeem) beschikbaar gesteld als elektronisch format. Het beschikbaar stellen van een format was reeds aangekondigd in de regeling van de onderwijskansverbreding overig Nederland. Vanaf 2005 moeten de eindrapportages worden ingediend door de OK-gemeenten. De tranche overig Nederland levert begin augustus 2004 de tussenrapportages in.

In 2006 zal een volgende GOA-rapportage aan de Tweede Kamer worden gezonden waarin een completer beeld gegeven kan worden over de resultaten van

het onderwijskansenbeleid. Tegen die tijd zijn alle tussenrapportages ingediend en zijn de eindrapportages van de G4, G32 en pilotregio's ontvangen en geanalyseerd. Om resultaten van het onderwijskansenbeleid evenwichtig in beeld te brengen zal de Inspectie een onderzoek uitvoeren naar de toezichtgegevens van de OK-scholen. Daarnaast voert SCO-Kohnstamm in opdracht van OCW een evaluatieonderzoek uit naar het tot nu toe gevoerde OK-beleid. Dit onderzoek zal eind 2004 gereed zijn.

Nederlands als Tweede Taal (NT2) (samenvatting review 2003)

Emmelot en Van Schooten komen in hun bijdrage over het NT2 beleid tot de conclusie dat anderstaligheid niet het grootste probleem is bij achterblijvend schoolsucces. Sociaal-economische factoren doen er meer toe. De onderwijsachterstanden van anderstalige leerlingen lijken niet alleen of in eerste instantie veroorzaakt te worden door anderstaligheid, maar door mede door factoren op gezins- en omgevingsniveau (arm pedagogisch klimaat, weinig talige communicatie, ook in de eigen taal) en de grote kloof die gaapt tussen het schoolmilieu en het thuismilieu. Schoolsucces lijkt meer samen te hangen met sociaal-economische status dan met anderstaligheid en etnische afkomst. Het stimuleren van de taalontwikkeling dient derhalve geen geïsoleerde activiteit te zijn, gericht op het trainen van een specifieke functie, maar dient hand in hand te gaan met kwalitatief hoogwaardige activiteiten gericht op kennisontwikkeling. Nog anders gezegd: leerlingen die een gemiddeld kennisniveau hebben maar door omgevingsituaties in taalbeheersing enigszins zijn achtergebleven, zijn waarschijnlijk door specifieke taaltraining binnen redelijke termijn wel op een gemiddeld taalbeheersingsniveau te brengen. Daarentegen is het zeer moeilijk, zo niet bijna onmogelijk, om een kind met een achtergebleven kennisniveau, tot een gemiddeld taalbeheersingsniveau te brengen.

Van uitsluitend extra NT2-onderwijs mag, volgens Emmelot en Van Schooten, dus niet te veel verwacht worden. De door de Projectgroep NT2 voorgestelde koers van taalbeleid komt meer in de richting. Er blijken ten aanzien van (allochtone) achterstandsleerlingen verschillende terreinen te zijn waarop het beleid zich zou moeten richten. Deze terreinen betreffen: de zorgcapaciteit van de school en haar omgeving, aandacht voor de gecombineerde taal- en kennisontwikkeling van kinderen, de didactiek.

Onderwijsachterstanden; update van een review

Met name voor leerlingen uit achterstandssituaties is zorg en aandacht voor de sociaal-emotionele ontwikkeling van belang. Maatregelen gericht op deze terreinen liggen in het verlengde van de sociaal-emotionele en de pedagogische functies van de school. Tot deze maatregelen moeten, onder andere, ook gerekend worden: beleid ten aanzien van pesten en discriminatie, begeleiding van de school door een instantie voor schoolmaatschappelijk werk, extra en aanvullende begeleiding op klasniveau (remediale hulp, aanvullend NT2, werken in niveaugroepjes, e.d) en ook het stimuleren van de ouderbetrokkenheid. Aldus Emmelot en Van Schooten. Dergelijke maatregelen lijken een gunstige invloed te hebben op de ontwikkeling van de taalvaardigheid.

Conceptuele en cognitieve ontwikkeling staan niet los van elkaar en gaan ook hand in hand met de (moeder-)taalontwikkeling. Er kan niet vroeg genoeg begonnen worden met het bieden van extra mogelijkheden op deze terreinen voor allochtone en achterstandsleerlingen. De voor- en vroegschoolse educatie biedt hierbij mogelijkheden. Voorts kan OALT in de taalondersteunende variant eveneens een bijdrage leveren aan de conceptuele ontwikkeling. Begrippen kunnen eerst in de eigen taal worden aangeleerd om de verwerving van de Nederlandse woorden te vergemakkelijken. Inhoudelijke en didactische afstemming tussen het reguliere basisschoolcurriculum en OALT/taalondersteuning wordt hierbij als voorwaarde gezien. Ook van de Brede School of de verlengde schooldag mag een positieve bijdrage verwacht worden aan de gecombineerde taal- en kennisontwikkeling van allochtone leerlingen dan wel achterstandsleerlingen.

Vooraf voor 1.9- of achterstandsleerlingen in de onderbouw lijkt het van belang om onderwijs op maat te bieden. Dit impliceert het bieden van voldoende differentiatie, niet alleen in de verwerking maar ook in het aanbod (werken in niveaugroepen). Het zou goed zijn wanneer gevolgen van de maatregelen voor klassenverkleining zouden leiden tot het werken in niveaugroepen.

Recente ontwikkelingen

De laatste jaren vindt er een verschuiving plaats van een aparte NT2- aanpak (in aanvulling op het overige onderwijsaanbod) naar een meer geïntegreerde aanpak. Binnen veel lessen wordt aandacht gegeven aan het aspect taal en de wijze waarop de informatie overgebracht wordt (bijv. de taligheid van rekenen en wiskunde). Hiervoor zijn verschillende aanpakken ontstaan: specifiek

geïntegreerd taalonderwijs voor PO en VO. In het VO richt men zich daarnaast op Taalgericht Vakonderwijs en Leerwerktrajecten, waarin zowel de inhoud van het vak, als de taalontwikkeling die behoort bij dat vak, doel is.

Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) (samenvatting review 2003). (Deze samenvatting is volledigheidshalve opgenomen, hoewel het beleid is stopgezet).

Van de 1,5 miljoen leerlingen in het basisonderwijs kunnen ruim 227.000 leerlingen tot de potentiële doelgroepen van het OALT worden gerekend. Dat is 15% van het totaal aantal leerlingen in het basisonderwijs. Uit het onderzoek van Turkenburg bleek dat momenteel ongeveer één op de drie allochtone leerlingen in het reguliere basisonderwijs OALT-lessen - cultuureducatie of taalondersteuning - volgt. In de onderzochte gemeenten zijn dat 61.400 OALT-leerlingen.

De grootste taalgroepen zijn de Turkse en de Marokkaanse, zowel naar het aantal leerlingen dat OALT-lessen volgt als naar het aantal gemeenten dat OALT voor deze taalgroepen aanbiedt. Van alle Turkse leerlingen in het basisonderwijs neemt 66% deel aan het OALT; van de Marokkaanse leerlingen is dat 57%. Van de overige taalgroepen, die slechts 17% van het OALT uitmaken, is de rangorde lastiger te bepalen. Zo ziet de rangorde er per OALT-variant (taalondersteuning of cultuureducatie) verschillend uit en is de rangorde naar het aantal leerlingen een andere dan de rangorde naar het aantal gemeenten dat een aanbod voor deze taalgroepen verzorgt.

Gemeenten die voor OALT-middelen in aanmerking komen, krijgen sinds augustus 1997 de middelen in een specifieke doeluitkering van het rijk. Vanaf 1 augustus 1998 zijn deze gemeenten verplicht om in een OALT-plan of -besluit aan te geven voor welke taalgroepen de gemeente OALT aanbiedt en hoe de verdeling van plaats zal vinden. Het plan dient tot stand te komen na een wettelijk voorgeschreven reeks van rondes: de OALT-planprocedure.

Gemeenten zijn (na overleg met ouders) volledig vrij in de keuzes die zij in het OALT maken. Als gemeenten ervoor kiezen de OALT-middelen deels in te zetten voor taalondersteuning, dan dient in het gemeentelijk onderwijsachterstanden (GOA) beleidsplan de besteding van de OALT-middelen te zijn aangegeven. Anders dan voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid is er geen landelijk beleidskader OALT waarin doelstellingen en prioriteiten zijn

aangegeven. Alleen voor het proces om tot een beleidsplan te komen, fungeert er een uitgewerkte planprocedure.

Evenals ten tijde van het OET(C) zijn de scholen (nu: eventueel ook andere instellingen) die het OALT-aanbod verzorgen verantwoordelijk voor de uitvoering van het gemeentelijke OALT-beleid. Schoolbesturen en scholen zijn ook verantwoordelijk voor het aanstellen en functioneren van de leerkrachten. De kwaliteit van OALT wordt gewaarborgd door bevoegdheidseisen voor docenten, waarbij evenwel een vrijstelling geldt voor docenten in de nieuwe taalgroepen (TK 1995/1996, 23447, nrs 7-8). De onderwijsinspectie bewaakt de kwaliteit van het gegeven OALT-onderwijs en toetst periodiek op kwaliteit, net als bij het OET(C)-onderwijs.

Het overwegende argument voor de decentralisatie van het OALT is dat gemeenten beter in staat zullen zijn dan het rijk om een vraaggericht aanbod te creëren. De samenstelling van de bevolking naar taalgroepen en landen van herkomst varieert immers per gemeente en ook wensen van de doelgroepen en hun behoefte aan OALT kunnen lokaal sterk verschillen. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor het aanbod, de coördinatie, afstemming en inbedding van het OALT in het lokale beleid, maar moeten tevens een keuze maken tussen het lokale belang van achterstandspolitiek (taalondersteuning) en cultuurpolitiek (OALT-cultuureducatie).

In het SCP-onderzoek is uitvoerig ingegaan op de problemen die gemeenten hebben met de uitvoering van de OALT-wet. Slechts een tiental gemeenten ervaart geen knelpunten bij de uitvoering van het OALT, andere gemeenten signaleren er vele. Tabel 6 biedt het overzicht. Het meest worden knelpunten genoemd die betrekking hebben op de positie en kwaliteit van de OET(C)/OALT-leerkracht. Verder zijn er knelpunten als een gering animo bij de betrokkenen of problemen met de landelijke regelgeving. Sommige knelpunten worden bij beide varianten genoemd; andere zijn specifiek voor ofwel cultuureducatie ofwel taalondersteuning.

Het meestgenoemde knelpunt in de gemeenten met taalondersteuning is volgens de respondenten de gebrekkige taalvaardigheid van een of meer OALT-leerkrachten. Op die manier kan er niet goed taalondersteuning worden geboden. Een ander probleem signaleert men bij de positie van de OALT-leerkracht in het docententeam. Beide knelpunten bleken overigens samen te hangen: in gemeenten waar de taalvaardigheid van de OALT-leerkrachten geen problemen oplevert,

Review 2003 en enkele aanvullingen

vormt de positie van deze leerkrachten in het team al evenmin een knelpunt. Hoewel er in veel gemeenten gekozen is voor een model van taalondersteuning waarbij de OALT-leerkracht en de groepsleerkracht samenwerken, signaleert toch ruim eenderde van de gemeenten een knelpunt in juist de gebrekkige samenwerking tussen beiden. Ook laat volgens 43% van de gemeenten de pedagogische kwaliteit van veel OALT-leerkrachten te wensen over. Andere knelpunten zijn meer van praktische, organisatorische aard of hebben betrekking op een gering animo voor taalondersteuning bij de betrokkenen.

Ongeveer de helft van de gemeenten met een aanbod OALT-cultuureducatie ziet als knelpunt de positie, de bevoegdheid en de kwaliteit van de OALT-leerkracht. Het is overigens opvallend dat de respondenten (overwegend beleidsmedewerkers onderwijs bij de gemeente) zo'n goed inzicht hebben in de verschillende docententeams van basisscholen in de gemeente en van de positie van de OALT-leerkrachten daarbinnen.

Ongeveer eenderde van de gemeenten signaleert een gebrekkig animo bij de scholen, bij de OALT-leerlingen en bij de OALT-leerkrachten. In 45% van de gemeenten zou men willen stoppen met OALT, maar laat men zich daarvan weerhouden door de daaruit voortvloeiende wachtgeldverplichtingen. Eveneens zegt eenderde van de gemeenten de landelijke regelgeving als knelpunt te ervaren. Naast deze knelpunten zijn er nog verschillende andere zaken die de uitvoering van het OALT-cultuureducatie hinderen. In 2002 zijn dan ook diverse nota's en adviezen verschenen met voorstellen om de situatie te verbeteren.

Recente ontwikkelingen

In het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende I zijn deze suggesties niet overgenomen. In tegendeel: afschaffing op korte termijn werd voorgesteld. Balkenende II heeft dit beleidsvoornemen ten uitvoer gebracht. Onderwijs in OALT wordt afgebouwd omdat financiering door de rijksoverheid op korte termijn wordt beëindigd.

Een expertmeeting (samenvatting review 2003)

Op 4 september 2002 vond een werkconferentie plaats over doelgroepenbeleid in het primair en voortgezet onderwijs. Hans Andersson trad op als dagvoorzitter. Aanleiding voor deze werkconferentie vormden twee reviewstudies naar dit

Onderwijsachterstanden; update van een review

onderwerp. Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een review uitgevoerd van het doelgroepenbeleid in primair en voortgezet onderwijs (Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid, Onderwijskansenbeleid, Weer Samen Naar School en Leerlinggebonden Financiering). In opdracht van NWO heeft een groep wetenschappers onder leiding van prof. dr. W. Meijnen aspecten van het onderwijsachterstandenbeleid onderzocht, onder meer voor- en vroegschoolse educatie (VVE), leerprocessen in de klas, de ontwikkeling van leerprestaties van achterstandsleerlingen, demografische ontwikkelingen, onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) en het NT2 onderwijs. De expertmeeting leverde de volgende overall conclusie op:

Over de problematiek en de prioriteiten voor de aanpak bestaat in hoofdlijnen overeenstemming. Over de concrete maatregelen lopen de meningen uiteen. In de bijdragen van de deelnemers aan de discussie komen de verschillende posities (wetenschapper, ambtenaar ministerie, gemeente, school) duidelijk naar voren. Dat benadrukt het belang van communicatie tussen vertegenwoordigers van de verschillende partijen.

De overeenstemming uitte zich in de volgende constatering:

- de nadruk moet liggen bij de aanpak in de klas;
- structuurwijzigingen zijn niet nodig en zelfs niet gewenst. Wel is het van belang de verantwoordelijkheden en rollen en sturingsmogelijkheden van gemeenten, samenwerkingsverbanden en scholen aan te scherpen;
- er moet prioriteit gegeven worden aan investeren in leraren, het ontwikkelen en verspreiden van 'best practices', de vertaling van beleid naar de klas en het betrekken van ouders bij de aanpak;
- er moet meer ruimte geboden worden voor maatwerk;
- er bestaat een spanning tussen het feit dat onderwijsvernieuwingen een kwestie van lange adem zijn, waarbij geen snelle successen zullen optreden, en het feit dat gevoel van urgentie voorwaarde is voor het bereiken van resultaten.

Literatuur

Meijnen, W. (red.) (2003). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*.
Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

3 Recente ontwikkelingen in prestaties en schoolloopbanen van doelgroepen

Henk Blok

Inleiding

In 2003 publiceerde Tesser een review over ontwikkelingen in de schoolloopbanen van leerlingen uit achterstandsgroepen (Tesser, 2003). In de review werd beschreven hoe de schoolprestaties en de schoolloopbanen van achterstandsleerlingen zich in de periode 1988 tot 1998 hebben ontwikkeld. Inmiddels zijn nieuwe gegevens beschikbaar gekomen, onder andere uit Prima, het landelijke cohortonderzoek van het primair onderwijs. De onderhavige tekst heeft tot doel Tessers conclusies te actualiseren op basis van uitkomsten uit recent onderzoek. We beginnen met een samenvatting van de conclusies van Tessers review uit 2003 (par. 2). Vervolgens besteden we aandacht aan de nieuw ter beschikking gekomen onderzoeksuitkomsten (par. 3). In het laatste deel integreren we de nieuwe uitkomsten met Tessers eerdere conclusies (par. 4).

Conclusies uit Tesser (2003)

Tesser verdeelt zijn review in vier onderwerpen:

- a. Ontwikkeling in groep 2
- b. Vorderingen in de groepen 4, 6 en 8
- c. Het breukvlak van basis- en voortgezet onderwijs
- d. Na het basisonderwijs

In het navolgende houden we deze indeling aan.

ad a. Ontwikkeling in groep 2

Basis voor de bespreking vormen uitkomsten uit de periode 1994 - 1998. Tesser constateert dat de achterstand van allochtone kleuters in 1998 aanzienlijk is en tussen 1994 en 1998 niet is verminderd. Uitzondering vormen Antilliaanse kleuters wier achterstand in de genoemde periode is toegenomen. De achterstanden zijn het grootst voor kleuters van Turkse, Marokkaanse of Antilliaanse afkomst (circa een standaarddeviatie lager dan het landelijke gemiddelde). Ook kleuters uit de autochtone achterstandsgroep vertonen een achterstand, en wel ten opzichte van kinderen van hoger opgeleide autochtone ouders. Belangwekkend is dat kinderen uit etnisch gemengde huwelijken een tussenpositie innemen. Hun

Onderwijsachterstanden; update van een review

achterstand is minder groot dan van kinderen wier beide ouders uit het buitenland afkomstig zijn.

ad b. Vorderingen in de groepen 4, 6 en 8

Basis voor de bespreking vormen uitkomsten uit de periode 1988 - 1998. Allochtone leerlingen blijken in 1998 nog steeds een grote achterstand te hebben. Voor taal is deze achterstand beduidend groter (circa twee leerjaren voor Turkse en Marokkaanse leerlingen) dan voor rekenen (circa een half leerjaar). Voor taal nemen Surinaamse leerlingen een tussenpositie in, maar voor rekenen is hun achterstand ongeveer even groot als voor andere allochtone leerlingen. De omvang van de achterstand is in alle drie de betrokken leerjaren ongeveer even groot.

Uit transversale vergelijkingen over de periode 1988 tot en met 1998 (met in totaal vier peildata), alleen uitgevoerd voor de leerjaren 4 en 8, blijkt dat er een bescheiden ontwikkeling is in de omvang van de achterstanden. In leerjaar 4 is per saldo weinig veranderd. Daarentegen is er in leerjaar 8 een lichte progressie te zien voor taal (met name voor Surinaamse, Turkse en Marokkaanse leerlingen), en ook voor rekenen (voor alle onderscheiden allochtone leerlingen, behalve Antilliaanse leerlingen). Longitudinale analyses laten zien dat allochtone leerlingen over het geheel genomen sneller vorderen dan hun autochtone leeftijdgenoten. Met andere woorden, in de loop van hun schoolcarrière zien allochtone leerlingen hun achterstand langzaam een heel klein beetje kleiner worden. Opvallend is dat uit de vergelijking van 1988 tot 1998 naar voren komt dat kinderen van laag opgeleide Nederlandse ouders een lichte teruggang vertonen, zowel voor taal als voor rekenen. Hun achterstand ten opzichte van kinderen van hoger opgeleide ouders lijkt licht toegenomen.

ad c. Het breukvlak van basis- en voortgezet onderwijs

Basis voor de bespreking vormen uitkomsten uit de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito (1994 - 1998) en uit de diverse Prima-cohorten tot 1998. Te constateren is dat de achterstand in schoolvorderingen in de loop der jaren is verminderd, maar niet verdwenen. Turkse en Marokkaanse leerlingen zagen hun achterstand met ongeveer een derde kleiner worden. Antilliaanse leerlingen vormen een uitzondering.

Recente ontwikkelingen in prestaties en schoolloopbanen van doelgroepen

Hun achterstand werd groter. Geconstateerd wordt ook dat er in 1988 sprake was van een aanzienlijke overadvisering. In relatie tot hun schoolvorderingen kregen allochtone leerlingen veel hogere adviezen dan autochtone leerlingen. Deze overadvisering is in 1998 nog niet verdwenen, maar wel verminderd.

ad d. Na het basisonderwijs

Basis voor de bespreking vormen uitkomsten uit Voc1-1993 en Voc1-1999. In het cohort uit 1993 vond Tesser een aanzienlijke achterstand voor allochtone leerlingen. Ze zijn ondervertegenwoordigd in de hogere schooltypen, ze starten met lagere prestaties voor taal en rekenen dan hun autochtone klasgenoten, ze stromen vaker uit zonder diploma (dit geldt voor jongens sterker dan voor meisjes) en de slaagpercentages bij het eindexamen zijn ongunstiger, al wordt dit laatste effect enigszins gemaskeerd doordat allochtone leerlingen op het schoolgedeelte van het examen relatief hogere cijfers halen dan autochtone leerlingen. In het cohort uit 1999 is de achterstand verminderd. De doorstroming naar de hogere schooltypen is groter geworden - zelfs verdubbeld voor Turkse en Marokkaanse leerlingen - en de verschillen in het startniveau zijn een stuk kleiner, overigens met uitzondering van leerlingen in mavo/havo-klassen.

Nieuwe uitkomsten

Na Tessers overzicht zijn nieuwe publicaties beschikbaar gekomen. We bespreken ze hier in chronologische volgorde, beginnend bij de 'oudste' onderzoeksgegevens en eindigend bij Driessen, Van Langen en Vierke (2004), die de eerste uitkomsten uit de vijfde Primameting 2002-2003 beschrijven.

Claassen en Mulder (2003)

Dit rapport vergelijkt de onderwijsposities van leerlingen in het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs. Het rapport bestrijkt vier meetmomenten, samenvallend met de cohorten 1988/8, 1992/8, 1996/8 en 2000/8. Deze cohorten zijn samengesteld uit achtstegroepers die deelgenomen hebben aan de Primametingen. Het betreft leerlingen die in de genoemde jaren instroomden in groep 8, en derhalve een jaar later de overstap gemaakt hebben naar het voortgezet onderwijs. De auteurs geven aan dat vergelijkingen bemoeilijkt worden door uiteenlopende

veranderingen in het onderwijsveld. Ze noemen onder meer het WSNS-beleid (waardoor de populaties waaruit de cohorten zijn getrokken, van karakter zijn veranderd) en de invoering van het vmbo (die geleid heeft tot brede vmbo-brugklassen, waar eerder brugklassen vbo/mavo veel minder gebruikelijk waren). Zulke veranderingen brengen met zich mee dat de achtergrond van de gevonden trends soms moeilijk eenduidig te interpreteren is. Van de veelheid aan uitkomsten die het rapport verschaft, kiezen we er drie uit om hier te bespreken: het percentage leerlingen dat deelneemt aan de laagst onderscheiden onderwijstypen (vroeger Vso en Ivbo, tegenwoordig praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs), het percentage leerlingen dat deelneemt aan een havo- of vwo-programma en de leerjarenladder.

Het percentage leerlingen in de laagste onderwijstypen is sterk gestegen (Tabel 1). In alle drie de gewichtscategorieën is sprake van een ruime verdubbeling tussen cohort 1988 en 2000, in de 1.25-categorie zelfs bijna van een verdrievoudiging. De auteurs vermoeden dat deze stijging terug te voeren is op het WSNS-beleid, waardoor meer leerlingen met leer- of gedragsproblemen op de basisschool gebleven zijn (de populatie waaruit de cohorten afkomstig zijn). Maar het is onzeker of dit de enige verklaring vormt. Een extra complicatie is dat de oude opleidingstypen Vso en Ivbo vervangen zijn door praktijkonderwijs en leerwegondersteunend onderwijs, en dat ook hiervan een effect kan zijn uitgegaan op de deelnamecijfers. De verschillen in deelnamepercentages tussen de gewichtscategorieën zijn groot en in de bestreken periode nauwelijks veranderd, met als enige kanttekening dat de deelname in de 1.25-categorie iets sterker toegenomen lijkt te zijn dan in de beide andere categorieën.

Tabel 1 Percentage leerlingen dat in het eerste jaar deelneemt aan de laagste onderwijstypen (Vso, Ivbo, praktijkonderwijs, leerwegondersteunend onderwijs), naar leerlinggewicht en cohort

Leerlinggewicht	Cohort			
	1988/8	1992/8	1996/8	2000/8
1.00	1.4	1.1	1.9	3.3
1.25	4.1	6.2	7.8	11.8
1.90	6.8	8.4	11.5	15.9

Bron: Claassen en Mulder, 2003 (tabel 3.3); bewerking SCO-Kohnstamm Instituut

Recente ontwikkelingen in prestaties en schoolloopbanen van doelgroepen

Het percentage havo/vwo-leerlingen is interessant in verband met het Landelijke Beleidskader (LBK 2002 - 2006), waarin als doel is vastgelegd de deelname van allochtone doelgroepleerlingen met vier procent te laten stijgen. Uit analyses blijkt dat het bedoelde percentage tussen cohort 1988 en cohort 1992 weliswaar gestegen is, maar daarna vrij stabiel is (Tabel 2). In het rapport wordt daarom twijfel uitgesproken aangaande de haalbaarheid van deze LBK-doelstelling. Ook in de beide andere gewichtscategorieën zijn de deelnamepercentages vrij stabiel, met als uitzondering cohort 1996/8. Voor deze afwijkende deelnamecijfers biedt het rapport geen verklaring.

Tabel 2 Percentage leerlingen dat in het eerste jaar deelneemt aan een havo- of vwo-programma, naar leerlinggewicht en cohort

Leerlinggewicht	Cohort			
	1988/8	1992/8	1996/8	2000/8
1.00	37.3	38.8	46.2	40.5
1.25	16.8	17.7	19.6	15.8
1.90	9.7	13.8	14.8	14.4

Bron: Claassen en Mulder, 2003 (tabel 3.3); bewerking SCO-Kohnstamm Instituut

De leerjarenladder is een numerieke index voor het schooltype dat een leerling volgt. Door de invoering van het vmbo heeft de schaal enige aanpassingen moeten ondergaan, die zodanig zijn gedaan dat de vergelijkbaarheid tussen de cohorten zo goed mogelijk in stand is gebleven. Deelname aan het vroegere voortgezet speciaal onderwijs - tegenwoordig praktijkonderwijs of leerwegondersteunend onderwijs - correspondeert met score 1, deelname aan het vwo correspondeert met score 6. Door het ontbreken van informatie over de standaardafwijking zijn verschillen tussen de gemiddelden moeilijk te duiden. Maar zo op het oog lijkt er alleen sprake van kleine verschuivingen, in alle drie de gewichtscategorieën (Tabel 3). De achterstand van de 1.90-leerlingen op de 1.00-leerlingen is in de loop van twaalf jaar nauwelijks veranderd. De auteurs trekken overigens - ons inziens ten onrechte - de conclusie dat de achterstand van de 1.90-leerlingen tussen cohort 1992 en 2000 bijna is verdubbeld.

Tabel 3 Gemiddelde score op de leerjarenladder, naar leerlinggewicht en cohort

Leerling gewicht	Cohort			
	1988/8	1992/8	1996/8	2000/8
1.00	4.7	4.7	4.8	4.6
1.25	4.0	4.0	3.9	3.8
1.90	3.9	4.1	3.9	3.7

Bron: Claassen en Mulder, 2003 (tabel 3.14); bewerking SCO-Kohnstamm Instituut

Al met al lijken de verschillende uitkomsten over het eerste leerjaar in het voortgezet onderwijs goed met elkaar te rijmen. Een toename van deelnamepercentages aan de beide uitersten van de schaal, iets sterker in de laagste dan in de hoogste onderwijstypen. Maar richten we ons via de leerjarenladder op het gemiddelde, dan is er per saldo weinig veranderd. De achterstand van doelgroepopleerlingen op de leerjarenladder is in cohort 2000 nog even groot als in cohort 1988.

Gijsberts (2003) en Herweijer (2003)

Deze publicaties worden hier samen besproken, omdat ze beide onderdeel vormen van de Rapportage minderheden 2003, uitgebracht door het Sociaal en Cultureel Planbureau. Deze rapportage belicht de positie van minderheden vanuit drie optieken: onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie. Voor het deel over onderwijs is onder meer gebruik gemaakt van uitkomsten uit Prima (tot en met de vierde meting in 2000/2001) en uit de Voel-cohorten (tot en met het schooljaar 2000/2001). Gijsberts behandelt de ontwikkelingen in het basisonderwijs, Herweijer de ontwikkelingen in schoolloopbanen die daarna plaatsvinden. De auteurs onderscheiden zeven herkomstgroepen:

- a. Turks
- b. Marokkaans
- c. Surinaams
- d. Antilliaans
- e. Overig allochtoon
- f. Gemeng allochtoon/autochtoon
- g. Autochtoon-laag

Recente ontwikkelingen in prestaties en schoolloopbanen van doelgroepen

Leerlingen in de zeven herkomstgroepen worden telkens vergeleken met autochtone leerlingen zonder gewicht, verder te noemen de referentiegroep. We wijzen erop dat de herkomstgroepen niet exact samenvallen met de achterstandscategorieën zoals onderscheiden in het achterstandenbeleid. Dit komt onder meer omdat in de allochtone herkomstgroepen ook de leerlingen zijn opgenomen zonder 1.90-gewicht. Hoewel dat er waarschijnlijk niet zo veel zullen zijn, zorgt dit toch voor een systematische onderschatting van de achterstand in de diverse herkomstgroepen. We richten eerst de aandacht op het primair onderwijs, daarna op het voortgezet onderwijs.

Primair onderwijs tussen 1996 en 2000 vertoont de deelname aan de peuterspeelzaal onder de allochtone herkomstgroepen een stijgende lijn. Maar uit analyses blijkt dat deze deelname geen direct effect heeft op het aanvangsniveau. Het aanvangsniveau in groep 2 is voor de meeste allochtone herkomstgroepen nog steeds beduidend lager dan in de referentiegroep. Tussen 1994 en 2000 zetten Surinaamse leerlingen een belangrijke stap vooruit. Hun achterstand verschilt in 2000 weinig meer met de achterstand van de groep leerlingen van gemengd allochtone/allochtone herkomst. Ook Marokkaanse en Turkse leerlingen gaan qua startniveau vooruit, maar minder dan Surinaamse leerlingen. Opvallend is dat het startniveau van Antilliaanse leerlingen in de loop der jaren is verslechterd.

In de loop van de basisschool slagen Turkse en Marokkaanse leerlingen erin hun aanvangsachterstand te verkleinen, sterker voor rekenen/wiskunde dan voor taal. Ook Surinaamse leerlingen zien hun achterstand steeds kleiner worden. Longitudinaal onderzoek bevestigt in grote lijnen het beeld uit de transversale vergelijkingen. Turkse en Marokkaanse leerlingen behalen tussen groep 4 en groep 8 een grotere leerwinst dan de referentiegroep, zowel voor taal als voor rekenen. Voor de Surinaamse groep blijkt de behaalde leerwinst alleen voor rekenen groter te zijn, maar niet voor taal. De groep autochtoon-laag gaat daarentegen minder snel vooruit dan de referentiegroep. Leerlingen uit deze groep zien hun achterstand dus groeien, maar dat geldt alleen voor taal.

Afgaande op de Eindtoets basisonderwijs van het Cito nemen de achterstanden van de meeste allochtone herkomstgroepen tussen 1994 en 2000 af. Alleen de Antilliaanse groep en de groep allochtoon-laag kijken in 2000 tegen een vergrote achterstand aan. De gemiddelde totaalscore van de Antilliaanse groep is in genoemd jaar zelfs de laagste van alle onderscheiden groepen. Opvallend is dat

Onderwijsachterstanden; update van een review

Marokkaanse meisjes met rekenen achterblijven, meer dan Marokkaanse jongens. De onderzoekers geven hiervoor geen verklaring.

Allochtone leerlingen krijgen hogere adviezen dan autochtone leerlingen, althans wanneer men rekening houdt met de resultaten op de Eindtoets Basisonderwijs. Tussen 1988 en 1998 is deze overadvisering weliswaar substantieel verminderd, maar ook in 2000 blijkt nog sprake van enige overadvisering. Deze overadvisering betreft alle allochtone herkomstgroepen, inclusief de gemengde groep. Daarentegen is voor de groep autochtoon-laag sprake van een lichte vorm van onderadvisering.

Anno 2000 is de achterstand aan het eind van de basisschool overigens nog steeds aanzienlijk, met name voor taal. We geven enkele cijfers, uitgedrukt in aantal leerjaren achterstand ten opzichte van de referentiegroep: Marokkaans, Turks en Antilliaans (2 tot 2.5 jaar), Surinaams en overig allochtoon (ongeveer 1.5 jaar), gemengd allochtoon/autochtoon en autochtoon-laag ongeveer een jaar). Voor rekenen zijn de achterstanden voor de meeste herkomstgroepen minder dan een half leerjaar, met uitzondering van de Antilliaanse groep die een achterstand van bijna een leerjaar heeft.

Voortgezet onderwijs en daarna De gehanteerde referentiegroep is de autochtone groep, waarin leerlingen met laag en hoger opgeleide ouders samengenomen zijn. Gebruikte databronnen zijn onder meer de Voel-cohorten 1993 en 1999. Van het laatste cohort zijn gegevens gebruikt tot en met het derde leerjaar. De determinatie en selectie van leerlingen is dan grotendeels afgerond, ook binnen het vmbo met zijn diverse opleidingsstromen. We richten ons eerst op het opleidingstype waarin leerlingen in het derde leerjaar verblijven. Tussen cohort 1993 en cohort 1999 blijken belangrijke verschuivingen opgetreden te zijn. In alle herkomstgroepen is het aandeel havo/vwo-leerlingen gestegen. In sommige groepen betreft de stijging vooral het vwo-aandeel (in de referentiegroep en de Surinaamse groep). In de andere groepen is met name het havo-aandeel gestegen. Twee herkomstgroepen vertonen in cohort 1999 geen achterstand meer ten opzichte van de referentiegroep, namelijk 'Gemengd' en 'Surinamers'. Voor de andere herkomstgroepen geldt dat de achterstand niet veel verminderd is, mede omdat in de referentiegroep ook een stijging plaats heeft gevonden. Er is overigens op het punt van het havo/vwo-aandeel wel enige twijfel over de representativiteit van het Voel-cohort 1999. De cohortcijfers wijken namelijk af van de telling van het Ministerie. Een belangwekkende uitkomst is verder dat de achterstand van meisjes

Recente ontwikkelingen in prestaties en schoolloopbanen van doelgroepen

ten opzichte van jongens in cohort 1999 grotendeels is weggewerkt. In alle herkomstgroepen ligt het havo/vwo-aandeel van meisjes hoger dan van jongens, met als enige uitzondering nog de Turkse groep, waarvan meisjes en jongens in gelijke mate in havo/vwo verblijven.

In het Vocl-cohort 1999 wordt geen overadvisering meer aangetroffen, terwijl uitkomsten uit het Prima-cohort 2000 nog wel steeds op overadvisering wijzen. De achtergrond hiervan is onbekend. Er zijn duidelijke aanwijzingen dat scholen voor voortgezet onderwijs milder oordelen over allochtone leerlingen. Hun positie in het derde leerjaar is gunstiger dan men op grond van hun schoolvorderingen zou verwachten. Dit voordeel wordt overigens niet aan alle allochtone groepen gegund. De groepen 'Antilliaans' en 'Gemengd' vallen er buiten. Een vergelijkbaar voordeel ondervinden allochtone groepen ook bij het eindexamen, zoals de onderzoekers afleiden uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek over het examen 2002. De discrepantie tussen cijfers voor het centrale examen en het schoolexamen belooft voor allochtone leerlingen ongeveer 0.5 punt. In de referentiegroep bedraagt dat verschil tussen 0.1 en 0.2 punt. Ondanks dit voordeel zijn de slaagcijfers voor allochtone groepen beduidend lager dan voor de referentiegroep. Cijfers die de ontwikkeling in slaagpercentages in de tijd beschrijven, worden niet gepresenteerd.

Gaat het om schooluitval, dan wordt zo'n vergelijking wél gegeven, overigens alleen op kortere termijn. Tussen 1998 en 2000 is de uitval van Turkse en Marokkaanse leerlingen substantieel verminderd, maar nog steeds beduidend hoger dan van leerlingen in de referentiegroep. Voor Surinaamse en Antilliaanse herkomstgroepen is weinig veranderd. De gepresenteerde cijfers hebben betrekking op de groep 15-34 jarigen, waardoor ze slechts beperkt inzicht geven in de meest recente ontwikkelingen.

Na het voortgezet onderwijs vervolgen nog veel jongeren hun schoolloopbaan. Vergeleken met de referentiegroep kiezen allochtone leerlingen vaker voor een vervolgopleiding, en ze kiezen ook vaker de hoogst mogelijke vervolgopleiding. Absoluut gezien is er natuurlijk nog lang geen sprake van een evenredige deelname, al gaan de ontwikkelingen wel langzaam die richting op. Tussen 1995 en 2001 is de deelname van Turkse en Marokkaanse studenten aan het hoger onderwijs verdubbeld. De deelname van Surinaamse en Antilliaanse studenten is in dezelfde periode weinig veranderd en nog steeds beduidend lager dan in de referentiegroep. De loopbaan van allochtone studenten in het hoger onderwijs

Onderwijsachterstanden; update van een review

verloopt minder voorspoedig en de uitval is hoger, met name in het hoger beroepsonderwijs.

Vogels en Bronneman-Helmerts (2003)

Deze publicatie is geheel gericht op de positie van autochtone achterstandsleerlingen, de 1.25-categorie. Er wordt aandacht besteed aan de schoolvorderingen van deze leerlingen in de periode 1988 - 2000, twee jaar verder of recenter dan in Tesser (2003). De negatieve trend in de achterstand van deze groep leerlingen die Tesser al signaleerde, blijkt zich in 2000 te hebben voortgezet. Nieuwe uitkomsten zijn dat er bij 1.25 leerlingen sprake is van onder advisering (bij de overgang van basis- naar voortgezet onderwijs) en dat deze leerlingen in de loop der jaren steeds vaker in het praktijkonderwijs en het leerwegondersteunend onderwijs terecht komen (in het 1988 cohort: 4 procent; in het 2000 cohort: 12 procent). Belangwekkend is ook dat de instroom van 1.25 leerlingen in havo/vwo tussen 1996 en 2000 is afgenomen van 19 naar 16 procent.

Hulsen en Uerz (2002)

Deze publicatie beschrijft de onderwijspositie van de leerlingen in cohort 1996/8. Cohort 1996/8 wordt gevormd door leerlingen die in 1996/1997 groep 8 van de basisschool betraden en vervolgens instroomden in het voortgezet onderwijs. Het rapport beschrijft de positie in het vierde jaar na de overgang, wanneer de onvraagde leerlingen aan het eind van het vierde leerjaar zijn gekomen. Het cohort is samengesteld uit leerlingen die deelnamen aan de tweede Primameting. Bij de start telde het cohort circa 6400 leerlingen, waarvan er in de loop van vier jaar ruim 500 zijn uitgevallen. Volgens de onderzoekers heeft de uitval de representativiteit van het cohort niet aangetast.

Onderdeel van het rapport vormt een vergelijking met eerdere cohorten, namelijk cohort 1988/8 en cohort 1992/8, die respectievelijk acht en vier jaar eerder startten volgens een vergelijkbare opzet. Het is van belang om hier op te merken dat de aanscherping van de gewichtenregeling per 1993 géén invloed heeft gehad op de leerlingen in cohort 1996/8. Deze leerlingen zaten destijds al in groep 4/5, terwijl de aanscherping vanaf groep 1 is ingevoerd. Dit betekent dat de achterstandspositie van 1.25-leerlingen in cohort 1996/8 relatief gunstig is in vergelij-

Recente ontwikkelingen in prestaties en schoolloopbanen van doelgroepen

king met de huidige 1.25-leerlingen. Van de veelheid aan uitkomsten die het rapport verschaft, kiezen we er twee uit om hier te bespreken: de leerjarenladder en de slagingspercentages in het (I)vbo en mavo.

De leerjarenladder is een index waarin gegevens over schooltype, op- en afstroom en doubleren tot één maat worden gecomprimeerd. Wanneer we op deze maat de drie cohorten (1988/8, 1992/8 en 1996/8) met elkaar vergelijken, vertoont de onderwijspositie van 1.00-leerlingen een stijgende lijn. In de loop der jaren bereiken zij een steeds hogere positie, met name omdat ze vaker doorstromen naar hogere onderwijstypen en minder vaak blijven zitten. Ook de positie van 1.90-leerlingen verbetert over de genoemde periode, tussen cohort 1988 en cohort 1992 wat sterker dan voor 1.00-leerlingen, tussen cohort 1992 en cohort 1996 ongeveer even sterk. Het blijkt derhalve dat de achterstand van 1.90-leerlingen ten opzichte van 1.00-leerlingen in de laatste vier jaar ongeveer gelijk is gebleven. Binnen de 1.90-categorie is sprake van een lichte verbetering van de positie van Marokkaanse leerlingen, met name doordat Marokkaanse meisjes het beter zijn gaan doen. Daardoor is de positie van Marokkaanse leerlingen, die in cohort 1992 relatief ongunstig was, ongeveer gelijkgetrokken met de positie van Turkse leerlingen. De onderwijspositie van 1.25-leerlingen is in de loop der jaren ongeveer gelijk gebleven. Deze leerlingen zagen daardoor hun achterstand ten opzichte van 1.00-leerlingen groeien. De voorsprong die ze in cohort 1988 nog hadden op 1.90-leerlingen, is in cohort 1996 omgezet in een achterstand. Hun onderwijspositie is inmiddels vergelijkbaar met die van Turkse en Marokkaanse leerlingen, de zwakste subgroepen in de 1.90-categorie.

Slaagpercentages zijn alleen nog beschikbaar voor leerlingen die zonder vertraging doorstroomden naar het vierde leerjaar van (I)vbo of mavo. Voor de 1.00-leerlingen bewegen de slaagpercentages in het (I)vbo zich tussen 92 en 97 procent, zonder dat er van een tijdtrend sprake is. Voor 1.25-leerlingen geldt in grote lijnen hetzelfde. Voor 1.90-leerlingen zijn de slaagpercentages gemiddeld genomen ongeveer vijf procent lager, variërend tussen 87 en 91 procent. Voor het mavo-examen gelden vergelijkbare slaagpercentages voor 1.00- en 1.25-leerlingen, maar 1.90-leerlingen doen het hier minder goed. Hun slaagpercentage is 10 tot 15 procent lager. Evenmin als bij het (I)vbo-examen is er sprake van een trend in de tijd.

Conclusies over de ontwikkeling in de onderwijspositie van leerlingen uit achterstandsgroepen zijn kennelijk afhankelijk van het criterium dat men hanteert. Richt

Onderwijsachterstanden; update van een review

men zich op de leerjarenladder, dan valt de ongunstige ontwikkeling van 1.25-leerlingen in het oog, naast de winst voor 1.90-leerlingen (maar niet tussen cohort 1992 en cohort 1996). Richt men zich op slaagcijfers voor het examen, dan trekt de ongunstige positie van 1.90-leerlingen de meeste aandacht, mede omdat die in de loop der jaren kennelijk niet verbeteren. Daarentegen onderscheiden 1.25-leerlingen zich in dit opzicht niet van 1.00-leerlingen.

Driessen, Van Langen en Vierke (2004)

Dit rapport is het veldwerkverslag over de vijfde Primameting, uitgevoerd in schooljaar 2002 - 2003. De data zijn derhalve vier jaar 'jonger' dan de recentste uitkomsten uit Tessers review. We gebruiken alleen de uitkomsten uit de zogenoemde referentiesteekproef, die bij benadering representatief is voor de landelijke situatie. De variabele die de sociaaletnische achtergrond van de leerlingen aanduidt, heeft vijf niveaus.

Lbo, Tu/Ma: beide ouders hebben maximaal een lbo-opleiding en zijn van Turkse/Marokkaanse afkomst

Lbo, ov.all.: beide ouders hebben maximaal een lbo-opleiding en zijn van overige allochtone afkomst

Lbo, aut.: beide ouders hebben maximaal een lbo-opleiding en zijn van Nederlandse afkomst

Mbo: de hoogst opgeleide ouder heeft maximaal een mbo-opleiding

Hbo/Wo: de hoogst opgeleide ouder heeft een opleiding op hbo- of wo-niveau

Voor elk van deze niveaus worden schoolvorderingen gerapporteerd, op drie domeinen (taal, lezen, rekenen) en vastgesteld met de gebruikelijke Prima-toetsen. Uitgaande van de gerapporteerde gemiddelden en standaarddeviaties hebben wij de zogenoemde effectgroottes berekend (Tabel 4). Effectgroottes drukken het verschil uit tussen twee gemiddelden, op de schaal van de standaarddeviatie. Uitgangspunt was steeds de standaarddeviatie in de steekproef. De laatste twee niveaus, die samenvallen met de gewichtscategorie 1.00, hebben we samengevoegd en als referentiegroep beschouwd.

Recente ontwikkelingen in prestaties en schoolloopbanen van doelgroepen

Tabel 4 Effectgroottes voor diverse toets/leerjaarcombinaties naar sociaaletnische achtergrond van de leerling; de referentiegroep wordt gevormd door de categorie mbo/hbo/wo; het betreft hier uitkomsten uit de vijfde Primameting

Toets/leerjaar	Sociaaletnische achtergrond		
	Lbo Tu/Ma	Lbo ov.all.	Lbo aut.
Prima-Taal			
Leerjaar 2	-1.06	-0.92	-0.41
Leerjaar 4	-1.24	-0.84	-0.33
Leerjaar 6	-1.05	-0.78	-0.48
Leerjaar 8	-1.10	-0.70	-0.47
Prima-Lezen			
Leerjaar 6	-1.05	-0.73	-0.61
Leerjaar 8	-0.92	-0.63	-0.60
Prima-Rekenen			
Leerjaar 2	-0.72	-0.62	-0.40
Leerjaar 4	-0.82	-0.75	-0.37
Leerjaar 6	-0.82	-0.62	-0.49
Leerjaar 8	-0.76	-0.59	-0.55
Eindtoets BO Cito			
Taal	-1.22	-0.66	-0.64
Rekenen	-0.58	-0.53	-0.57
Totaal	-1.14	-0.75	-0.72

Bron: Driessen et al., 2004 (tabellen 4.3, 4.4, 4.5, 8.8); bewerking SCO-Kohnstamm Instituut

Ten opzichte van de referentiegroep is de achterstand van de groep lbo Tu/Ma zeer aanzienlijk (voor taal en lezen bedraagt de effectgrootte circa 0.9 tot 1.2, voor rekenen 0.7 tot 0.8). Voor de groep lbo ov.all. is de achterstand eveneens zeer aanzienlijk, maar iets minder groot (voor taal en lezen circa 0.6 tot 0.9, voor rekenen 0.6 tot 0.7). Voor de groep lbo aut. is de achterstand geringer (voor taal en lezen tussen 0.3 en 0.6, voor rekenen tussen 0.4 en 0.5). Tussen leerjaren - zoals bekend bestrijkt Prima de leerjaren 2, 4, 6 en 8 - vinden we geen systematische verschillen. Het lijkt, met andere woorden, alsof de achterstanden in alle betrokken leerjaren ongeveer even groot zijn. Van de leerlingen die aan de vijfde Prima-meting deelnamen, zijn ook de uitslagen op de Eindtoets Basisonderwijs van het Cito bekend. De achterstanden die we berekenden op grond van

Onderwijsachterstanden; update van een review

deze uitslagen wijken niet wezenlijk af van de achterstanden op basis van de Prima-toetsen (zie Tabel 4 onderaan).

Het is interessant om de adviezen die leerlingen in groep 8 gekregen hebben, in de beschouwing te betrekken (Tabel 5). De adviezen brengen - niet onverwacht - tot uitdrukking dat kinderen uit de drie onderscheiden achterstandscategorieën in veel mindere mate doorstromen naar havo of vwo. Maar te zien is ook dat de categorie lbo aut. minder havo/vwo-adviezen telt dan de groep lbo ov.all., terwijl uit de hiervoor gegeven cijfers blijkt dat de achterstand in schoolvorderingen van de eerste groep geringer is dan van de tweede. Hieruit is af te leiden dat het fenomeen over-/onder advisering nog steeds bestaat. Of er sprake is van over advisering van de allochtone groep of van onder advisering van de autochtone groep is uit de gegeven cijfers overigens niet af te leiden.

Tabel 5 Percentage leerlingen in groep 8 dat een havo-advies of hoger heeft gekregen

Sociaaletnische achtergrond	Percentage
Lbo Tu/Ma	16.5
Lbo ov.all.	23.3
Lbo aut.	19.7
Mbo/Hbo/Wo	47.8

Bron: Driessen et al., 2004 (tabel 8.3); bewerking SCO-Kohnstamm Instituut

Geactualiseerde conclusies: schoolloopbanen van achterstandsleerlingen

Alvorens we onze geactualiseerde conclusies zullen geven, willen we de lezer wijzen op twee omstandigheden die het trekken van conclusies bemoeilijken. De eerste moeilijkheid is dat er verschillende herkomstgroepen worden onderscheiden die niet zonder meer tot elkaar te herleiden zijn. Sommige onderzoekers onderscheiden herkomstgroepen op basis van het leerlinggewicht. Dit geldt voor Claassen en Mulder (2003), Hulsen en Uerz (2002) en Vogels en Bronneman-Helmerts (2003). Andere onderzoekers hanteren etniciteit als indelingscriterium, soms in combinatie met leerlinggewicht. Gijsberts (2003) baseert zich voor het primair onderwijs op de etniciteit, althans voor zover het om de allochtone leerlingen gaat. Dat zorgt ervoor dat in de allochtone herkomstgroepen ook leerlingen aanwezig zijn met leerlinggewicht 1.00. De autochtone herkomstgroep is daarentegen gesplitst op basis van het leerlinggewicht (in 'autochtoon-hoog' en

Recente ontwikkelingen in prestaties en schoolloopbanen van doelgroepen

'autochtoon-laag'). Herweijer (2003), die het voortgezet onderwijs behandelt, onderscheidt slechts één autochtone groep, waardoor het niet mogelijk is achterstanden van allochtone herkomstgroepen te schatten ten opzichte van een groep die niet in een achterstandspositie verkeert. In het geval van Tesser (2003) is niet duidelijk hoe zijn allochtone herkomstgroepen zijn samengesteld. In de rapportage van Driessen, Van Langen en Vierke (2003) komt nog iets anders aan het licht. Er is een discrepantie tussen de leerlinggewichten die scholen in hun administratie vastleggen en de leerlinggewichten die de Prima-onderzoekers zelf afleiden uit herkomst- en opleidingsgegevens van ouders. Die discrepantie hangt samen met het feit dat scholen ook de positie op de arbeidsmarkt (wel of niet werkloos) betrekken bij de bepaling van het leerlinggewicht. Driessen e.a. rapporteren derhalve over een minder omvangrijke allochtone herkomstgroep (10.7 procent van de referentiesteekproef) dan de groep 1.90-leerlingen (14.0 procent van dezelfde steekproef). Het zal duidelijk zijn dat de hier genoemde verschillen gevolgen kunnen hebben voor de gerapporteerde prestatieniveaus. Weliswaar zijn de verschillen tussen de gemaakte onderscheidingen klein, maar ook de ontwikkeling in de prestatieniveaus verloopt waarschijnlijk langzaam.

Er is nog een tweede moeilijkheid die kort de aandacht verdient. De meeste onderzoekers rapporteren gemiddelden, zonder nadere informatie over de spreiding rond het gemiddelde te geven. Daardoor is het niet goed mogelijk verschillen tussen gemiddelden naar hun grootte of hun statistische significantie te waarderen. Uitspraken over trends in de tijd, bijvoorbeeld op basis van stijgende of juist dalende gemiddelden, zijn daardoor moeilijk te interpreteren. Onduidelijk is welke verschillen auteurs voldoende groot vinden om van een trend te spreken. Uitzondering vormen Gijsberts (2003), Herweijer (2003), Tesser (2003) en Vogels en Bronneman-Helmers (2003), die althans sommige prestatieverschillen vertalen in leerjaren. Dat is zonder meer een maat die een inhoudelijke interpretatie bevordert, al betreuren we het dat ook voor deze maat de spreiding ontbreekt. Driessen, Van Langen en Vierke (2004) zijn de enigen die naast gemiddelden ook standaardafwijkingen verstrekken. Op basis hiervan is het mogelijk effectgroottes te schatten, die een interpreteerbare maat vormen voor verschillen tussen gemiddelden. Wij beschouwen het ontbreken van gegevens over de spreiding als een vervelende omissie, een omissie die bovendien niet nodig is. Uitspraken over grootte van verschillen en over trends zijn om deze reden met onzekerheid omkleed.

Ontwikkelingen in groep 2

Anno 2002 is de achterstand van allochtone leerlingen nog steeds zeer aanzienlijk (Driessen e.a., 2004). Voor Turkse en Marokkaanse leerlingen is de achterstand groter dan voor leerlingen van andere allochtone afkomst. En voor taal is de achterstand groter dan voor rekenen. Op grond van de beschikbare cijfers is niet met zekerheid aan te geven of de achterstand in de loop der jaren minder groot is geworden. Gijsberts (2003) meldt dat de achterstand voor Surinaamse leerlingen verminderd zou zijn. Turkse en Marokkaanse leerlingen zouden hun aanvangspositie eveneens hebben verbeterd, maar in mindere mate. Antilliaanse leerlingen daarentegen lijken in 2000 tegen een grotere achterstand aan te kijken dan in 1994. Belangwekkend is dat de deelname van allochtone leerlingen aan peuterspeelzalen is gestegen. Het effect hiervan op de aanvangsachterstand is onduidelijk. Gijsberts (2003) betwijfelt of deelname een positief effect heeft op de leerprestaties van basisschoolleerlingen.

Vorderingen in het vervolg van het basisonderwijs

Anno 2002-2003 is de achterstand van allochtone leerlingen ook in het vervolg van het basisonderwijs nog steeds zeer aanzienlijk (Driessen e.a., 2004). Voor Antilliaanse, Turkse en Marokkaanse leerlingen is de achterstand groter dan voor leerlingen van andere allochtone afkomst. En voor taal is de achterstand groter dan voor rekenen. De achterstand kan voor Antilliaanse, Turkse en Marokkaanse leerlingen oplopen tot meer dan twee leerjaren (domein taal, einde basisschool). Voor rekenen bedraagt de achterstand voor de meeste groepen ongeveer een half leerjaar, maar voor Antilliaanse leerlingen toch nog bijna een heel leerjaar (Gijsberts, 2003). Op grond van de omstandigheden die we in het begin van deze paragraaf bespraken, is niet met zekerheid aan te geven of de achterstand in de loop der jaren minder groot is geworden. Toch menen sommige onderzoekers trends te kunnen bespeuren. Vogels en Bronneman-Helmers (2003) wijzen op de verslechterde positie van de autochtone achterstandsleerlingen. Deze achterstand zou beide domeinen (taal en rekenen) betreffen. Maar als men hier al van een trend zou willen spreken, dan is deze toch hoogstens nogal zwak. Bedacht moet worden dat de criteria voor 1.25-leerlingen in de loop van de tijdreeks aangescherpt zijn, waardoor deze herkomstgroep in feite van samenstelling is veranderd. Gijsberts (2003) meent dat de positie van Surinaamse, Turkse en Ma-

Recente ontwikkelingen in prestaties en schoolloopbanen van doelgroepen

rookkaanse leerlingen tussen 1988 en 2000 verbeterd is. Men moet zich hierbij evenwel realiseren dat de gemeten prestatieniveaus van cohort tot cohort aan schommeling onderhevig zijn. Het is daarom niet uit te sluiten dat de geconstateerde trends het gevolg zijn van toevallige fluctuaties.

De overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs

Op de Eindtoets Basisonderwijs vertonen de meeste allochtone herkomstgroepen tussen 1994 en 2000 een positieve ontwikkeling. Hun achterstand ten opzichte van de hoger opgeleide autochtone groep is minder groot geworden. Uitzondering vormen de leerlingen uit de Antilliaanse herkomstgroep die hun achterstand zagen toenemen. De achterstand van de autochtone achterstandsleerlingen is in de loop der jaren weinig veranderd. Beschouwt men vervolgens de uitgebrachte adviezen, dan is er daarentegen van enige trend nauwelijks sprake. Alleen voor Turkse leerlingen lijkt het aandeel havo+-adviezen vanaf 1994 licht te stijgen. Voor de 1.25- en 1.90-leerlingen lijkt er in lichte mate sprake van onder-, respectievelijk overadvisering. Driessen e.a. (2004) laten zien dat allochtone leerlingen die niet van Turkse of Marokkaanse herkomst zijn, lagere schoolresultaten behalen dan de 1.25-leerlingen, maar desondanks vaker een havo+-advies krijgen. Toch is aangaande het verschijnsel van onder- en overadvisering twijfel mogelijk, omdat het in Prima-cohorten wel steeds constateerbaar is, maar in het recentste Voel-cohort niet (Gijsberts, 2003).

Het voortgezet onderwijs en daarna

Het is moeilijk uit de veelheid van gegevens een consistent beeld te vormen. Duidelijk is wel dat de achterstand van de meeste allochtone herkomstgroepen nog steeds aanzienlijk is, ongeacht het criterium dat men aanlegt (het aandeel dat een havo/vwo-opleiding volgt, de leerjarenladder, schooluitval, het slaagpercentage voor het eindexamen voortgezet onderwijs of het aandeel dat hoger onderwijs volgt). Er zijn eigenlijk nauwelijks lichtpuntjes. Herweijer (2003) meent dat de achterstand van de Surinaamse en de gemengde herkomstgroep verdwenen is. Wat betreft hun positie in het derde leerjaar van het voortgezet onderwijs (leerjaar 2001/2) onderscheiden zij zich niet meer van autochtone leerlingen. Ook constateert hij dat de deelname van Turkse en Marokkaanse leerlingen aan het hoger

Onderwijsachterstanden; update van een review

onderwijs tussen 1995 en 2001 verdubbeld is. Een negatief aspect is dat de examenresultaten van allochtone leerlingen geflatteerd lijken, doordat in hun geval de discrepantie tussen het schoolexamen en het schriftelijk examen beduidend groter is dan voor autochtone leerlingen. Zonder deze compensatie zouden allochtone leerlingen nog verder terugvallen.

Positie 1.25-leerlingen

De per 1993 aangescherpte gewichtenregeling, stapsgewijs ingevoerd vanaf groep 1, heeft gezorgd voor een andere en 'zwaardere' samenstelling van deze achterstandsgroep. Van belang is voorts dat het aandeel leerlingen in deze groep sterk verminderd is, van 31.6 procent van de landelijke populatie in 1993 tot 12.8 procent in 2002. Gezien de stijgende trend in het opleidingsniveau van ouders zal het aantal autochtone achterstandsleerlingen in de komende jaren nog verder afnemen. Vogels en Bronneman-Helmers (2003) veronderstellen dat de positie van deze groep tussen 1988 en 2000 verslechterd is. Op grond van de meest recente cijfers is niet aan te geven, of de veronderstelde trend zich tot in 2003 heeft doorgezet. De nieuwe gegevens zijn zonder secundaire analyses niet goed te vergelijken met eerdere uitkomsten. Maar anno 2003 is de achterstand ten opzichte van de 1.00-leerlingen nog steeds aanzienlijk. Aan het eind van de basisschool bedraagt de achterstand voor rekenen en taal 0.5 tot 0.7 standaarddeviatie, en de doorstroming naar havo/vwo is een stuk lager.

Positie 1.90-leerlingen

Enkele onderzoekers signaleren een voorzichtige verschuiving in de positie van allochtone achterstandsleerlingen. In het basisonderwijs acht men de positie van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse leerlingen verbeterd, en van Antilliaanse leerlingen verslechterd. Door ontbrekende spreidingsgegevens is niet duidelijk of er werkelijk van een trend sprake is. In het voortgezet onderwijs lijkt er de laatste vier jaar weinig veranderd te zijn ten aanzien van de achterstandspositie. Afgaande op de leerjarenladder is de positie van 1.90-leerlingen in het vierde leerjaar niet verbeterd. Hetzelfde geldt voor de slaagpercentages bij examens vbo en mavo. Het aandeel allochtone leerlingen dat voor een havo/vwo-opleiding kiest neemt de laatste jaren toe, maar dat geldt ook voor autochtone leerlingen. Ook nemen

Recente ontwikkelingen in prestaties en schoolloopbanen van doelgroepen

steeds meer Turkse en Marokkaanse leerlingen deel aan het hoger onderwijs. De achterstand in de positie van 1.90-leerlingen is over het geheel genomen evenwel nog steeds zeer aanzienlijk.

Literatuurlijst

- Claassen, A., & Mulder, L. (2003). *Leerlingen na de overstap; Een vergelijking van vier cohorten leerlingen na de overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs met nadruk op de positie van doelgroep leerlingen van het onderwijsachterstandenbeleid*. Nijmegen: ITS.
- Driessen, G., Van Langen, A., & Vierke, H. (2004). *Basisonderwijs: veldwerkverslag, leerlinggegevens en oudervragenlijst; Basisrapportage Prima-cohortonderzoek, vijfde meting 2002-2003*. Nijmegen: ITS.
- Gijsberts, M. (2003). Minderheden in het basisonderwijs. In J. Dagevos, M. Gijsberts & C. van Praag (Red.), *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal culturele integratie (63-109)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Herweijer, L. (2003). In J. Dagevos, M. Gijsberts & C. van Praag (Red.). *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal culturele integratie (111-142)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hulsen, M., & Uerz, D. (2002). *Onderwijsachterstanden in het voortgezet onderwijs; deel 4: De onderwijspositie en de eindexamenresultaten van cohort 96-8 in het vierde jaar*. Nijmegen: ITS.
- Tesser, P. (2003). Ontwikkelingen in de schoolloopbanen van leerlingen uit achterstandsgroepen. In G. W. Meijnen (Red.), *Onderwijsachterstanden in basisscholen (53-78)*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.
- Vogels, R. & Bronneman-Helmers, R. (2003). *Autochtone achterstandsleerlingen: een vergeten groep*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Onderwijsachterstanden; update van een review

4 Recente ontwikkelingen in het beleid

Sjoerd Karsten

Inleiding

De centrale overheid voert al sinds het begin van de jaren zeventig een beleid ter bestrijding van achterstanden in het onderwijs. Aanvankelijk werd vanuit de rijksoverheid een tweesporenbeleid gevoerd: een stimuleringsbeleid voor autochtone leerlingen met een sociaal-economische achterstand en een beleid voor niet-westerse migrantenkinderen (toen aangeduid als culturele minderheden) die ook een verhoogd risico op achterstand hadden. In 1985 werd het Onderwijsvoor-rangsbeleid ingevoerd, waarin beide sporen werden geïntegreerd. Dit Onderwijsvoor-rangsbeleid kende een gebiedsgerichte aanpak voor scholen in gebieden waar zich een concentratie van achterstanden voordeed en een schoolgerichte aanpak in de vorm van een toekenning van extra formatie voor scholen met veel achterstandsleerlingen. In 1998 werd dit beleid gedecentraliseerd en kregen gemeenten een sterkere positie en verantwoordelijkheid dan in de periode daarvoor. Sinds die tijd wordt dit beleid aangeduid als gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA-beleid).

In het kader van deze territoriale decentralisatie (Fleurke, Hulst & De Vries, 1997) voorziet de centrale overheid de gemeenten van twee randvoorwaarden om lokaal beleid vorm te geven. De eerste is het Landelijk Beleidskader Onderwijs-achterstand (LBK). Dit stelt vierjaarlijks de centrale doelen van het onderwijsachterstandenbeleid en vormt daarmee een inhoudelijk richtsnoer voor de lokale beleidsontwikkeling. De tweede randvoorwaarde voor de lokale beleidsvoering is dat de achterstandsmiddelen die de scholen van de centrale overheid ontvangen, worden ingezet overeenkomstig het gemeentelijk onderwijs-achterstandenplan. De gerichte inzet van deze schoolgebonden middelen moet dus worden gestimuleerd door de besluitvorming hierover te verbinden aan een gemeentelijk achterstandenplan.

Decentralisatie van bevoegdheden en middelen naar het gemeentelijk niveau is geen nieuw fenomeen en is ruimer dan alleen het achterstandenbeleid (Karsten, Scheerens & Van Wieringen, 1998). Doelen van decentralisatie zijn over het algemeen de bevordering van maatwerk, efficiëntie en samenhang tussen verschillende beleidsterreinen (Fleurke, Hulst & De Vries, 1997; De Groot, 1999). Ook met betrekking tot het GOA wordt nadrukkelijk gesteld dat de com-

Onderwijsachterstanden; update van een review

plexe problematiek vraagt om een integrale aanpak (Karsten, Van Eck en Robijns, 2001). Gemeenten worden gestimuleerd om een dergelijke samenhang tot uitdrukking te brengen door het lokale onderwijsachterstandsplan te plaatsen in het kader van plannen op het terrein van bijvoorbeeld integraal jeugdbeleid. De samenwerking tussen verschillende typen organisaties die hieruit voortvloeit veronderstelt een sterke regiefunctie van de lokale overheid (Ministerie OCW, 2002).

In 2002 is de eerste periode van het GOA-beleid afgesloten en werd het tweede LBK voor de periode 2002-2006 van kracht. Uit de eerste studies naar de eerste planperiode (Turkenburg, 1999; Van Rossem, Rutten & Pouwer, 1999) kwam als beeld naar voren dat gemeenten in die beginperiode vooral hebben geprobeerd de wettelijke opgelegde taken uit te voeren en nauw aan te sluiten bij de doelstellingen van het landelijk beleidskader, zonder een al te grote breuk met de in hun gemeente gegroeide situatie te riskeren. In dit paper doen we verslag van de beleidsontwikkelingen na 2002 en het onderzoek dat naar die ontwikkelingen is uitgevoerd.

Beleidsontwikkelingen 2002 tot heden

Hoewel het LBK voor de eerste periode (1998-2002) al heel wat minder vaag was dan de landelijke beleidskaders in de periode van het Onderwijsvoorrangsbeleid, is het LBK voor de periode 2002-2006 (Staatsblad 2001, nr 445) nog verder aangescherpt. In het nieuwe LBK wordt voor het eerst ook gestreefd naar kwantificeerbare doelstellingen.

Als nieuwe einddoelen zijn drie kwalificatiedoelstellingen en één inhoudelijke doelstelling opgenomen. De drie kwalificatiedoelen refereren direct aan die schakelmomenten in de onderwijsloopbaan die voor de toerusting van leerlingen voor maatschappelijke participatie cruciaal zijn:

- * Bij aanvang van het leesonderwijs in de basisschool;
- * Deelname aan onderscheiden schoolsoorten in het voortgezet onderwijs;
- * Het halen van tenminste een startkwalificatie.

Het inhoudelijke doel is het leren beheersen van de Nederlandse taal.

De nieuwe tussendoelen zijn:

- * Voor- en vroegschoolse educatie; indicatoren voor het bereiken van dit tussendoel zijn een bepaald percentage deelname en de opbrengsten in termen van gemiddelde leerprestaties;
- * Ondersteuning schoolloopbaan; indicatoren hiervoor zijn de verschillen in percentages voortijdige uitstroom tussen doelgroep leerlingen en niet-doelgroep leerlingen en de stijging van het percentage allochtone leerlingen in havo en vwo;
- * Bestrijding van voortijdig schoolverlaten; indicator hiervoor is de afname van het percentage voortijdige schoolverlaters in een bepaalde gemeente;
- * Beheersing van de Nederlandse taal; indicatoren hiervoor zijn de procentuele afname van de taalachterstand, toename deelnemers aan taalverbeteringsactiviteiten en de aanwezigheid van integraal taalbeleid op VO-scholen;
- * Aanpak onderwijskansenbeleid; indicator hiervoor zijn de afspraken tussen gemeenten en schoolbesturen over schoolgebonden ontwikkelingsplannen.

In de eerste plaats valt de prominente plaats van de voor- en vroegschoolse educatie op. De vrijblijvendheid van eerder beleid is duidelijk verdwenen. Er zijn nu indicatoren voor deelname en prestaties. Deze concretisering is ook terug te vinden bij de evenredigheidsdoelstelling (ondersteuning schoolloopbanen) en ook andere doelstellingen zijn aangescherpt. Nieuw is de koppeling met het onderwijskansenbeleid. Daarnaast is opvallend dat de verwijzingsdoelstelling is verdwenen. Dit heeft te maken met het feit dat deze opgenomen is in de Wet op het Primair Onderwijs van 1998. Tenslotte is de plaats van de monitoring veranderd. De monitoring blijft een verplichting, maar zal meer in samenspraak met de rijksoverheid ontwikkeld worden en moet ook leiden tot indicatoren die gebruik moeten worden voor het vastleggen van resultaatverplichtingen.

In relatie tot de doelstellingen in het LBK 2002-2006 (waarin een vermindering van de achterstand van gewichtenleerlingen met 25% in vier jaar als doelstelling is opgenomen) is in maart 2002 aan de Onderwijsraad gevraagd een vervolgadvis uit te brengen over de gewenste hoogte van de gewichten ter bestrijding van onderwijsachterstanden. In augustus is de Raad met haar advies Over leerlinggewichten en schoolgewichten gekomen. Op basis van een onderzoek van Bosker (opgenomen in het advies) en de uitgangspunten uit een eerder advies (Wat 't zwaarst weegt ...) kwam de Raad met het voorstel om twee typen gewichten te on-

Onderwijsachterstanden; update van een review

derscheiden: een gewicht voor algemene onderwijsachterstandenbestrijding (taal- en rekenachterstanden) en een voor de extra taalachterstanden. Deze beide gewichten zouden verdisconteerd moeten worden in een relatief schoolgewicht, dat een plafond kent, gerelateerd aan effectieve aanpakken. Mocht blijken dat de benodigde investeringen zo omvangrijk zullen zijn dat daar geen politiek draagvlak voor is te vinden, dan moet volgens de Raad de doelstelling van het LBK naar beneden bijgesteld te worden. Eventueel zou men kunnen experimenteren met succesvol gebleken programma's, waarop de berekeningen van de gewichten zijn gebaseerd, om te zien hoeveel minder resultaat er met een 'verdunde aanpak' zou worden behaald. Op deze wijze, zo is de gedachtegang van de Raad, zou men meer congruentie kunnen krijgen tussen realistische doelstellingen en feitelijke mogelijkheden.

Het zoeken naar meer effectiviteit in het beleid op het terrein van het integratiebeleid werd, zeker na de dramatisch verlopen verkiezingen in mei 2002, een steeds belangrijker vraagstuk in de landelijke politiek. In december 2002 werd daarom ook besloten tot de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid waarbij de evaluatie van dertig jaar onderwijsachterstandenbeleid een centraal element zou zijn. Nog voor deze commissie met een advies kwam was overigens al door een nieuwe regering (Balkenende II) overeengekomen om het bestuurlijk regiem ten aanzien van het onderwijsachterstanden beleid te wijzigen. Het nieuwe kabinet wilde de territoriale decentralisatie van het onderwijsachterstandenbeleid ombuigen in de richting van een functionele decentralisatie. In het Hoofdlijnenakkoord staat daarover:

"Schoolbudgetten zullen zo veel mogelijk worden gebundeld en gedecentraliseerd (ook van gemeenten) naar de scholen. In dat kader worden middelen voor onderwijsachterstandenbeleid en gewichtenregeling samengebracht in één nieuwe regeling, met als maatstaf de feitelijke achterstand van de leerling."

De voorgestelde nieuwe regeling en ook de nieuwe maatstaf (de feitelijke achterstand) zijn op dit moment nog niet concreet uitgewerkt. Wel zijn er verschillende beleidsbrieven en - documenten verschenen waar de nieuwe voornemens genoemd staan. Zo verscheen op 29 oktober 2003 een beleidsbrief van de Minister (29 200 VII, nr. 12) waarin gereageerd werd op het advies van de onderwijsraad. Wat scholen toevoegen en een onderzoek van de Inspectie naar de meerwaarde

van een begintoets. In deze beleidsbrief bevestigt de Minister haar voornemen om een begintoets te gebruiken om de feitelijke achterstand van een leerling vast te stellen en daarop de bekostiging te baseren. In dit verband spreekt de Minister van de principiële vraag voor welke achterstandsleerlingen scholen extra gefaciliteerd moeten worden. De opties variëren van het extra faciliteren van scholen om hen in staat te stellen 'verborgen talenten' bij kinderen tot ontwikkeling te brengen tot extra faciliteren van scholen om hen in staat te stellen extra zorg te besteden aan zwakpresterende leerlingen. Mede ingegeven door de reacties uit het onderwijsveld reageerde de Tweede Kamer afhoudend op deze begintoets.

Op 31 oktober 2003 verscheen een nieuwe beleidsbrief van de Minister (27 020) over de aanpak van de onderwijsachterstanden. Hierin wordt verder uitwerking gegeven aan de eerdergenoemde passage in het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet Balkenende II. De belangrijkste punten hieruit zijn:

- * Nieuwe bestuurlijke verhoudingen. De school is de eerst verantwoordelijke voor de kwaliteit van het onderwijs dat zij levert; ook op het gebied van onderwijsachterstanden. Gemeenten zijn de meest schoolnabije overheid en hebben een verantwoordelijkheid voor het functioneren van de lokale sociale infrastructuur. Gemeenten moeten de samenwerking tussen de diverse voorzieningen in de sociale infrastructuur bevorderen. De weg naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen zal in overleg tussen vertegenwoordigers van scholenveld en gemeenten moeten worden afgelegd.
- * Herdefiniëring doelen, taken en verantwoordelijkheden in de driehoek Rijk, gemeenten en scholen. De scholen ontvangen de middelen voor het bestrijden van achterstandsmiddelen direct van het Rijk. Verplichtingen, zoals de eis om te komen tot een gemeentelijk achterstandenplan, vervallen. Zij krijgen grote mate van bestedingsvrijheid en zullen achteraf aan het Rijk rekening en verantwoording moeten afleggen. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat lokaal samenhang in basisvoorzieningen gerealiseerd wordt en dat verschillende functies binnen het jeugdbeleid beschikbaar zijn. Gemeenten kunnen vooral een grote meerwaarde hebben bij boven- en buitenschoolse voorzieningen (m.n. de brede school). De gemeenten blijven ook verantwoordelijk voor de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) en het jeugdbeleid. Het Rijk stelt de kaders en zal sturen op resultaten.

Onderwijsachterstanden; update van een review

- * Maatwerk voor het primair en het voortgezet onderwijs. Scholen voor primair en voor voortgezet onderwijs kunnen door de gemeente niet op dezelfde wijze benaderd worden. Hier is maatwerk nodig.
- * Verantwoording en monitoring. Ook de verantwoording en monitoring zullen worden aangepast aan de nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Stapeling van additionele monitoreisen zal worden vermeden.

Op 23 april 2004 verscheen een beleidsbrief van de Minister (19279) over onderwijs, integratie en burgerschap. Daarin wordt het standpunt herhaald dat het onderwijsachterstandenbeleid bestuurlijk wordt gewijzigd: "De verantwoordelijkheid voor de bestrijding van onderwijsachterstanden in het primair en voortgezet onderwijs komt hoofdzakelijk bij de scholen te liggen, zonder tussenkomst van de gemeente." (p.4) Nieuw in de brief zijn de versterking van het proportioneel toezicht van de Onderwijsinspectie op scholen die te weinig presteren op achterstandsbestrijding én de relatie die gelegd wordt met segregatie. In verband met dat laatste wil de Minister de gewichtenregeling zodanig aanpassen dat ook rekening wordt gehouden met (onbedoelde) effecten van de regeling op segregatie. Verder wil zij scholen verplichten om afspraken te maken met gemeenten over de manier waarop ze gezamenlijk segregatie kunnen tegengaan en integratie bevorderen. Tenslotte is het voornemen om bij de stichting van nieuwe scholen de eis te stellen dat niet meer dan 80% van de leerlingen een achterstandskenmerk heeft.

Onderzoek naar het beleid

In 2003 verschenen van Turkenburg (2003) de samenvattende conclusie van het SCP-onderzoek naar de eerste planperiode (1998-2002) van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Haar onderzoek omvatte een representatief survey naar de beleidsvoering in gemeenten en een casestudie van vijftien gemeenten. Haar samenvattende oordeel luidde dat tot halverwege de eerste planperiode de nadruk vooral heeft gelegen op de vorm van het GOA-beleid. Op zeer uiteenlopende wijze hebben gemeenten getracht een goede lokale structuur voor de uitvoering van het GOA-beleid te ontwikkelen. Inhoudelijk is het landelijk beleidskader goeddeels gevolgd. Opvallende punten uit haar onderzoek waren:

- * Veel gemeenten kozen voor een globaal, op (vrijwel) alle scholen en hun leerlingen gericht beleid. Slechts een kwart tot eenderde van de gemeenten beperkte het beleid tot de echte doelgroepen: respectievelijk de scholen met een hoog percentage gewichtenleerlingen en de achterstandsleerlingen zelf. De motieven voor een algemener beleid waren vaak politiek van aard. Door scholen van alle denominaties middelen te geven, creëerde men een draagvlak voor het beleid en de sturings- en coördinatiemogelijkheden voor de gemeente zijn groter als alle scholen in de gemeente middelen krijgen.
- * Gemeenten kregen de regierol niet automatisch toebedeeld. Acceptatie van de gemeente als regisseur van het GOA-beleid hing af van het vertrouwen dat de spelers in het lokale beleidsnetwerk hebben in de deskundigheid - of op zijn minst onpartijdigheid - van de gemeente en de bereidheid van de gemeente om zelf nog middelen aan het GOA-budget toe te voegen. Gemeenten waar het bestuur van het openbaar onderwijs was verzelfstandigd, hadden een gunstiger uitgangspositie voor een goede samenwerking in het lokale netwerk, dan gemeenten met een integraal bestuur. Het inzetten van eigen gemeentelijke middelen bevorderde niet alleen de beleidsuitvoering, maar ook de cohesie van het lokale netwerk en het commitment van de betrokkenen aan de genomen besluiten.
- * De beleidsvoering was nog weinig integraal. Voor een integrale benadering is een goede coördinatie een vereiste; er moeten meer partijen tot overeenstemming zien te komen dan bij een sectorale aanpak. De ondervraagden in de cases zagen wel de noodzaak van een integrale benadering, maar praktische problemen, een scheiding van taken, en strijdige belangen verhinderden een eensgezinde aanpak. Meer kans op een integrale aanpak was er volgens de respondenten, als bijvoorbeeld de verantwoordelijk wethouder een breed samengestelde portefeuille had en als de ambtelijke diensten waren 'ontkokerd'.
- * Een van de belangrijkste knelpunten in het onderzoek bleek het vinden van een voor alle partijen acceptabele balans tussen gezamenlijkheid (in het gemeentelijk beleid) en de autonomie van scholen. Beide partijen zijn afhankelijk van elkaar en alle actoren hebben er belang bij dat de verhoudingen in het netwerk goed zijn en goed blijven. Uit het onderzoek bleek dat het onderling vertrouwen in het netwerk soms ontbrak. De ruil van informatie en middelen zou gemakkelijker tot stand komen, als alle partijen ervan overtuigd zijn dat er sprake is van een 'win-win-situatie'. Maar de interviews toonden verschillende voorbeelden

Onderwijsachterstanden; update van een review

van een 'concurrerende interdependentie'. Ook waar de verhoudingen minder scherp lagen, stelden de schoolbesturen geen prijs op een inhoudelijke bemoeienis van de gemeente. Inzage krijgen in hoe de scholen omgaan met de gewichtengelden, of het opvragen van Cito-scores is daardoor voor de gemeente een moeizame kwestie gebleven.

Rutgers (2004) voerde in de periode 1998 en 2001 een casestudie uit naar de verschillende decentralisatiemaatregelen in vier gemeenten, waarbij tevens het onderwijsachterstandenbeleid werd onderzocht. Ook hij constateerde in de eerste planperiode de nodige spanningen tussen gemeenten en schoolbesturen en fricties in de regievoering van gemeenten. Gezien het zeer beperkte aantal cases en het feit dat de meeste gesprekken vlak na de decentralisatie werden gevoerd, hebben de uitkomsten van zijn onderzoek helaas weinig (statistisch gezien) generieke geldigheid. De Groot (2004) onderzocht, in een promotieproject, door middel van een representatief survey onder de afdelingshoofden van gemeenten ook alle decentralisatiemaatregelen. Zijn bevindingen op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid waren:

- * Het maatwerk binnen de gemeente is toegenomen. Zo zijn naast de landelijke doelstellingen ook uitgesproken lokale doelen in het GOA-plan opgenomen.
- * De meerderheid van de gemeenten heeft geen belemmeringen ervaren om te komen tot een besluit in het lokaal overleg. Alleen daar waar besturen klein zijn, een kennisachterstand hebben en één of meerdere besturen zich dominant opstelt, zijn fricties geweest. Wel blijkt ook dat in de meeste gemeenten de beleidsvoorstellen al voorbesproken waren met de besturen voor zij in het formele overleg aan de orde kwamen. De gemeenteraad heeft vrijwel nergens enige rol van betekenis gespeeld.
- * Ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan dat na de decentralisatie een afname van de verkoking van het overleg tussen onderwijs en andere sectoren heeft plaatsgevonden. Door 74% van de gemeenten wordt dan ook aangegeven dat er meer overleg en uitwisseling van informatie tussen onderwijs en voor-schoolse voorzieningen als peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en consultatiebureau plaatsvindt. Ook op andere terreinen wordt na de decentralisatie meer beleidsmatige samenhang gezocht (bijvoorbeeld met huisvesting).
- * Volgens de (gemeentelijke) respondenten is slechts in beperkt aantal gemeenten (9%) de verdeling van de middelen omstreden. De meerderheid geeft daarbij

wel aan dat de inzet van de middelen ook gebruikt is om het beleid in de door haar gewenste richting te sturen.

De gemeentelijke plannen van de tweede planperiode (2002-2006) zijn uitvoerig geanalyseerd door Emmelot en Karsten (2003). In hun onderzoek zijn de GOA-plannen van alle planplichtige GOA-gemeenten, voor zover beschikbaar, eerst globaal geanalyseerd op een aantal relevante aspecten. In een diepgaande analyse van 35 GOA-gemeenten is nader ingegaan op de inhoud van de GOA-plannen. Van de 273 gemeenten die in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid een plicht hebben tot het vaststellen van een plan voor de periode 2002-2006 (de GOA-plannen dienden in november 2002 vastgesteld te zijn), hadden er 244 vóór 1 juni 2003 een dergelijk plan ingediend, soms - noodgedwongen - nog in conceptvorm en dus nog niet vastgesteld. Deze plannen zijn allemaal in de globale analyse betrokken.

Een eerste punt van aandacht in de globale analyse betrof de aanwezigheid in het GOA-plan van een probleemverkenning dan wel een lokale analyse. In de meeste van de GOA-plannen wordt aandacht besteed aan de lokale problematiek. Uit de diepgaande analyses bleek dat het LBK hierin richtinggevend is (externe motivering voor het GOA-beleid), maar dat in veel gevallen ook sprake is van een interne motivering, voortkomend uit ofwel een evaluatie van de vorige GOA-periode ofwel voortkomend uit een lokale analyse.

Een tweede punt van aandacht betrof afstemming met aanpalend beleid. Afstemming met aanpalend beleid - lokaal jeugdbeleid, OALT, WSNS en leerplicht - wordt in de GOA-plannen soms alleen genoemd en soms nader beschreven. Dit laatste gebeurt vooral in relatie tot de leerplicht en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC). Het Landelijk beleidskader wijst ook nadrukkelijk op de RMC inzake voortijdig schoolverlaten. Het onderwijskansenbeleid is onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid. In 58 van de 244 gemeenten zijn onderwijskansenscholen; in de meeste van de betreffende GOA-plannen wordt het onderwijskansenbeleid ook genoemd. In (ruim) de helft van de GOA-plannen komt ook de aanpak van het onderwijskansenbeleid en de inpassing in GOA aan de orde.

Van alle gemeenten wordt verwacht dat ze de GOA-middelen inzetten voor de vier aandachtsgebieden cq. doelstellingen uit het Landelijk Beleidskader. De meetbare (cijfermatige) doelstellingen zijn daarbij verplicht, hoewel de mate van

verplichtendheid (volgens Kloprogge, Cohen en Hoogbergen, 2002) niet helemaal eenduidig is: gemeenten mogen doelen meer of minder accent geven en doelen toevoegen. Dit verklaart mogelijk mede waarom niet alle gemeenten alle LBK-doelstellingen overnemen.

De LBK-doelstelling 'Voor- en vroegschoolse educatie' is een punt van aandacht in vrijwel alle GOA-plannen; driekwart van de 242 gemeenten nemen ook de cijfermatige LBK-doelstelling exact over in hun beleid en specifieke activiteiten worden in de meeste plannen ook genoemd. Uit de diepgaande analyses bleek dat in vrijwel alle plannen aandacht wordt besteed aan tijdige signalering van achterstanden, onder meer via consultatiebureaus en buurtwerk. Ook wordt in bijna alle plannen de samenwerking tussen scholen, peuterspeelzalen, kinderdagverblijven en consultatiebureaus genoemd. Scholing of deskundigheidsbevordering komt eveneens in de meeste plannen aan de orde. In de meeste plannen wordt ook aangegeven dat men in de VVE zal werken (of reeds werkt) met effectieve VVE-programma's.

De LBK-doelstelling 'Ondersteuning schoolloopbaan' komt eveneens in bijna alle plannen aan de orde. In bijna tweederde van gemeenten waar dit terrein genoemd wordt, wordt de cijfermatige LBK-doelstelling nagestreefd. In de diepgaande analyse is geconstateerd dat doelstelling en activiteiten in het LBK niet helemaal overeenstemmen. De cijfermatige doelstelling in het LBK betreft alleen allochtone leerlingen, terwijl de activiteiten alle doelgroepleerlingen betreffen. Mede om deze reden wordt door sommige gemeenten de cijfermatige doelstelling op dit terrein niet gehanteerd. Activiteiten worden in 60 procent van de plannen gespecificeerd (globale analyse) en zijn doorgaans op alle doelgroepleerlingen gericht (diepgaande analyse).

Het bestrijden van 'Voortijdig schoolverlaten', het derde LBK-terrein, wordt in de meeste plannen wel genoemd, maar de cijfermatige doelstelling wordt in slechts ruim de helft van de gemeenten overgenomen. Activiteiten zijn in tweederde van de plannen gespecificeerd. Uit de diepgaande analyses bleek dat de samenwerking tussen relevante instellingen (afspraken of 'plannen van aanpak') in vrijwel alle plannen wordt benadrukt. In twee grote gemeenten is sprake van een zeer brede aanpak op dit punt.

Tenslotte het terrein 'beheersing van de Nederlandse taal': ook dit wordt in bijna alle plannen genoemd. De doelstellingen (drie doelstellingen, waarvan één cijfermatig) zijn in ruim één derde van de plannen exact overgenomen. Activiteiten

zijn in bijna driekwart van de plannen gespecificeerd. Uit de diepgaande analyses bleek dat sommige gemeenten het streefpercentage niet haalbaar vinden. Wel wordt gestreefd naar vermindering van taalachterstanden, waarbij ook wordt gerefereerd aan (het streven naar) deelname aan taalverbeteringsactiviteiten door ouders en nieuwkomers die het Nederlands onvoldoende beheersen. Integraal taalbeleid in het VO wordt in minder dan de helft van de plannen (diepgaande analyse) als ambitie aangegeven. In veel plannen is niet duidelijk of dit gebeurt; soms richt men zich met taalbeleid alleen op het PO.

Wanneer we naar het totaal van de LBK-doelstellingen kijken, dan blijkt uit het onderzoek dat in 34 GOA-plannen (14 procent) geen enkele cijfermatige doelstelling uit het LBK expliciet wordt nagestreefd. In 97 plannen (40 procent) zijn alle vier de doelstellingen met de voorgeschreven streefpercentages door de gemeenten overgenomen als streefcijfer. Verder blijkt dat de kleinere gemeenten de LBK-doelstellingen gemiddeld wat minder vaak exact (met streefpercentages) overnemen dan de middelgrote en de grote gemeenten. Aangenomen mag worden dat dit deels te maken zal hebben met hoeveelheid beschikbare middelen en met het al dan geen VO-scholen hebben in de gemeente (waarmee de LBK-streefcijfers voor 'Ondersteuning schoolloopbaan' en 'Bestrijding voortijdig schoolverlaten' komen te vervallen). Ook kan hierbij een rol spelen dat Kloprogge et al (2002) de kleinere gemeenten adviseren om zich in hun GOA-beleid te beperken tot één of twee LBK-doelstellingen.

Wat betreft de inzet en verantwoording van de financiële middelen: in 36 plannen (15 procent) ontbrak een begroting voor de hele periode waarop het GOA-plan betrekking heeft (2002-2006). De systematiek in de ingediende begrotingen varieert van een indeling in LBK-doelstellingen, een indeling in leeftijdsgroepen, in schooltype, een combinatie, etc. Waar de meeste gelden voor gereserveerd zijn is daardoor lastig vast te stellen. Toch is wel duidelijk dat de prioriteit bij de VVE ligt. Tweederde van de gemeenten zetten aanvullende gemeentelijke middelen voor GOA in. Informatie over de inzet van schoolgebonden middelen is in ruim een derde van de GOA-plannen te vinden. In een nog kleiner deel van de gemeenten (20 procent) lijken bindende afspraken te zijn gemaakt over de inzet van deze middelen, hetgeen wel de bedoeling is. Van het (achteraf) verantwoorden van de inzet van deze middelen door scholen/schoolbesturen wordt in slechts ruim een derde van de plannen melding gemaakt. Uit de diepgaande analyses bleek ten aanzien van de inzet van schoolgebonden middelen dat soms in de GOA-plannen

Onderwijsachterstanden; update van een review

staat, dat scholen in hun schoolplannen moeten aangeven hoe ze deze middelen gaan inzetten. Slechts in één plan uit de diepgaande analyses staan daadwerkelijk richtlijnen voor de inzet van deze middelen. Scholen waar de achterstanden het grootst zijn, moeten een schoolgebonden ontwikkelingsplan opstellen. Voorts moeten scholen gegevens aanleveren over de activiteiten die zij gaan uitvoeren ter bestrijding van achterstanden en de inzet van schoolgebonden middelen hierbij. In bijna driekwart van de GOA-plannen is gewag gemaakt van het indienen van plannen door scholen (en eventueel instellingen). Informatie over verwachte opbrengsten op scholen ontbreekt in een groot deel van de GOA-plannen. Slechts in 26 gemeenten (11 procent) zijn volgens de GOA-plannen prestatie-afspraken met scholen gemaakt. Van eventuele sancties voor het niet realiseren van de resultaten is in de meeste GOA-plannen geen sprake.

Tot slot is nagegaan in of er in de plannen iets wordt gemeld over monitoring en het inzetten van middelen daarvoor. In vrijwel alle GOA-plannen (op dertien na) wordt aandacht besteed aan monitoring of evaluatie. In 210 gemeenten (85 procent) wordt of is een gemeentelijke of provinciale monitor ontwikkeld. Uit de diepgaande analyses bleek dat slechts in sommige GOA-plannen (met name die van de grotere steden) is aangegeven welke gegevens er verzameld worden ter evaluatie. In veel plannen blijft dit nogal impliciet. Daarbij komt dat uit de diepgaande analyses bleek, dat in lang niet alle GOA-plannen informatie staat over de noodzakelijke nulmetingen. Soms wordt aangekondigd dat de nulmeting nog moet plaatsvinden. Slechts in enkele gemeenten lijken er al gegevens - die als nulmeting kunnen dienen - te zijn verzameld. Kortom, het is nog niet erg duidelijk of gemeenten in 2006 gegevens kunnen aanleveren waaruit blijkt of ze de LBK-doelstellingen gehaald hebben.

Samenvattend blijkt uit dit onderzoek dat niet alle GOA-plannen de noodzakelijke of zelfs verplichte informatie bevatten. We hebben gezien dat de G4 de minste gebreken vertonen: dit zijn allemaal goede GOA-plannen. Ook de G32 zijn over het algemeen van goede kwaliteit, maar vertonen iets meer gebreken. Onder de plannen van de kleinere gemeenten zitten wat meer zwakke GOA-plannen. Dit heeft voor een deel te maken met ervaring: oude GOA-gemeenten vertonen minder gebreken dan nieuwe GOA-gemeenten. Vooral de grotere gemeenten hebben al ervaring opgedaan met het GOA-beleid en zijn in staat gebleken behoorlijke Gemeentelijke Onderwijsachterstandenplannen te maken.

Karsten e.a. (2004) onderzochten het bestuurlijk vermogen van de gemeenten in de beleidsvoorbereiding voor het GOA-plan voor de tweede planperiode (2002-2006). Het onderzoek bestond uit een diepgaande gevalstudie van vijftien gemeenten en een representatief survey van alle gemeenten, waarbij aangesloten werd bij het survey dat in de eerste planperiode door Turkenburg (1999) is uitgevoerd.

In het onderzoek is geprobeerd het bestuurlijk vermogen van de gemeenten op het terrein van het onderwijsachterstandenbeleid te beoordelen aan de hand van vier criteria: bijdrage aan effectiviteit van uitvoering, die aan efficiëntie van uitvoering, de rechtskwaliteit van de lokale besturingsprocessen en het democratisch gehalte (in termen van participatie, openheid en toezicht) van die besturingsprocessen.

Het eerste criterium, namelijk bijdrage aan de effectiviteit van uitvoering, vormde het kernelement van de definitie van bestuurlijk vermogen die de onderzoekers hanteerden. De verdeling van middelen, het zorgdragen voor maatwerk in de vorm van een lokale analyse en daaraan gekoppelde doelstellingen, het maken van lokale afspraken en het leggen van relaties met ander beleid en aanpalende instellingen zijn in dit verband cruciale taken. Uit de casestudies bleek dat gemeenten een balans moesten zien te vinden tussen een procedurele en inhoudelijke sturing, een wijkgerichte en lokale aanpak, en die tussen de ontwikkeling van objectieve verdelingscriteria en meer omvattende criteria met meer kwalitatieve elementen. Bij al deze keuzes was er sprake van veel duw- en trekwerk tussen de machtigste partijen. In het algemeen kan men vaststellen dat een integrale aanpak beter lukt op gebieden waar de bestuurlijke verantwoordelijkheden helder zijn en de noodzaak gevoeld wordt vanuit het onderwijsveld zelf. Het is opvallend dat gemeenten steeds meer proberen te komen tot prestatieafspraken met scholen en welzijnsinstellingen en proberen helderheid te verkrijgen over de activiteiten op instellingsniveau. Dit gaat niet zonder slag of stoot en roept hier en daar ook een tegenreactie op. Mede als gevolg hiervan zoeken gemeenten hun eigen beleid en doelstellingen meer in gebieden buiten de traditionele kern van het onderwijs (bijvoorbeeld in het ontwikkelen van sociale competenties en brede school). Opvallend is ook dat gemeenten iets meer durven te ondernemen dan in de eerste periode. Toch blijven innovatieve plannen schaars en is de neiging om het oude beleid voort te zetten tamelijk groot. Tenslotte blijkt wel dat de keuze voor meer gerichte budgettering, d.w.z. meer geld voor scholen met de grootste problemen, gemakkelijker te maken is dan vaak wordt aangenomen.

Onderwijsachterstanden; update van een review

Het tweede criterium was de bijdrage aan de efficiëntie en eenvoud van uitvoering. Dit blijkt over het algemeen een lastige zaak te zijn. Op dit punt bestaat de nodige onduidelijkheid tussen de betrokken partijen. Deze is niet alleen te verklaren door de gescheiden verantwoordelijkheden (tussen gemeenten en besturen), maar ook door het gebrek aan deskundigheid. Ook over de besteding van de middelen en de verantwoording daarvan vindt het nodige duw- en trekwerk plaats.

Het derde criterium, namelijk rechtskwaliteit, is door de onderzoekers vooral bezien vanuit de (wettelijke) verplichting om te streven naar consensus en beheersing van conflicten. Hoewel het aantal openlijke conflicten zeer beperkt is gebleven, valt uit de gesprekken in de cases toch op te maken dat er de nodige conflictueuze situaties kunnen bestaan. Daar waar keuzes gemaakt moeten worden en de belangen uiteenlopen, is dit niet verwonderlijk. Interessant is te constateren dat de meeste belangenconflicten al opgelost zijn voordat de betrokken actoren in een formele overlegsituatie tegenover elkaar zitten. Een gevolg hiervan is dat de politieke besluitvorming in de gemeenteraad slechts een formaliteit is.

Het vierde criterium tenslotte betrof het democratisch gehalte van de besturingsprocessen. Daartoe rekenden de onderzoekers participatie, openheid en toezicht. Omdat de gemeenten en schoolbesturen in de meeste gevallen al jarenlang samenwerken op het terrein van achterstandsbestrijding, vormt de participatie van schoolbesturen en ook de onderlinge samenwerking nauwelijks een probleem. Wat spanning oproept zijn de verdeling van middelen en de toenemende druk op het controleren van de activiteiten en resultaten. Deze spanning is inherent aan de vormgeving van de decentralisatie op dit terrein. Waar het de communicatie en de openheid tussen de actoren betreft is niet overal alles koek en ei. Zeker daar waar de gemeente een meer proactieve rol wil spelen, bestaan er communicatieproblemen. Dit geldt ook voor de financiële verantwoording. Over het algemeen is niet duidelijk wat de gemeente van de scholen mag vragen. De besturen vinden al gauw dat de gemeente zich dan te veel in hun zaken mengt.

Wanneer we naar het beleidsproduct (het GOA-plan) kijken, valt op dat niet alleen de kwaliteit van de plannen nogal verschilt, maar dat er geen duidelijk één op één relatie is met bestuurlijk vermogen. Het is niet zo dat gemeenten met meer bestuurlijk vermogen automatisch betere plannen opleveren. Bestuurlijk vermogen is een noodzakelijke, maar geen alles bepalende voorwaarde. Zo leiden goede verhoudingen tussen besturen niet in alle situaties tot betere plannen. Sterke one-

Recente ontwikkelingen in het beleid

nigheid daarentegen en ook gebrekkige inzet vanuit gemeenten leiden wel meer tot zwakke plannen. Ook kan het zoeken naar een breed draagvlak leiden goede plannen. Ook hier echter geldt de regel dat ervaring en stabiliteit belangrijke voorwaarden zijn voor een sterk plan.

De bevindingen uit het survey van Karsten e.a. laten een aantal duidelijke ontwikkelingen zien in het GOA-beleid. In de eerste plaats, vergeleken met vier jaar geleden, zijn de gemeenten hun taak veel serieuzer gaan nemen. Dit blijkt uit het feit dat gemeenten nu vaker een ambtelijk coördinator GOA-beleid hebben aangesteld, vaker een GOA-plan hebben opgesteld en meer overleg met het veld hebben gepleegd. Met het LBK2 als richtsnoer is er meer aandacht besteed aan de inhoud van de plannen en bepaalde aspecten van het onderwijsachterstandenbeleid. Het VVE- en het taalbeleid zijn aanzienlijk geïntensiveerd en doelstellingen zijn concreter geformuleerd. Ook de inzet van het beleid is gewijzigd. Vergeleken met vier jaar geleden is het huidige beleid beduidend meer gericht op de scholen waar de problematiek het grootst is. Meer gemeenten zetten ook eigen middelen in voor de bestrijding van onderwijsachterstanden.

In de tweede plaats is in de besteding van de middelen relatief gezien weinig veranderd. Ook vier jaar geleden werd het meeste geld besteed aan voorschoolse activiteiten en activiteiten in het primair onderwijs, en werd relatief weinig uitgegeven aan activiteiten in het voortgezet onderwijs en nog minder aan buitenschoolse projecten.

Op één punt lijken de ontwikkelingen duidelijk te stagneren: de evaluatie van het beleid. Het aantal gemeenten dat een GOA-monitor heeft ingevoerd, bedraagt krap een kwart en is vergeleken met de eerste periode nauwelijks toegenomen. Veel beweging lijkt er op dit punt bij de gemeenten ook niet te verwachten: het wachten is op de beloofde richtlijnen van de landelijke overheid. Meer dan de helft van de gemeenten die geen monitor hebben, heeft ook geen andere procedure voor de evaluatie van het GOA-beleid. Hier ligt een duidelijk knelpunt.

Conclusies

Wanneer we naar de lokale besturingsprocessen in de afgelopen planperiodes kijken, dan kan gezegd worden dat veel is veranderd én bereikt op het vlak van het bestuurlijk vermogen van de gemeenten en in de lokale beleidsnetwerken. Het

onderwijsachterstandenbeleid is vanwege de complexiteit van het beleidsprobleem en de beleidscontext geen gemakkelijke bestuurlijke opgave. Aan de ene kant moet de gemeente bij de opstelling van haar plan voldoen aan landelijke vereisten (Landelijk Beleidskader en verplichting van lokaal overleg) en aan de andere kant wordt haar autonomie op lokaal niveau ingeperkt door de lokale machtsverhoudingen. Bovendien is het vraagstuk van de onderwijsachterstanden vanwege de roep om een betere integratie van allochtonen in het middelpunt van de politieke belangstelling komen te staan. Daarmee zijn de gemeente en ook de scholen met hun besturen onder een sterke maatschappelijke druk komen te staan, en dat leidt soms tot de roep om een sterkere (inhoudelijke) sturing en controle, terwijl daar juist in de lokale situatie weerstanden tegen bestaan.

Centrale programmering binnen het decentrale regiem heeft een gunstige werking gehad. Het tweede landelijke beleidskader is in vergelijking met het eerste beleidskader als een vooruitgang te kwalificeren, met name door het introduceren van prestatie-eisen op elk van vijf onderscheiden prestatievelen van het beschreven onderwijsachterstandenbeleid. In beide planperiodes heeft het echter aan een helder systeem van toezicht, verantwoording en sanctionering ontbroken. Of en welke vorm van toezicht noodzakelijk is, is in de eerste plaats afhankelijk van de belangen en risico's die in het geding zijn. Met name indien decentrale bestuurlijke stelsels terreinen betreffen, waarop de veiligheid, gezondheid of onvervreembare rechten van burgers (zoals onderwijs) in het geding zijn, is een effectief toezichtregime onontbeerlijk. Het onderzoek van Karsten e.a. (2004) heeft uitgewezen dat interne controle, actieve tegenspelers, concurrentie, goed functionerende klachten- en beroepsprocedures, de politieke controle van de gemeenteraad, voor zover deze correctiemechanismen al aanwezig zijn, niet of slechts in beperkte mate effectief zijn en toezicht en inspectie niet kunnen vervangen.

Welke keuze voor de bestuurlijke inrichting in de toekomst ook wordt gemaakt, er dient mijns inziens een helder toezichtsregiem ontwikkeld te worden. Bij het ontwikkelen van een meer volbragen systeem van toezicht, verantwoording en sanctionering moet tenminste aan twee eisen te worden voldaan:

- (a) De bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn helder over de betrokken bestuursorganen verdeeld, zodat duidelijk is welk bevoegd gezag (het gemeentebestuur, schoolbesturen) door de toezichthouder wordt aangesproken op tekortkomingen in rechtmatigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid.

- (b) De taakopvatting van en taakuitvoering door de toezichthouder zijn steeds consistent met de specifieke rol die voor hem in het decentrale regime is voorzien.

Literatuur

- Emmelot, Y. & Karsten, S. (2003). *De GOA-plannen geanalyseerd*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Fleurke, F., Hulst R., & Vries, P. de (1997). *Decentraliseren met beleid: een heuristiek*. Den Haag: SDU.
- Groot, R.W.J. de (1999). *De kwaliteit van decentralisatie van onderwijsbeleid*. *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, 00, 219-243.
- Groot, R.W.J. de (2004). *Effecten van decentralisatie van onderwijsbeleid naar gemeenten en de keuze voor territoriale of functionele decentralisatie*. Bestuurswetenschappen, (in druk).
- Karsten, S., Eck, E. van & Robijns, M (2001). *Decentralisatie van onderwijs beleid: een analytische evaluatie van GOA, OALT en WSNS*. Amsterdam: SCO Kohnstamm Instituut.
- Karsten, S., Scheerens, J., & Wieringen, A. M. L. v. (1998). *Deregulering en decentralisatie in het onderwijs*. Overzichtsstudie voor de Programma Raad voor Onderwijs Onderzoek van NWO. Enschede/Amsterdam: OCTO/SCO-Kohnstamm Instituut.
- Karsten, S., Derriks, M., Emmelot, Y., Felix, C., & Ledoux, G. (2004). *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid nader beschouwd*. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Kloprogge, J., Cohen de Lara, H. & Hoogbergen, M. (2002). *Eigentijdse regie voor gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*. Utrecht: Sardes.
- Ministerie OC&W (1997). *Wet Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*. 's-Gravenhage: SdU.
- Ministerie OC&W (1998) *Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 1998-2002*. 's-Gravenhage: SdU.
- Ministerie van OC&W (2002). *De gemeente uw partner. Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002 - 2006*. Den Haag: SdU.
- Ministerie OC&W (2002). *Landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006*. Den Haag: SdU.
- Onderwijsraad (2001). *Wat 't zwaarst weegt...* Den Haag: Onderwijsraad.

Onderwijsachterstanden; update van een review

- Onderwijsraad (2002). *Over leerlinggewichten en schoolgewichten*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Rossem, T. van, Rutten, S. & Pouwer, M. (1999). *Quick-scan gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid*. Een analyse van gemeentelijke onderwijsachterstandenplannen. Utrecht: Sardes.
- Rutgers, P. (2004). *Lokaal onderwijsbestuur in ontwikkeling*. Den Haag: VNG-uitgeverij.
- Turkenburg, M. (1999). *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid: een inhoudelijke en bestuurlijke typering*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Turkenburg, M. (2003). *Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ulrich, R. & Doesburg, R. van (2003). Hoe verder? Verslag van een expertmeeting. In: Meijnen, W. (red.). *Onderwijsachterstanden in basisscholen*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.