

## Onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen: een aanzet tot evaluatie vooraf

W. K. B. Hofstee, Vakgroep Psychologie, Rijks-  
universiteit Groningen

Onlangs verscheen het rapport 'Ceders in de tuin: naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen' (uitsluitend schriftelijk te bestellen bij het Distributiecentrum DOP, Postbus 11594, 2502 AN Den Haag, onder vermelding van ISBN 90 346 2951 1, en overmaking van f 30.-) van een Commissie-Van Kemenade (het onbepaald lidwoord signaleert de verwarring die, vooral onder sociaaldemocraten, zou kunnen optreden met een andere Commissie-Van Kemenade). Kort samengevat stelt de Commissie een herziening voor van het beleid, en wel volgens drie sporen:

1. Achterstandsbeleid, zonder aanzien van het onderscheid autochtoon-allochtoon, gebaseerd op de opleiding van de ouders van de leerling en gericht op concentratiegebieden; in plaats van zoals nu op ongeveer de helft van de leerlingen, zou dit beleid op maximaal een kwart gericht moeten zijn

2. Tweede-taalonderwijs (NT2), gericht op verwerving van de Nederlandse taal door leerlingen en ouders

3. Onderwijs in allochtone levende talen, op basis van de vraag daarnaar. Bij dit derde spoor gaat het uitdrukkelijk niet om achterstandsbeleid, maar om beleid met een autonome culturele doelstelling.

Bij de inrichting van het beleid, waarvoor een groot aantal voorstellen wordt gedaan die hier niet zullen worden besproken, valt op dat gekozen wordt voor outputcontrole: de verstrekte middelen moeten worden verantwoord in termen van gestegen onderwijs-leerprestaties en geslaagde doorstroming.

Aan het verzoek van de Redactie van Pedagogische Studiën om het rapport te bespreken voldoe ik in de vorm van een eerste aanzet tot een ex ante-evaluatie van de voorstellen van de

Commissie. Die invalshoek behelst een poging de coherentie van de voorstellen te analyseren, te taxeren of de voorstellen realiseerbaar zullen blijken, en te voorspellen wat het feitelijk effect ervan zal zijn, inclusief onbedoelde (met name in de zin van onwenselijke) neveneffecten. Aangezien de voorstellen zich zowel op onderwijskundig als op politiek-maatschappelijk niveau bewegen, zijn beide niveaus ook in zo'n evaluatie vooraf aan de orde. Duidelijk zal zijn dat de pretentie van een enigszins uitputtende ex ante-evaluatie niet door één persoon kan worden gevoerd. Het woord 'aanzet' moet dan ook tevens in de zin van oproep worden gelezen. Eigenlijk ben ik van mening dat het evaluatiegezichtspunt in rapporten als dit geïntegreerd zou moeten zijn: het zou bij wet verboden moeten worden dat nog enige commissie of beleidsambtenaar voorstellen doet zonder ze te hebben doorgerekend, in de ruime zin van het woord, en zich daarbij aantoonbaar heeft geplaatst op het standpunt van de advocaat van de duivel. Dat is in dit rapport niet gebeurd; wat volgt is dus een begin van opvullen van een lacune.

## Realiseerbaarheid

Niet dat de Commissie zich niet op het praktische vlak begeeft: ze spreekt aan het slot van het Rapport over een invoeringstermijn van drie jaar, een centraal projectmanagement, benodigde wetswijzigingen, constructie van een leerlingvolgsysteem, nascholingsprogramma's, enzovoort. Hier is echter de empirische vraag naar de realiseerbaarheid aan de orde. Globaal gesproken hebben we te maken met radicale wijzigingen die op het concrete vlak veel tweeweg brengen: leerkrachten moeten zich inspannen, verhuizen of zelfs afvloeien, en dergelijke. In het verleden is gebleken dat het onderwijsveld gespecialiseerd is in het 'creëren' van non-events. Daar zijn ook goede redenen voor aan te geven. Van de leerkracht mag worden verwacht dat die een afweging maakt tussen publiek en persoonlijk belang. In het algemeen is het feitelijk onderwijskundig effect van beleidsmaatregelen gering: leerlingfactoren en leerkrachtfactoren in het persoonlijke vlak bepalen de bulk van de variantie in onderwijsleerprestaties en laten geen ruimte voor spectaculaire beleidssuccessen. Het feitelijk

publiek belang dat gemoeid is met innovaties is dus aanzienlijk geringer dan de beleidsmaker pleegt voor te stellen, en de leerkracht weet dat. Daar tegenover staat dat de persoonlijke kosten voor de leerkracht hoger zijn dan de beleidsmaker, op enige afstand, geneigd is te denken. Voor een goed begrip van de positie van de beleidsmaker dient daaraan te worden toegevoegd dat diens persoonlijk belang eerder is gelegen in een geslaagde operatie ongeacht het onderwijskundig rendement.

Aan de positieve kant staat in de eerste plaats dat de voorstellen een geest van redelijkheid ademen, hetgeen de onderhandelingspositie van het veld tegenover de beleidsmaker verzwakt, en dat de maatregelen in hoofdzaak over het hoofd van de leerkrachten kunnen worden bewerkstelligd. De situatie is dus zodanig dat niet zozeer met massaal en publiek verzet maar met lokale weerstanden moet worden gerekend. Het zou de moeite waard zijn zich in de aard daarvan verder te verdiepen.

## Coherentie

Wat zijn de doelstellingen van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen? Die liggen zoals gezegd op twee niveaus. Onderwijskundig gesproken is het de bedoeling dat bij iedere leerling, waaronder de allochtone, het onderste uit de kan wordt gehaald, in het belang van individu zowel als samenleving. Maatschappelijk gesproken is het de bedoeling dat allochtonen en autochtonen worden geïntegreerd in één samenleving; praktischer uitgedrukt, dat een bijdrage wordt geleverd aan het voorkomen van geweld tussen autochtonen en allochtonen. Uiteraard zijn de twee niveaus niet strikt te scheiden.

Aan de maatschappelijke doelstelling wordt met name in hoofdstuk twee van het rapport aandacht geschonken. Als uitgangspunt fungeert het cultuurrelativisme van Lévi-Strauss, inhoudende dat "...geen enkele cultuur criteria bezit om een andere cultuur als minderwaardig of laagstaand te beoordelen" (p. 10 van het Rapport). Er wordt aandacht gevraagd voor wetsartikelen die het opgroeien in een multiculturele samenleving als een van de uitgangspunten van onderwijs poneren. Enigszins verrassend tegen die achtergrond is de conclusie

dat het essentieel is om "...plaats in het verplichte curriculum voor alle leerlingen in te ruimen voor de grondwaarden van onze samenleving en voor de meest elementaire beginselen waarop ons parlementair-democratische staatsbestel is gestoeld" (ibid.). Het geheel klinkt als een 'alles-goed-en-wel-maar-' rede-nering.

Op een bedekte manier gaan hier relativisme en indoctrinatie, een paradoxaal maar onafscheidelijk paar, hand in hand. Een coherentere opvatting zou beginnen met de afwijzing van beide. Weliswaar spreekt het vanzelf dat geen enkele cultuur als zodanig de waarheid in pacht heeft. Als men echter over beschaving wil praten, zal men wel moeten veronderstellen dat er universele principes bestaan. Iedere operationalisatie daarvan, zelfs bijvoorbeeld de Verklaring van de Rechten van de Mens, is feilbaar. Maar daarom kan men nog wel proberen zo dicht mogelijk bij de waarheid te komen. Vreedzame confrontaties tussen culturen zijn daarvoor een krachtig instrument. Pogingen bijvoorbeeld van polygame allochtone mannen om meer dan een vrouw te laten overkomen kunnen grensverleggend werken op de discussie: hoe monogaam is eigenlijk een autochtone cultuur waarin de onderhoudsplicht kortgeleden nieuw leven is ingeblazen en iemand dus for practical purposes aan twee of meer partners getrouwd kan zijn? Is monogamie een aspect van beschaving? Anderzijds: is bijvoorbeeld fysiek geweld van ouders jegens kinderen, in welke 'cultuur' dan ook, ooit principieel te rechtvaardigen? Pas wanneer het relativistisch standpunt wordt verlaten, opent zich de mogelijkheid van een leereffect en van een tolerantie die uitstijgt boven platte onderhandeling of opportunistisch laissez-faire.

Intussen verbeid ik de dag waarop in onderwijskringen, en met name bij mijn sociaal-democratische geestverwanten zoals in deze Commissie prominent vertegenwoordigd, het besef zal zijn doorgedrongen dat indoctrinatie (of 'vorming') niet te pas komt. Onderwijs heeft betrekking op wat het geval is. Voor zover waarden niet universeel zijn is het opdringen ervan onverdedigbaar; voor zover ze wel in universele termen zouden kunnen worden gearticuleerd - een nauwelijks te vervullen voorwaarde - is het opleggen ervan paradoxaal. Over waarden vallen slechts discussies

aan te gaan; opname in het verplichte curriculum is misplaatst.

Een ander punt waarop de coherentie van de argumenten te wensen overlaat betreft het onderwijs in levende allochtone talen. Vooraf valt op te merken dat de Commissie een creatieve wending geeft aan het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur, door in zekere zin Turks en Arabisch op één lijn te stellen met Duits en Frans (p. 68 van het Rapport). Ook de constatering dat de bijdrage van OETC aan het bestrijden van achterstanden twijfelachtig is, draagt bij aan de bestrijding van achterstanden in de argumentatie zoals voorkomend in de Nota Eigen Taal van 1991. Echter: er blijft nog iets hangen van de aparte status van de thuistalen.

De reden waarom we in Nederland onderwijs in Frans en Duits aanbieden is niet dat er bij veel mensen thuis Frans of Duits wordt gesproken, maar omdat het aanbod onderdeel is van de toerusting tot het (internationaal) maatschappelijk verkeer. Met andere woorden de grondslag voor het aanbod is primair gelegen in publiek-onderwijskundige, niet in individueel-culturele overwegingen. Het zou voldoende zijn het aanbod van onder andere Turks en Arabisch, evenals van bijvoorbeeld Spaans en Italiaans, te beargumenteren op basis van de onderwijskundige toerustings-doelstelling. Als men het WVC-sausje achterwege laat, vervalt ook een andere asymmetrie. Die bestaat hieruit dat weliswaar autochtone leerlingen welkom zijn bij het onderwijs in allochtone levende talen, maar dat het aanbod tot stand komt op basis van de vraag van allochtonen.

Een probleem dat vervolgens blijft bestaan is dat de Commissie nogal wat ophef maakt van het verschil in vereiste didactiek tussen onderwijs in Nederlands als eigen taal en als tweede taal. Die problematisering blijft geheel achterwege als het gaat om autochtone en allochtone leerlingen die samen onderwijs in bijvoorbeeld het Arabisch zouden volgen. Dat is deels bij voorbaat terecht aangezien de officiële taal van het land van herkomst ook voor allochtonen niet de thuistaal hoeft te zijn. Maar men krijgt het gevoel dat de Commissie zich wat in de nesten werkt door het didactisch verschil zo zwaar aan te zetten. Hoe staat het bijvoorbeeld met kinderen uit Tietjeksteradeel en Sexbierum? Hebben we echt een aparte didactiek nodig, of kunnen we in hoofdzaak volstaan met een indi-

vidueel gedoseerde hoeveelheid meer van hetzelfde? Didactische scholen verschillen.

## Effecten

De vraag naar de empirische maatschappelijke effecten van de voorgestelde maatregelen heeft symbolische en financiële kanten. In het achterstandsbeleid zou het onderscheid allochtoon-autochtoon wegvallen. Symbolisch is dat wellicht winst. Wat betreft de allocatie van het nationaal inkomen echter betekent het dat het verschil in leerlinggewichten ten gunste van allochtone leerlingen vervalt. Voor zover ik kan overzien leiden de voorstellen ook niet tot meer banen voor allochtonen in de onderwijssector, hoewel de Commissie de wenselijkheid van die ontwikkeling uitdrukkelijk aangeeft. De verschuiving van middelen in de richting van NT2 zal waarschijnlijk vooral werkgelegenheid voor gespecialiseerde witte leerkrachten betekenen. Anderzijds zal geïntensiveerd NT2-onderwijs naar redelijke verwachting enig positief effect hebben op de emancipatie en maatschappelijke participatie van allochtonen.

De hamvraag is of als gevolg van invoering van de voorstellen de onderwijsleerprestaties van allochtone leerlingen zullen stijgen. Tussen de regels door baseert de Commissie, die een sterk sociologische signatuur heeft, zich op de sociale-reproductiethese: sociaal-economische status veroorzaakt leerprestaties die op hun beurt sociaal-economische status veroorzaken; door aan te grijpen op een punt in die vicieuze generatiecirkel kan men hem doorbreken. Het zou mooi zijn als dat zo was, maar het paradigma heeft zijn beste tijd gehad.

Er bestaat enige consensus over de stelling dat, na controle voor verschillen in SES en eventueel in beheersing van het Nederlands, de variabele autochtoon-allochtoon geen zelfstandige bijdrage levert in de verklaring van verschillen in onderwijsleerprestaties. In de woorden van de Commissie: "De achterstand van allochtone leerlingen in het onderwijs is bijna volledig toe te schrijven aan hun sociaal-economische status (...) en hun beheersing van het Nederlands" (p. 26). De uitdrukking 'toe te schrijven' zegt strikt genomen nog niets over oorzaken; voor de duidelijkheid echter stelt de Commissie op p. 35 dat de achterstanden van

allochtone leerlingen 'een gevolg zijn' van SES. De causale uitspraak gaat voorbij aan de rol die aanleg speelt. Daarmee maakt men het zich te gemakkelijk.

Het punt is hier niet dat aanleg gedrag determineert; door goed gebruik van middelen kan variatie in aanleg soms volledig worden overruled. Men kan zelfs de mens definiëren als het dier dat zijn gedrag niet door aanleg laat bepalen. Door achter het stuur van mijn auto te krui- pen kan ik met gemak iedere panter althans op de wat langere afstand verslaan. Alleen: die verworvenheid deelt zich niet rechtstreeks mee aan een volgende generatie. Voor zover verschillen in leerprestaties zijn toe te schrijven aan aanleg, gaat de sociale-reproductiethe- se niet op.

De onderwijssociologie baseert zich nog steeds op de methode van de gezinsstudie, die door gedragsgenetici allang als inadequa- at is afgedaan. Als Jan en zijn vader allebei zonder doubleren het gymnasium halen, kan dat aan twee dingen liggen: aan Jans klassieke opvoe- ding thuis en aan gemeenschappelijke aanleg. Schijnbaar heeft men de interpretatie hier voor het kiezen. Zo schrijft de Commissie op p. 36 dat er geen reden is om aan te nemen dat onder- wijsachterstanden worden beïnvloed door in- telligentie (na controle voor milieu). Ze had voor precies hetzelfde geld kunnen zeggen dat er geen reden was om aan te nemen dat SES een rol speelt (na controle voor intelligentie).

De willekeur van interpretatie is echter om twee redenen schijnbaar. In de eerste plaats zijn er onderzoeksopzetten waarmee de twee facto- ren wel kunnen worden ontrafeld, namelijk tweeling- en adoptiestudies, en met name de combinatie daarvan: als de intelligentie over eenige tweelingen waarvan de leden in af- zonderlijke gezinnen zijn opgegroeid, niette- min hoog correleert, dan blijft alleen de aanleg- interpretatie over. In de tweede plaats wijzen de gegevens uit dergelijk onderzoek inderdaad in de richting van aanleg. Met name is de meest consistente bevinding dat de zogenoemde tussen-gezinnencomponent van de variantie van allerlei eigenschappen vrijwel nihil is, met andere woorden, binnen de grenzen van het normale heeft de opvoeding er geen invloed op. In tegenstelling tot hardnekkige misverstanden is dus SES weliswaar een goede indicator maar waarschijnlijk geen oorzaak van onderwijsach- terstand.

Wat maakt dit voor verschil? Dat men zou moeten ophouden de samenleving knollen voor citroenen te verkopen, in casu de ver- wachting te wekken dat ongelijkheid tussen in- dividuen met behulp van onderwijsmaatregelen binnen enkele generaties de wereld uit te helpen zou zijn. Men kan weliswaar dingen zeggen als "Het onderwijs blijkt nog in grote mate te disfunctioneren ten aanzien van alloch- tone leerlingen" (p. 35), maar niet met de on- dertoon dat men over een theorie beschikt waarmee dat manco te verhelpen zou zijn. De onderwijskundige turbomotor is nog geenszins uitgevonden, maar het zoeken ernaar is in elk geval niet gebaat bij wishful thinking.

Tegen de voorgaande achtergrond valt nog op te merken dat het onlogisch is het veld te onderwerpen aan voorwaardelijke financiering, dat wil zeggen continuering van middelen af- hankelijk te stellen van bereikte resultaten. Dergelijke outputfinanciering zou eventueel in aanmerking komen als de scholen over gega- randeerd effectieve maatregelen beschikten om achterstanden op te heffen: in dat geval kan gelden dat wie niet horen wil, moet voelen. Bij de huidige stand van kennis echter betekent outputfinanciering nauwelijks meer dan een lo- terij. Het instrument dient dus louter een sym- bolische rol te spelen, geen beheerlijke: slechts een klein gedeelte van het budget zou, bijvoor- beeld in de vorm van prijzen, voor outputfinan- cierung moeten worden gebruikt.

## Slot

Beleid heeft zijn beperkingen. Die beperkingen gelden ook voor het evaluatieperspectief dat beleid beoordeelt vanuit een effectiviteits- gezichtspunt. Gezien de geringe maakbaarheid van onderwijs en samenleving is het al heel wat als maatregelen van een zekere wijsheid, rede- lijkheid, of zelfs maar fatsoen getuigen. De voorstellen tot integratie van het achter- standenbeleid, tot meer accent op beheersing van het Nederlands, en tot emancipatie van het OET(C) voldoen mijns inziens in grote lijnen aan die eis. Het openen van de mogelijkheid tot majeure bezuinigingen en de gelegde nadruk op outputfinanciering staan ermee op gespan- nen voet. Het wekken van verwachtingen om- trent spectaculaire effecten zou ronduit onfat- soenlijk zijn.