

Achterstandbestrijding door onderwijs Uit evaluaties blijkt dat de effectiviteit van de aanpak van onderwijsachterstanden tekort schiet. AEF heeft een review uitgevoerd naar zorg en achterstandbestrijding in het primair en voortgezet onderwijs. De belangrijkste conclusies zijn: spreek partijen aan op datgene waarvoor zij primair verantwoordelijk zijn, stimuleer samenwerking en leg het accent niet op een ideologisch debat, maar op betere resultaten. Ronald Ulrich en Barbara Besançon

Onderwijsachterstanden van met name allochtone leerlingen staan prominent op de politieke agenda. Leerprestaties hangen statistisch samen met het sociale milieu van de leerling en de mate waarin leerlingen de Nederlandse taal beheersen. Deze samenhang wordt onwenselijk gevonden. Doel van het onderwijsachterstandenbeleid is het bestrijden van onderwijsachterstanden op basis van sociaal-economische en sociaal-culturele afkomst, het bieden van gelijke kansen voor alle leerlingen en het tenminste behalen van een startkwalificatie door elke leerling. Bij de discussie over het onderwijsachterstandenbeleid gaat het echter niet alleen om de oorzaken van deze achterstanden en de wijze waarop deze het beste kunnen worden aangepakt, maar ook om de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden.

Huidige aanpak

Met de wet Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid uit 1998 is de regie op de bestrijding van onderwijsachterstanden belegd bij de gemeenten. Achterliggende gedachte is dat het onderwijsverstijgende karakter van de problematiek vraagt om een integrale lokale aanpak en dat de gemeente op lokaal niveau het beste in staat is verschillende belangen af te wegen, samenhang en samenwerking te stimuleren en te zorgen voor lokaal maatwerk. De middelen voor achterstandbestrijding worden verdeeld over de scholen (gewichtengelden voor het primair onderwijs, ruim € 260 miljoen en cumi-faciliteiten voor het voortgezet onderwijs, circa € 50 miljoen) en de gemeente (ruim € 210 miljoen). Scholen moeten hun middelen inzetten in overeenstemming met de doelen uit het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan, dat na op

overeenstemming gericht overleg met de schoolbesturen wordt vastgesteld. De rijksoverheid legt in het Landelijk Beleidskader de landelijke doelen voor het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid vast, die richtinggevend zijn voor de lokale plannen.

Onderwijskansen

In 2000 is als aanvulling op het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid het onderwijskansenbeleid ingevoerd. Het onderwijskansenbeleid is een inhoudelijke en schoolspecifieke aanpak, gericht op het verbeteren van de specifieke situatie op een bepaalde school. De aanpak bestaat uit een dieptestrategie en een breedtestrategie. De dieptestrategie bestaat uit het ontwikkelen van effectieve aanpakken op een beperkt aantal achterstandscholen. De breedtestrategie betreft de verspreiding van de resultaten van deze aanpakken over andere achterstandscholen. Met het onderwijskansenbeleid wordt de resultaatgerichtheid van de aanpak versterkt en meer nadruk gelegd op het primaire proces in de scholen. Achterliggende veronderstelling is dat niet de integraliteit van de lokale samenwerking, maar een systematische aanpak op schoolniveau bepalend is voor een effectieve bestrijding van onderwijsachterstanden.

Resultaten en knelpunten

Tot nu toe zijn de resultaten van het onderwijsachterstandenbeleid in het primair onderwijs in termen van leerprestaties bescheiden. Achterstanden aan het begin van de basisschool worden maar beperkt ingelopen. In het voortgezet onderwijs is wel een duidelijke verbetering zichtbaar in de leerprestaties van allochtone leerlingen, zij het dat de prestaties van Marokkaanse leerlingen achterblijven.

Knelpunten in de huidige aanpak zijn:

- veel scholen maken onvoldoende gebruik van aanpakken die hun effectiviteit in de praktijk bewezen hebben. Bovendien is kennis over deze aanpakken onvoldoende breed verspreid
- leraren in het basisonderwijs slagen er nog onvoldoende in achterstanden tijdig te onderkennen en te bestrijden
- de middelen voor achterstandbestrijding worden nog te weinig gericht ingezet. De Algemene Rekenkamer constateerde in 2001 dat de doelmatigheid van de inzet van deze middelen te wensen overlaat
- belangrijk knelpunt is het lerarentekort, dat vooral op achterstandscholen en in de grote steden een bedreiging vormt voor de kwaliteit van het onderwijs
- onduidelijkheid wie probleemeigenaar is, mede door de onheldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen scholen en de gemeente. Het rijk spreekt gemeenten via het Landelijk Beleidskader aan op doelstellingen waarvoor in de eerste plaats de scholen verantwoordelijk zijn, zoals verbetering van taal- en rekenprestaties van achterstandsléerlingen. Scholen worden door het rijk niet direct aangesproken op de aanpak van achterstanden
- zowel lokaal als landelijk worden doelstellingen steeds meer in meetbare termen geformuleerd, maar er wordt onvoldoende gestuurd op de naleving daarvan. Bovendien zijn de incentives om de afgesproken doelen te realiseren beperkt

- veel gemeenten zijn nog maar beperkt in staat hun regierol waar te maken. De sturingsmogelijkheden van gemeente richting scholen zijn beperkt, maar gemeenten maken ook te weinig gebruik van de bestaande mogelijkheden, zoals sturing op de inzet van gewichtsgelden en cumi-middelen. Er is onvoldoende samenhang binnen het gemeentelijk beleid op het gebied van onderwijs(achterstandbestrijding), welzijn, veiligheid en jeugdbeleid. Bovendien beschikken veel gemeenten over onvoldoende capaciteit en expertise om als gelijkwaardige gesprekspartner van de scholen op te treden.

Er zijn ook positieve ontwikkelingen. Niet alleen is de ontwikkeling van leerprestaties van achterstandsl leerlingen in het voortgezet onderwijs bemoedigend, er is (met name in grotere gemeenten) ook duidelijk vooruitgang geboekt op het gebied van de inrichting van lokale bestuurlijke verhoudingen en er is steeds meer sprake van lokaal maatwerk en een meer integrale aanpak. Door het onderwijskansenbeleid krijgt bovendien het primair proces meer aandacht.

Kanttekeningen bij overheveling van achterstandsmiddelen naar scholen
Het huidige kabinet kiest er voor om de bestuurlijke verhoudingen tussen scholen en gemeenten te wijzigen ten gunste van de scholen door een deel van de middelen voor achterstandbestrijding over te hevelen van de gemeenten naar de scholen. Op zich sluit deze lijn aan bij de accentwijziging die met het onderwijskansenbeleid is ingezet en bij onderzoek waaruit blijkt dat de kwaliteit van het primair proces bepalend is voor een effectieve bestrijding van onderwijsachterstanden. Toch is het geen verstandige keuze. Na duidelijke aanloopproblemen gaat het beter met de samenwerking tussen gemeenten en scholen. Bovendien verschuift de lokale discussie van bestuurlijke verhoudingen naar de inhoud, het onderwijs in de klas. De keuze van het kabinet doorkruist dit proces en leidt tot nieuwe bestuurlijke discussies. De focus moet liggen op de vragen hoe de effectiviteit van bestrijding van onderwijsachterstanden kan worden verhoogd en hoe knelpunten in de huidige aanpak kunnen worden opgelost. Een ideologisch dispuut over functionele of territoriale decentralisatie draagt daar niet aan bij.

Incentives

In plaats daarvan verdient het de voorkeur de complementaire verantwoordelijkheden van scholen en de gemeente te benadrukken. De primaire verantwoordelijkheid voor de leerprestaties van achterstandsl leerlingen ligt bij de scholen. Zij verzorgen immers het onderwijs. Het rijk dient de scholen direct aan te spreken op hun resultaten op dit gebied. Gemeenten zijn primair verantwoordelijk voor het lokale jeugdbeleid, gericht op een sluitende aanpak van jongeren van 0 tot 24 jaar. Onderdeel daarvan is het voorkomen en bestrijden van onderwijsachterstanden en voortijdig schoolverlaten. Scholen en gemeenten kunnen hun verantwoordelijkheid alleen waarmaken door samen te werken. Voorwaarde voor succesvolle samenwerking is dat de partijen belang moeten hebben bij samenwerking. Dat kan gestimuleerd worden door een benadering waarbij het rijk scholen en gemeenten aanspreekt op

doelen die ze alleen kunnen realiseren door afspraken met elkaar te maken. Dit resulteert in prestatieafspraken tussen gemeenten en scholen (en andere partners). Op die manier worden de verschillende verantwoordelijkheden aangescherpt en wordt samenwerking juist gestimuleerd. Voorwaarde voor deze benadering is dat scholen en gemeenten elk beschikken over middelen, zodat ze diensten van elkaar (en anderen) kunnen inkopen.

De sturing van het onderwijsachterstandenbeleid dient meer incentives te bevatten om scholen en gemeenten te stimuleren prestaties en kwaliteit te leveren. Uitgangspunten voor een dergelijke aanpak zijn:

- formuleren van meetbare doelen per actor (school, gemeente, jeugdinstelling),
- vastleggen van de bijdrage van elke actor in prestatieafspraken, waarin ieders bijdrage aan realisering van de doelen wordt beschreven (wie doet wat wanneer met welk resultaat en wat kost het),
- gerichte monitoring van en sturing op naleving van de afspraken en realisering van de doelen,
- in beeld brengen van best practices en condities voor succesvolle aanpakken en sturen op deze aanpakken en condities.

Door de prestatieafspraken verandert de regierol van de gemeente van karakter. De nadruk verschuift van inhoudelijke sturing naar processturing (afstemming, voortgangsbewaking, signalering en oplossing van knelpunten).

Rol rijk: scheppen van bestuurlijke condities

Om te komen tot meer incentives voor prestaties en kwaliteit in de aanpak van onderwijsachterstanden moet de rijksoverheid de volgende maatregelen nemen.

Aanpassingen Landelijk Beleidskader (LBK)

Het huidige LBK wordt vervangen door afzonderlijke beleidskaders voor scholen en gemeenten. Het LBK voor scholen bevat doelen met betrekking tot leerprestaties, doorstroming naar vervolgonderwijs, onderwijs op maat en verwijzing naar het speciaal (basis)onderwijs. Het LBK voor gemeenten bevat doelen met betrekking tot voor- en vroegschoolse educatie (bereik onder de doelgroep, achterstanden bij de start van het basisonderwijs), de aanpak van voortijdig schoolverlaters en een sluitende aanpak voor risico- en probleemjongeren. Aansluitend bij de discussie over een meer samenhangend jeugdbeleid ligt het voor de hand het LBK voor de gemeenten te verbreden naar een LBK jeugd.

Aanpassing financieringsstromen

Op basis van de doelstellingen uit de LBK's voor scholen en gemeenten wordt vastgesteld of de huidige verdeling van middelen aansluit bij de verantwoordelijkheden van scholen en gemeenten. Uitgangspunt is dat gemeenten en scholen elk beschikken over de middelen die nodig zijn voor realisatie van de doelen waarop het rijk hen aanspreekt en over geld om bijdragen van anderen in te kopen.

Ruimte voor bestuurlijke verscheidenheid

De huidige regelgeving schrijft voor de lokale samenwerking en regie een standaardmodel voor, dat niet aansluit bij de toenemende bestuurlijke verscheidenheid. Om recht te doen aan deze bestuurlijke verscheidenheid zou tenminste de mogelijkheid geboden moeten worden aan scholen die zelf de regie over zorg en achterstandbestrijding willen voeren om vrijstelling aan te vragen van regelgeving met betrekking tot verplichte deelname aan samenwerkingsverbanden, op overeenstemming gericht overleg met de gemeente en inzet van schoolmiddelen in overeenstemming met het gemeentelijk onderwijsachterstandenplan.

Daartoe moeten scholen aan een aantal voorwaarden voldoen:

- de school garandeert dat zij leerlingen die extra zorg nodig hebben zelf opvangt. Daartoe heeft de school voorzieningen getroffen of afspraken gemaakt met relevante partners
- de school moet tenminste de doelen uit het LBK op het gebied van leerresultaten en verwijzing realiseren.

Aanpak knelpunten

Een goede bestuurlijke vormgeving van het onderwijsachterstandenbeleid is een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle aanpak.

De belangrijkste knelpunten en opgaven hebben echter betrekking op inhoudelijke vraagstukken, in het bijzonder:

- het lerarentekort
- de kwaliteit van het management in het primair onderwijs
- het ontbreken c.q. onbekend zijn van aanpakken die hun meerwaarde in de praktijk bewezen hebben
- concentratie van de problematiek op scholen met veel achterstandsleerlingen in achterstandswijken in de grote steden.

Lerarentekort en kwaliteit management PO

Achterstandscholen worden meer dan andere scholen geconfronteerd met (de gevolgen van) het lerarentekort. De opgaven waar deze scholen voor geplaatst worden stellen extra hoge eisen aan de kwaliteit van management en personeelsbeleid. Daarom dient bij de aanpak van het lerarentekort en versterking van het management in het primair onderwijs prioriteit te worden gegeven aan achterstandscholen door voor deze scholen extra middelen beschikbaar te stellen voor het aantrekken van personeel en beloningsdifferentiatie, al of niet in combinatie met elementen van prestatiebeloning.

Effectieve aanpakken

Om in beeld te brengen welke aanpakken effectief zijn voor bestrijding van onderwijsachterstanden en onderwijs aan leerlingen die extra zorg nodig hebben, zou het ministerie van OCW initiatieven van scholen voor vernieuwende initiatieven moeten ondersteunen door ontheffing te bieden van regelgeving en door het instellen van een stimuleringsfonds voor experimenten en kennisuitwisseling. De inspectie evalueert de initiatieven na 12, 18 en 24 maanden. Succesvolle aanpakken worden actief verspreid.

Een dergelijke aanpak kan alleen succes hebben als aan een aantal condities wordt voldaan:

- bij ondersteuning van experimenten moet de overheid risico's durven nemen, omdat een deel niet succesvol zal blijken te zijn
- geen zware beoordelingsprocedure vooraf, maar wel frequent de voortgang monitoren en achteraf evalueren
- in beeld brengen van (condities voor) effectieve aanpakken
- gerichte sturing op gebruik van aanpakken die hun effectiviteit bewezen hebben door invoering van een keurmerk voor effectieve aanpakken en actieve verspreiding van de resultaten van experimenten.

Als op deze wijze meer systematisch inzicht wordt verkregen in de effectiviteit van bepaalde aanpakken en de condities waaronder deze aanpakken succesvol zijn, kan hier bij de beoordeling van de kwaliteit van het onderwijs door de inspectie meer dan nu rekening mee worden gehouden. De inspectie kan de prestaties van scholen dan vergelijken met scholen in vergelijkbare omstandigheden die de positief beoordeelde aanpakken toepassen. Scholen blijven uiteraard vrij om volgens een andere aanpak te werken, maar als zij daarmee duidelijk mindere resultaten boeken dan met deze 'best practice-aanpakken' geboekt kunnen worden, kan de inspectie hier in het schoolrapport aanbevelingen over opnemen.

Tot slot: scholen met concentratie van problematiek

Overwogen kan worden om voor de scholen waar sprake is van ernstige meerdimensionale problematiek, zowel op school als in de wijk, de aanpak van achterstanden onderdeel te laten uitmaken van een bredere wijkgerichte aanpak, gericht op de kwaliteit van deze scholen, verbetering van hun imago en de aanpak van de bredere veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek in de betreffende wijk (criminaliteit, onveiligheid, verpaupering, slechte huisvesting en hoge doorstroming van bewoners). Elementen van een dergelijke aanpak zijn:

- verbetering van de kwaliteit van het onderwijs (onderwijskansen-aanpak)
- stimuleren van brede schoolontwikkeling, niet alleen gericht op achterstandbestrijding, maar vooral ook op het combineren van onderwijs en opvang, een aantrekkelijk buitenschools aanbod en een aantrekkelijke multifunctionele accommodatie. Dit draagt bij aan verbetering van het imago van de school en de aantrekkelijkheid van de school voor kinderen waarvan beide ouders werken, integrale brede aanpak van veiligheid en leefbaarheid in de wijk onder regie van de gemeente, waarbij alle betrokken gemeentelijke diensten, politie en justitie, welzijns- en hulpverleningsorganisaties, woningcorporaties en bewonersorganisaties betrokken zijn.