

Beleid ten aanzien van onderwijs aan culturele minderheden

Een kritische beschouwing

J. A. DEKKER,
J. J. TEN DOESSCHATE,
W. H. SCHURMAN
School Advies Centrum Utrecht

Samenvatting

In dit artikel geven wij een overzicht van het gevoerde beleid ten aanzien van een viertal belangrijke probleemgebieden in het onderwijs aan culturele minderheden. Het betreft hier de problemen van blijven of terugkeer van etnische minderheden, het gebrek aan samenhang tussen het onderwijsstimuleringsbeleid en het beleid ten aanzien van onderwijs aan culturele minderheden, het gebrek aan adequate leer- en hulpmiddelen en de gebrekkige opleiding van leerkrachten. Duidelijk wordt dat tussen de probleemgebieden relaties bestaan.

1 Schoolbeschrijving

Er was eens een basisschool in een oude wijk in een van de grote steden in het westen van ons land. Tot tien jaar geleden werd de school alleen bevolkt door Nederlandse kinderen die in de buurt van de school woonden. Deze kinderen waren veelal afkomstig uit arbeidersgezinnen waarvan vrijwel alle vaders toen nog werk hadden.

De school 'Het startblok' kon getypeerd worden als een vrij traditionele school, waarin men het leerstofjaarklassensysteem hanteerde: alle leerlingen moesten zoveel mogelijk aan het eind van een leerjaar dezelfde leerstof beheersen. Als er leerlingen waren bij wie dat niet lukte, dan bleven ze zitten. Het onderwijs werd voor het grootste gedeelte gegeven uit methodes die in de handel waren.

Na het midden van de zeventiger jaren kwamen de eerste gastarbeiders in de buurt wonen: sommigen in pensions zonder vrouw en kinderen, anderen in goedkope koophuizen met hun gezin. Zo kwamen ook de eerste bui-

tenlandse kinderen op 'Het startblok'. De leerkrachten zaten met de handen in het haar, omdat de kinderen hen niet verstonden. In het begin werden de buitenlandse kinderen in de klas gehouden, dan 'zouden ze wel het snelste Nederlands leren', later – toen er steeds meer buitenlandse kinderen kwamen – werden de kinderen buiten de klas geholpen door een aparte leerkracht die net van de pedagogische academie kwam. Deze zogenaamde taakleerkracht probeerde de buitenlandse kinderen de Nederlandse taal te leren. De leer- en hulpmiddelen die de taakleerkracht daarbij nodig had, waren er niet. Deze moesten vrijwel allemaal zelf gemaakt worden of er werd gebruik gemaakt van traditionele Nederlandse taalmethoden. De meeste buitenlandse kinderen kregen tijdens de schooluren ook les in hun eigen taal en cultuur. Daarvoor moesten deze kinderen dan naar een andere lagere school in de wijk. Daar was een buitenlandse leerkracht van de nationaliteit van die kinderen aanwezig om les te geven. In die tijd waren veel buitenlandse kinderen vaak drie schooltijden buiten de jaarklas waarin ze zaten. De taakleerkrachten en de buitenlandse leerkrachten hadden nauwelijks contact met de klasseleerkrachten. De leerkrachten van 'Het startblok' dachten dat het eigen taal- en cultuuronderwijs voor de buitenlandse kinderen wel nodig was: dan zouden de buitenlandse kinderen weer gemakkelijker mee kunnen komen in hun eigen land als ze terug zouden gaan. Aan de ene kant vonden de meeste leerkrachten het vervelend als de buitenlandse kinderen zo vaak de klas uitgingen voor andere lessen, want dat verstoorde de situatie in de klas. Aan de andere kant vonden ze het wel prettig, dat de buitenlandse kinderen naar de taakleerkracht gingen. Dan zouden ze snel Nederlands leren en het werk in de klas kon dan 'gewoon' doorgaan.

Op 'Het startblok' veranderde de situatie na 1980. De leerkrachten beseften dat de meeste buitenlandse kinderen wel in Nederland zouden blijven. Er ontstonden in de buurt en op school steeds meer problemen rondom de wederzijdse acceptatie van buitenlandse en Nederlandse mensen. Regelmatig ruzies op het

schoolplein waren daarvan het bewijs. De school wilde meer aandacht gaan besteden aan intercultureel onderwijs, maar ook hiervoor ontbraken de leer- en hulpmiddelen, waarmee dat zou kunnen gebeuren. Opnieuw gingen klasseleerkrachten zelf hun materiaal maken. Dat kostte echter zeer veel tijd en men had het gevoel steeds weer opnieuw te moeten beginnen. De schoolbegeleidingsdienst kon nauwelijks hulp bieden: er waren te weinig begeleiders die echt raad wisten met de problematiek en bovendien mochten zij van de landelijke overheid geen leer- en hulpmiddelen ontwikkelen. Het kwam er dus op neer dat 'Het startblok' zelf alle noodzakelijke vernieuwingen uit moest vinden.

Ook het 'soort' buitenlandse kinderen in de school veranderde. Eerst waren het meestal kinderen die rechtstreeks uit het herkomstland op de school kwamen, vaak tijdens het schooljaar. Nu kwamen er op de school steeds meer kinderen die in Nederland geboren waren: hun moedertaal was volgens de buitenlandse leerkrachten vaak slecht ontwikkeld en het Nederlands beheersten ze nauwelijks. Opnieuw stond de school voor problemen die om een andere aanpak vroegen. Bijvoorbeeld: Moet je eerst hun moedertaal verder ontwikkelen? Hoe moet je de voortgezette tweede-taalontwikkeling bij deze kinderen aanpakken?

En de kinderen, leven zij nog lang en gelukkig?

2 Vier probleemgebieden

Het voorgaande verhaal is helaas geen sprookje, maar 'harde realiteit', die zich – zeker in het westen van ons land – steeds vaker voordoet. We kunnen in de beschrijving vele problemen onderkennen. Op diverse problemen (tweede-taalverwerving, onderwijs in eigen taal en cultuur, schoolorganisatorische problemen) wordt in de overige artikelen van dit themanummer uitvoerig ingegaan.

In dit artikel beperken wij ons tot vier, steeds terugkerende, probleemgebieden die grote invloed hebben gehad op vrijwel alle aspecten die zich voordoen bij het onderwijs aan allochtone leerlingen. Wij behandelen de volgende vier probleemgebieden:

a. *Het uitgangspunt: blijven of terugkeer*

Het is zeer belangrijk gebleken voor het

onderwijs of men er van uitgaat dat buitenlanders meestal wel weer – binnen afzienbare tijd – naar hun vaderland zullen terugkeren, of dat men er van uitgaat dat de meeste buitenlandse werknemers vooralsnog hier zullen blijven. In het eerste geval kan men volstaan met het nemen van (tijdelijke) ad hoc maatregelen, in het tweede geval moet men – uitgaande van lange termijn consequenties – een planmatiger beleid voeren.

b. *Onderwijsstimulering en allochtone kinderen*

Buitenlandse kinderen bezoeken vaak scholen in oude stadswijken die vóór de komst van buitenlandse kinderen vaak bevolkt waren door Nederlandse kinderen uit sociaal-economisch kwetsbare milieus. Dergelijke scholen staan bekend als stimuleringscholen en zij passen in het onderwijsstimuleringsbeleid. Het is van groot belang het onderwijsstimuleringsbeleid het beleid ten aanzien van onderwijs aan culturele minderheden op elkaar af te stemmen.

c. *Gebrek aan leer- en hulpmiddelen*

De komst van buitenlandse leerlingen in het Nederlandse onderwijs is niet gepaard gegaan met de produktie van nieuwe leer- en hulpmiddelen, terwijl er wel sprake was van nieuwe vakinhouden (Nederlands als tweede taal, onderwijs in eigen taal en cultuur, intercultureel onderwijs). De probleemoplossingsstrategie, die ervan uitgaat dat elke school het beste zijn eigen oplossing kan creëren voor de op die school ervaren problematiek, is – zeker in dit geval – niet adequaat gebleken.

d. *Opleiding en nascholing*

Leerkrachten in het basis- en voortgezet onderwijs waren (en zijn) onvoldoende geschoold voor het geven van onderwijs aan culturele minderheden. Tot op de dag van vandaag is er groot gebrek aan voldoende ter zake kundige leerkrachten.

We willen hierna ingaan op het gevoerde beleid ten aanzien van deze vier probleemgebieden en op de gevolgen die dat gevoerde beleid heeft (gehad) voor het onderwijs aan culturele minderheden.

3 *Het uitgangspunt: blijven of terugkeer*

Het is van groot belang of men ervan uitgaat dat allochtonen terug zullen gaan naar het land van herkomst, of dat ze hier zullen blijven. De keuze zal van invloed zijn op de doelstelling die men formuleert voor de verschillende beleids-terreinen van onderwijs. Het besef dat de allochtonen hier zullen blijven, is in Nederland te laat doorgedrongen. In deze paragraaf beschrijven we wat daarvan de gevolgen zijn (ge-weest) voor het onderwijs.

Met name de landelijke overheid is er zeer lang van uitgegaan dat de allochtonen zouden terugkeren naar hun landen van herkomst en dat het verschijnsel 'gastarbeid' slechts een tijdelijk verschijnsel zou zijn. Zelfs toen langzamerhand feitelijk duidelijk werd dat velen hier bleven, heeft men geprobeerd via het zogenaamde 'rotatie-principe' (hierbij poogt men de groep buitenlandse werknemers telkens te vervangen door een nieuwe groep, zodat niemand zich als immigrant zal vestigen) en via vertrekpremies toch een soort tijdelijkheid in te bouwen.

Het onderwijs is als een van de eerste instanties geconfronteerd met de gezinshereniging. Allochtone leerlingen gingen daardoor deelnemen aan het Nederlandse onderwijs, hetzij als 'neveninstromers', hetzij als 'onderinstromers' (zie Everts en Golhof, 1984). Alhoewel er vanuit het veld (onderwijs, welzijn, huisvesting etc.) regelmatig signalen zijn gegeven dat veel allochtonen hier zouden blijven, duurde het tot het eind van de zeventiger jaren voordat dit inzicht doordrong bij de overheid, en zij toegaf dat veel allochtonen zich hier blijvend zouden vestigen. Eén van de redenen dat dit inzicht zo laat doordrong, is gelegen in het feit dat allochtonen zelf erg vaak aangeven uit te gaan van terugkeerplannen. O.a. Van de Berg-Eldering (1978) toonde aan dat dit waarschijnlijk een irrealistisch perspectief is.

Het aanvankelijke perspectief van de terugkeergedachte heeft ook een duidelijk stempel gedrukt op het onderwijsbeleid met betrekking tot culturele minderheden. Aanvankelijk was er geen sprake van beleid dat gebaseerd was op duidelijk geformuleerde doelen, of dat kenmerken van planmatigheid vertoonde. Omdat de allochtone leerlingen hier slechts tijdelijk zouden verblijven, was het voldoende om tijdelijk wat extra leerkrachten in te zetten, die de leerlingen 'aanspreekbaar' konden maken in

het Nederlands, opdat ze zo snel mogelijk zouden kunnen deelnemen aan het Nederlandse onderwijs.

Het uitgangspunt van de terugkeergedachte heeft ook invloed gehad op het onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC). Tot 1974 was dit OETC een aangelegenheid van de buitenlanders en hun regeringen (c.q. ambassades) en het viel dan ook buiten elke verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Als er al OETC werd gegeven, dan vond dit plaats buiten de normale lesuren op woensdagmiddag, zaterdag en/of zondag. Tot 1979 is in het beleid van het Ministerie van O & W nog geen aandacht voor multi- of intercultureel onderwijs. Alle beleidsuitspraken zijn tot die tijd exclusief gericht op de minderheden, zonder enige consequenties voor het Nederlandse onderwijs. Mede doordat er veel kritiek kwam uit het onderwijsveld, pleitte de overheid langzamerhand voor bicultureel onderwijs (Nota buitenlandse werknemers, Eindverslag 1974). De subsidiëring van het OETC werd geleidelijk aan door het Ministerie van O & W overgenomen en kreeg een meer regulier karakter. Het Ministerie pleitte ervoor dat het OETC binnen de normale schooltijden plaatsvond, en dat de allochtone leerkracht ('onderwijs-assistent' genoemd) onder verantwoordelijkheid van het Bevoegd Gezag ging werken.

Als aan het eind der zeventiger jaren de overheid erkent dat de meeste allochtonen hier zullen blijven (zie Actieplan, 1979), leidt dat voor onderwijs ten aanzien van culturele minderheden tot een meer planmatig beleid. Dit resulteert in een concept-beleidsplan (Ministerie van O & W, 1980). In 1981 verschijnt dit plan in zijn definitieve vorm (Beleidsplan Culturele minderheden in het onderwijs, Ministerie van O & W, 1981). Hier formuleert men duidelijk het uitgangspunt dat allochtonen in Nederland zullen blijven. Als aanknopingspunt voor het beleid kiest men hier: de eerste opvang, onderwijs in eigen taal en cultuur, achterstandsproblemen en acculturatie, die alle slechts in zeer vage termen zijn omschreven. Onder acculturatie verstaat men 'een tweezijdig of meerzijdig proces van elkaar leren kennen, aanvaarden en waarderen en het zich openstellen voor elkaars cultuur of elementen daarvan' (o.c., blz. 6).

Het aspect van tweede-taalverwerving komt vooral aan bod bij het aanknopingspunt van de eerste opvang. Men biedt voornamelijk perso-

nele faciliteiten.

Het OETC ziet men in dit beleidsplan als belangrijk voor het verlichten van de cultuurschok en een geleidelijke overgang naar de reguliere Nederlandse schoolsituatie. Allochtone leerlingen worden zolang geheel of gedeeltelijk opgevangen in de eigen taal, tot ze zonder verdere problemen aan het gewone Nederlandse onderwijs kunnen deelnemen. De ACLO moedertaal (1982) spreekt in dit verband van 'transitie'. Anderzijds ziet men in OETC een erkenning van de eigen taal en cultuur van het land van herkomst waardoor een gevoel van zelfbewustzijn wordt bevorderd. De ACLO moedertaal (1982) spreekt in dit verband van 'maintenance'. Bovendien hoopt men te voorkomen dat er een verwijdering ontstaat tussen ouders en kinderen vanwege de verschillende subculturen waar zij mee in aanraking komen. Men stelt daarbij echter wel dat het OETC niet belemmerend mag werken op de ontplooiing in de Nederlandse samenleving. Hoewel het OETC dus een volwaardige plaats verworven lijkt te hebben, dreigt de klok toch weer teruggedraaid te worden. Uit de nieuwe wet op het basisonderwijs blijkt, dat een gedeelte van het OETC weer buiten de normale lessen zal gaan plaatsvinden (Wet op het Basisonderwijs 1981, art. 11.4 en 11.5.). Hoewel de notitie OETC (Ministerie van O & W, 1983) doelstellingen formuleert die gefundeerd zijn op blijven, blijkt in de praktijk het OETC nog steeds sterk gericht te zijn op terugkeer. Zodra het OETC ook in de praktijk gericht is op blijven, is OETC buiten de normale lessen ons inziens niet wenselijk.

Het uitgangspunt van acculturatie wil het beleidsplan (Ministerie van O & W, 1981) bereiken via intercultureel onderwijs. Voor dit onderwijs worden niet of nauwelijks faciliteiten ter beschikking gesteld. De nota merkt op dat specifieke activiteiten met betrekking tot intercultureel onderwijs ook gericht moeten zijn op 'de overige leden van de Nederlandse samenleving', waarmee geïllustreerd wordt dat men uitgaat van blijven. Immers als de buitenlanders toch terug zouden keren, zou het niet nodig zijn dat de Nederlandse samenleving zich aan hen aanpast.

Het door de overheid gevoerde faciliteitenbeleid heeft – ondanks de veranderde inzichten van terugkeer naar blijven – tot op de dag van vandaag zijn stempel gedrukt op de gang van zaken in het onderwijsveld. Hoewel degenen

die in het veld werkzaam waren eerder tot het inzicht kwamen dat allochtonen hier zouden blijven dan dat de overheid dat deed, heeft het feit dat taakleerkrachten, buitenlandse leerkrachten en consulenten (speciale onderwijsbegeleiders ten behoeve van allochtone leerlingen) door het faciliteitenbeleid slechts tijdelijk en met een specifieke taak konden worden aangesteld, ertoe geleid dat zij vaak een geïsoleerde positie innamen. T.a.v. deze laatste geldt dat het probleem is dat bij zeer veel begeleidingsdiensten begeleiders eerder werken vanuit een persoonlijke visie dan vanuit een gezamenlijk gedragen dienstbeleid, zodat het moeilijk is het isolement van de consulenten te veranderen. Overigens is inmiddels door de overheid de functie van consulenten geheel opgeheven, omdat er van uit gegaan wordt dat het 'normale' bestand van schoolbegeleiders de taken ten aanzien van onderwijs aan culturele minderheden kan verrichten.

Door het veranderde beleidsstandpunt ten aanzien van blijven, is ook de noodzaak ontstaan om kritisch te kijken naar de doelen en de functies van eigen taal- en cultuuronderwijs. Op dit terrein hebben enkele schoolbegeleidingsdiensten samen met allochtone leerkrachten gezocht naar andere wegen en mogelijkheden. Deze diensten hebben allochtone medewerkers aangetrokken, zodat constructieve samenwerkingsverbanden met buitenlandse leerkrachten beter vorm kunnen krijgen.

4 *Samenhang tussen stimuleringsonderwijs en onderwijs aan culturele minderheden*

Lange tijd is er weinig verband gelegd tussen onderwijsstimuleringsbeleid en het beleid ten aanzien van onderwijs aan culturele minderheden. Hoewel scholen die bezocht worden door veel allochtone leerlingen vaak ook de scholen zijn die bezocht worden door Nederlandse arbeidskinderen, ontvingen de scholen gescheiden faciliteiten ten behoeve van allochtone en autochtone leerlingen. Deze faciliteiten dienden dan ook apart te worden aangevraagd met twee verschillende plannen van inzet. Pas zeer recentelijk is enig verband gelegd tussen het stimuleringsbeleid en het beleid met betrekking tot onderwijs aan allochtone leerlingen. We geven hier kort de historie weer.

In 1974 wordt in het 'Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties'

in een laatste alinea opgemerkt dat 'buitenlandse kinderen vooral die scholen bezoeken, die ook veel kinderen uit achterstandssituaties onder hun leerlingen tellen' (o.c., blz. 38). Maar meer samenhang geeft de nota niet aan.

In 1979 brengt het Ministerie van O & W de notitie 'Een vernieuwd Stimuleringsbeleid' uit. Hier worden stimuleringsmaatregelen gekoppeld aan de integratie van kleuter- en lager onderwijs in de nieuwe basisschool: stimulerings- en algemeen onderwijsbeleid vloeien in elkaar. Voor het ontstaan van 'educatieve achterstanden' worden, naast de tot nog toe onderscheiden factoren die voortkomen uit de sociaal-economische omgeving, ook factoren aangegeven zoals: het deel uitmaken van etnische minderheidsgroepen, of het behoren tot de trekkende bevolking, of de reactie van de omgeving op het geslacht van het kind, alsmede aangeboren handicaps. Daarmee worden allerlei problematieken van verschillende orde op een hoop gegooid.

Hoewel het stimuleringsbeleid in deze periode verder wordt uitgebreid naar het voortgezet onderwijs, wordt daar nog slechts heel voorzichtig aandacht geschonken aan de specifieke problemen veroorzaakt door de andere taal en cultuur.

Pas met het verschijnen van het Onderwijs Voorrangplan (september 1982) blijkt dat met het werken aan meer gelijke kansen een structurele benadering wordt beoogd, waarvoor een wettelijk kader geschapen moet worden. Vooral in gebieden met een concentratie van achterstellingen (door de nota consequent achterstanden genoemd) moet gedurende lange tijd intensief aan de problematiek van ongelijkheid van kansen gewerkt kunnen worden, waarbij het onderwijsvoorrangplan het stimuleringsbeleid en het beleid ten aanzien van culturele minderheden op een planmatige manier en in onderlinge samenhang aan wil pakken. Ook moet worden samengewerkt met welzijnsinstellingen.

Tot potentiële onderwijsvoorranggebieden worden in het Concept-Wetsontwerp Onderwijsvoorrangbeleid (1983) voornamelijk die geografische gebieden gerekend, waarin sprake is van een cumulatie van sociale, economische en culturele omtandigheden en een samenwerkingsverband tussen een combinatie van scholen voor basis-, buitengewoon en voortgezet onderwijs en een of meer welzijnsinstellingen bestaat. Vooruitlopend op deze ontwikkeling,

moet het plan van inzet voor de faciliteiten ten aanzien van culturele minderheden en stimulering sinds 1983 een gezamenlijk plan zijn (Ministerie van O & W, 1983).

Met het Onderwijsvoorrangbeleid is er hopelijk een einde gekomen aan een versnipperd en gescheiden beleid wat betreft onderwijs aan Nederlandse en buitenlandse arbeiderskinderen. Meer samenhang tussen onderwijsstimulering en onderwijs aan culturele minderheden maakt het mogelijk dat gewerkt kan worden aan de gezamenlijke bestrijding van achterstellingen van zowel kansarme autochtone als allochtone kinderen. Beide groepen ondervinden immers de effecten van de bestaande maatschappelijke ongelijkheid op het terrein van arbeid (zwakke sociaal-economische positie, hoog werkeloosheidspercentage) en huisvesting (concentratie in oude wijken). T.a.v. onderwijs geldt een lage onderwijs- en scholingsgraad van ouders, discrepantie tussen waarden en normen thuis en op school, belemmeringen in het onderwijs qua inhoud, didactiek, taalgebruik en gevolgen van selectie naar voortgezet onderwijs. Maar ondanks deze belangrijke overeenkomsten is het juist voor de ontwikkelingskansen van de allochtone leerlingen belangrijk dat de verschillen niet veronachtzaamd worden. Om enkele verschillen aan te geven:

- ongelijkheid tussen meerderheid en minderheid, niet alleen kwantitatief, maar ook kwalitatief door de dominantie van Nederlandse waarden en normen;
- onderdrukking als gevolg van openlijk of verhuld racisme en discriminatie;
- gevolgen van het migratieproces, andere toekomstverwachtingen, onzekerheid over verblijfsmogelijkheden, gedragingen die in de Nederlandse samenleving niet meer passen en ouders die de socialisatiefunctie ten opzichte van hun kinderen onvoldoende kunnen vervullen, weinig positieve identificatiemogelijkheden, autoriteitsconflicten in de familiestructuur;
- nog sterkere achterstellingsproblemen in het onderwijs, onderbroken sociaal-emotionele en cognitieve ontwikkeling, taalproblemen (zie ook Sixma, 1983).

Bij het vormgeven van een onderwijsvoorrangbeleid is het gevaar aanwezig dat het beleid t.a.v. culturele minderheden qua inhoud en

faciliteiten verloren raakt in de traditie van het stimuleringsbeleid. Uiteindelijk zal de samenhang die het Onderwijsvoorrangsbeleid brengt in de voorheen gescheiden beleidsterreinen onderwijs aan culturele minderheden en stimuleringsonderwijs getoetst moeten worden aan het bereiken van een vermindering van ongelijke kansen voor zowel allochtone als autochtone arbeidskinderen.

5 *Gebrek aan adequate leer- en hulpmiddelen*

Dat er nieuwe leer- en hulpmiddelen beschikbaar moeten zijn vanwege de veranderende schoolpopulatie en vanwege de veranderende doelstellingen die binnen school of buiten de school gesteld worden, zal door niemand betwijfeld worden. Het gaat daarbij vooral om leer- en hulpmiddelen op het gebied van tweede-taalverwerving, eigen taal- en cultuuronderwijs en intercultureel onderwijs. Hoe valt het nu te verklaren dat het met de beschikbaarheid van kwalitatief goede leer- en hulpmiddelen voor deze gebieden zo slecht gesteld is?

De beschikbaarheid en kwaliteit van de materialen is een van de belangrijke factoren die van invloed zijn op innovatieprocessen in het onderwijs (Fullan, 1982).

In de eerste fase van de aanwezigheid van allochtone kinderen in de school bestond er bij de Nederlandse onderwijsgegenden een grote behoefte om de 'anderstalige' kinderen zo snel mogelijk in het Nederlands aanspreekbaar te maken. Het idee was dat ze daarna wel mee zouden kunnen doen in de reguliere Nederlandse klas. Specifieke leer- en hulpmiddelen waren daarvoor niet of nauwelijks aanwezig. Daarom zagen onderwijsgegenden zich gedwongen om – veelal in samenwerking met een schoolbegeleidingsdienst – zelf leer- en hulpmiddelen te ontwikkelen. Deze materialen werden vervolgens vaak op grote schaal landelijk gebruikt. Ondanks de uitstekende functie die deze materialen in die tijd gehad hebben, moeten we nu stellen dat deze materialen vanuit een meer vakinhoudelijke benadering (curriculumontwikkeling, taalwetenschap) nogal wat mankementen vertonen.

In het eigen taal- en cultuuronderwijs werden en worden hoofdzakelijk leer- en hulpmiddelen gebruikt die afkomstig zijn uit de herkomstlanden. De situatie van leer- en hulpmiddelen ten behoeve van het Onderwijs

in Eigen Taal en Cultuur wordt in het Inspectierapport (1982) – een verslag van indrukken, opgedaan tijdens bezoeken aan een zestigtal locaties waar OETC gegeven wordt – 'ronduit bedroevend' genoemd (o.c., blz. 14). Op het gebied van intercultureel onderwijs is de situatie al weinig rooskleuriger te noemen. Uit een recente inventarisatie van interculturele materialen (Bouwdoos, 1983), waarin een vierhonderdtal beschrijvingen opgenomen zijn van min of meer interculturele materialen, wordt duidelijk dat het veelal gaat om materialen die incidenteel te gebruiken zijn, dat materialen vaak tegenstrijdige doelstellingen nastreven, de materialen veelal uitgaan van een nog al contrastmatige benadering (Zo eten ze in Marokko en zo eten ze in Nederland), en dat de overdraagbaarheid van schoolgebonden ontwikkelde materialen op z'n minst twijfelachtig te noemen is.

Wij willen de oorzaken voor het ontbreken van kwalitatief goede leer- en hulpmiddelen op de hiervoor genoemde gebieden vooralnog zoeken in twee richtingen: het tot voor kort ontbreken van interesse in de uitgeverwereld en de heersende innovatie-opvattingen.

Over de uitgevers willen we hier summier zijn. Klaarblijkelijk zijn tot voor kort de financieel-economische perspectieven te gering geweest om zich met de hiervoor genoemde terreinen bezig te houden. Er is echter sprake van een lichte kentering, waarbij ook grote uitgeverijen hun kleinere soortgenoten lijken te volgen, die al eerder vanuit meer ideële motieven bemoeienis getoond hadden op dit gebied.

De heersende innovatie-strategische opvattingen van het onderwijs verklaren naar onze mening ook voor een groot gedeelte het gebrek aan leer- en hulpmiddelen die nodig zijn voor het onderwijs aan kinderen van meerdere nationaliteiten. In het begin van de zeventiger jaren werd de R.D.D.-strategie steeds meer verworpen om plaats te maken voor probleemoplossingsbenaderingen. Hierbij werd de autonomie van de school en de specificiteit van de vernieuwing op een school benadrukt. Het idee achter deze vernieuwingsstrategie is dat vernieuwingen door een betere participatie van leerkrachten en meer mogelijkheden voor aanpassing van de vernieuwingsinhoud aan de specifieke situatie van de school, beter zullen implementeren (zie ook Appelfhof en Van der Meer, 1983). Op diverse plaatsen heeft men

aangetoond dat deze strategie toch niet de beoogde resultaten afwerpt (Harskamp c.s., 1982; Van der Werf e.a., 1982; Streumer en Nijhof, 1983; Ministerie van O & W, 1983). Er bestaat pessimisme ten aanzien van de kwaliteit en de overdraagbaarheid van de ontwikkelde producten.

Hoewel dus op verschillende plaatsen blijkt dat deze strategie niet de gewenste resultaten oplevert, heeft men ook ten aanzien van onderwijs aan culturele minderheden deze strategie weer toegepast. De vernieuwingen met betrekking tot onderwijs aan culturele minderheden, waarbij geheel nieuwe materialen ontwikkeld moeten worden ten aanzien van 'nieuwe' vakinhouden (bijvoorbeeld Nederlands als tweede taal), zijn vaak zeer ingewikkeld en complex. Wij geloven dan ook dat de probleemoplossingsstrategie in dit geval zeker ontoereikend is. Het is o.i. de hoogste tijd dat de landelijke overheid haar innovatiestrategie t.a.v. het onderwijs in een multi-etnische en multi-culturele samenleving herzielt. De schaars aanwezige deskundigheden dienen zoveel mogelijk gebundeld te worden – met nadrukkelijke participatie van leden uit de verschillende etnische groepen zelf – om tot een meer constructief onderwijsbeleid met betrekking tot culturele minderheden te komen. Ondanks het feit dat de autonomie van de school in Nederland een zeer gewaardeerd goed is, moet het mogelijk zijn een middenweg te vinden, waarbij autonomie niet langer als dekmantel gebruikt kan worden om scholen zelf hun problemen te laten oplossen. Specialistische inbreng is hierbij onontbeerlijk.

In de nieuwe wet op de verzorgingsstructuur krijgen schoolbegeleidingsdiensten eerst nu wat meer ruimte om zich bezig te houden met curriculumontwikkeling (zie W.P.R.O., 1983). Tot voor kort werd dat, zelfs ondanks de noodsituaties in scholen, als een min of meer oneigenlijke taak voor schoolbegeleidingsdiensten beschouwd.

6 Opleiding en bijscholing van onderwijsgeevenden

6.1 Nederlandse leerkrachten

De komst van allochtone leerlingen vraagt van de leerkracht o.a. veranderingen aan te brengen in onderwijshouden, veranderingen in houding en betrokkenheid en aanpassing van

de inrichting van het onderwijs. Via het faciliteitenbeleid van de overheid werden weliswaar taakleerkrachten aangesteld, maar zij waren niet opgeleid voor die specialistische functie.

De opleidingen (P.A., K.L.O.S., P.A.B.O.) zijn zich veelal pas gaan bezighouden met de problematiek van onderwijs aan allochtone leerlingen, toen ze daartoe door de overheid verzocht werden (Beleidsplan Culturele Minderheden, 1981). Voor opleidingen worden problemen met betrekking tot onderwijs aan allochtonen vaak pas manifest als studenten er op stagescholen mee geconfronteerd worden. De indruk bestaat dat er te weinig stages worden gelopen op stimuleringscholen.

Hoewel sinds 1974 taakleerkrachten zich bezighouden met het tweede-taalonderwijs van allochtone leerlingen, waren deze leerkrachten vanuit hun opleiding niet voorbereid op deze specialistische taak. Wel waren er enkele nascholingscursussen voor Nederlandse onderwijzers, die in hun dagelijks werk met allochtone leerlingen te maken hadden (zgn. BOA-cursussen). Een klein aantal opleidingen heeft op eigen initiatief activiteiten ondernomen ten gunste van het onderwijs aan allochtone leerlingen (we noemen b.v. de pedagogische academies in Assen, Zeist en Middelburg). Met het Beleidsplan Culturele Minderheden in het onderwijs (1981) onderneemt de overheid voor het eerst actie ten aanzien van de opleidingsinstellingen. De nota geeft o.a. prioriteit aan de verbetering van de deskundigheid van het onderwijzend personeel. Gesteld wordt dat ten aanzien van de initiële opleidingen voor leraren basisonderwijs, binnen de beperkte mogelijkheden van facultatieve differentiatie, gestimuleerd zal worden dat studenten aandacht besteden aan de problematiek van een multi-etnische schoolbevolking (onder meer via gerichte stages). Uit het instituutplan van de opleidingen moet blijken hoe culturele minderheden in het onderwijs aan bod zullen komen. Om dit te stimuleren, werd per 1 augustus 1981 op een negental opleidingen een project gestart waarin culturele minderheden centraal moesten staan. Deze instellingen moesten gezamenlijk een plan maken, waarbij ieder een onderdeel moest uitwerken. Middels dit Project Intercultureel Onderwijs Opleidingen (het PICOO-project) wil de overheid bevorderen dat intercultureel onderwijs gestalte krijgt.

In de praktijk blijken – evenals bij sommige andere instellingen uit de verzorgingsstruc-

tuur – opportunistische redenen vaak de doorslag te geven om deel te nemen aan het PICO-project, zoals facilitaire redenen (het zeker stellen van arbeidsplaatsen) en op handen zijnde fusies met andere opleidingsscholen (Verslag van de derdejaars themagroep ICO, 1982, blz. 84). Een probleem daarnaast vormt het gegeven dat op de meeste opleidingen slechts een klein groepje docenten zich bezighoudt met de uitvoeringstaak van het PICO-project en dat dit veelal nog niet geleid heeft tot een duidelijk instituutsbeleid.

Hoewel men op de PABO's wel enige deskundigheid zou mogen verwachten, zijn we weinig hoopvol dat gezien de situatie op de opleidingen de doelstelling van het PICO-project gerealiseerd zal worden. Het valt dan ook te verwachten dat de door de overheid gewenste overdraagbare produkten vooralsnog niet implementeerbaar zullen blijken op andere opleidingen.

6.2 *Buitenlandse leerkrachten*

Buitenlandse leerkrachten hebben over het algemeen hun opleiding genoten in de landen van herkomst. Toen het onderwijs in eigen taal en cultuur (OETC) nog voornamelijk gericht was op terugkeer, gaf dat minder problemen ten aanzien van de onderwijsinhouden, maar wel ten aanzien van de pedagogisch-didactische aanpak, die conflicteerde met de aanpak in het Nederlandse onderwijs.

Toen het uitgangspunt 'blijven' duidelijk werd, veranderden de doelstellingen van het OETC. Hiermee kregen de buitenlandse leerkrachten een andere taak en functie, waarvoor zij absoluut niet toegerust waren (denk b.v. aan de participatie bij het opstellen van schoolwerkplannen). Uit het Inspectierapport onderwijs in eigen taal en cultuur (1982) blijkt dan ook dat de positie van de buitenlandse leerkracht zich nauwelijks gewijzigd heeft.

Sinds 1976 verzorgde het Nederlands Centrum voor Buitenlanders (een niet-regulier opleidingsinstituut), in opdracht van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen introductiecursussen voor allochtone 'onderwijs-assistenten'. De allochtone leerkracht die is opgeleid in het buitenland, niets weet van het Nederlandse onderwijssysteem en bovendien het Nederlands vaak onvoldoende beheerst, kreeg een informatie- en vormingspakket aangeboden, waarin onderwerpen als oriëntatie op de Nederlandse samenleving, het basisonder-

wijs, leer- en hulpmiddelen, rechten en plichten van de onderwijzer, onderwijs aan buitenlandse kinderen (organisatorisch en inhoudelijk) aan bod kwamen. Sinds 1981 zijn de bijscholings- c.q. introductiecursussen die het N.C.B. gaf in gewijzigde vorm overgenomen door enkele opleidingen. Aan het volgen van deze cursus kan echter, net als bij de introductiecursus van het N.C.B., geen enkel recht of bevoegdheid ontleend worden. Ook al bezitten buitenlandse leerkrachten een onderwijsbevoegdheid uit hun eigen land en volgen zij op vrijwillige basis een bijscholingscursus, dan nog leidt dit niet tot dezelfde salariëring als van de Nederlandse leerkracht, en blijven zij lange tijd 'assistent' genoemd. Deze beperkingen liggen overigens niet in de cursus, maar in de Nederlandse wetgeving besloten.

Sinds 1980 zijn in Rotterdam en sinds 1981 in Eindhoven en Hengelo experimentele applicatiecursussen voor buitenlandse onderwijsgevendens opgezet met het oog op het behalen van een Nederlandse bevoegdheid. Aan deze cursussen zitten echter nogal wat haken en ogen (zie ook De Vries, 1983, blz. 3). Overlap in de leerstof met de door de vele leerkrachten reeds gevolgde introductiecursus en/of overlap met datgene wat de cursist reeds in het land van herkomst geleerd heeft, werkt niet bevorderend op de motivatie van de cursist. Bovendien komen grote verschillen naar voren tussen de cursisten wat betreft vooropleiding, culturele achtergrond, werksituatie in Nederland en beheersing van Nederlandse taalvaardigheid waar docenten onvoldoende op in kunnen spelen, omdat passende materialen en methoden ontbreken.

In 1983/'84 komt de overheid uiteindelijk met een gedifferentieerd aanbod voor buitenlandse onderwijsgevendens, dat de huidige introductie- en applicatiecursussen moet vervangen. Probleem is dat deze cursussen slechts een beperkt aantal studenten toelaten en dat ze een hoge drempel hebben doordat er een hoog beginniveau is vereist.

Of buitenlandse leerkrachten, zelfs na het behalen van een ook in Nederland erkende onderwijsbevoegdheid voor het basisonderwijs, ooit gelijkwaardig aan hun Nederlandse collega's beschouwd zullen worden, vragen we ons af. Het probleem is dat de doelstellingen van OETC nog steeds in zeer vage termen geformuleerd zijn, dat er nog altijd grote onduide-

lijkheid bestaat over het verband tussen OETC en intercultureel onderwijs en dat de positie van de allochtone leerkrachten op de arbeidsmarkt er door de huidige werkeloosheid onder Nederlandse leerkrachten niet beter op zal worden.

7 Conclusie

De komst van buitenlandse werknemers naar Nederland – en als gevolg daarvan de deelname van buitenlandse kinderen aan het onderwijs – heeft allerlei onderwijsinstanties overrompeld. De overheid speelt aanvankelijk slechts op de ontstane problemen in, door aan scholen met relatief veel buitenlandse kinderen extra faciliteiten toe te kennen in de vorm van leerkrachten die veelal niet toegerust zijn voor deze specialistische taak.

Vanaf het begin van de tachtiger jaren gaat de overheid uit van het permanente verblijf van de etnische minderheden in onze samenleving. Verondersteld zou mogen worden dat vanaf dat moment – gezien de veranderende doelstellingen van het (onderwijs)beleid – met voortvarendheid gewerkt zou worden aan het toerusten van het onderwijs in verband met de permanente aanwezigheid van etnische minderheden in ons onderwijs. Daarvan is slechts op zeer beperkte schaal sprake. Zo is in de initiële opleiding van onderwijsgevenden en in de applicatie slechts marginaal ruimte voor het geven van onderwijs in een multi-culturele en multi-etnische samenleving. Op het gebied van adequate leer- en hulpmiddelen voor (voortgezette) tweede-taalverwerving, onderwijs in de eigen taal en cultuur en intercultureel onderwijs is de situatie weinig rooskleurig te noemen en verwacht men klaarblijkelijk nog steeds alle heil van een probleemoplossingsstrategie, waarbij individuele scholen steeds weer opnieuw het voor hen onbekende wiel uit moeten vinden, zonder voldoende adequate ondersteuning van buitenaf. Binnen die strategie ligt het ook voor de hand dat er in Nederland betrekkelijk weinig gebruik gemaakt wordt van buitenlandse onderzoeksgegevens aangaande zich daar ontwikkelende multi-etnische samenlevingen.

Er zijn echter ook lichtpuntjes. In de laatste jaren krijgt de opleiding van Nederlandse en buitenlandse leerkrachten, die opgewassen moeten zijn om de kinderen voor te bereiden

op een multi-etnische samenleving, in beperkte mate aandacht. Een hoopvolle ontwikkeling zien wij eveneens in het onderwijsvoor-rangsbeleid, waarbij meer samenhang in maatregelen ten aanzien van onderwijsstimulering en onderwijs aan culturele minderheden gerealiseerd kan gaan worden. We willen hier echter wel de voorwaarde aan verbinden dat dit niet ten koste mag gaan van de specifieke behoeften van de etnische minderheden in het onderwijs!

Ten aanzien van curriculumontwikkeling wordt het ons inziens de hoogste tijd om de schaars aanwezige deskundigheden te bundelen, om daardoor vulling te kunnen geven aan een meer constructief onderwijsbeleid.

Onder druk van bezuinigingen dreigen echter veel taakleerkrachten (als laatste binnengekomen leerkrachten) en consulenten ontslagen te worden, zonder dat op schoolniveau of dienstniveau voldoende overdracht van hun ervaringen heeft plaats kunnen vinden. Daardoor moeten dan weer onervaren personen zich bezig gaan houden met het onderwijs aan allochtone leerlingen.

Literatuur

- Actieplan 1979 m.b.t. de werkgelegenheid in het onderwijs*. Tweede Kamer, 1978-1979, 15674 nrs. 1-2. 's Gravenhage: mei 1979.
- ACLO moedertaal i.o., *Onderwijs in een multiculturele en multi-etnische samenleving*. Enschede: S.L.O., 1982.
- Appelhof, P. en T. van der Meer, *Nieuw zicht op curriculum innovatie*. Interne publikatie Schooladviescentrum/Vakgroep Onderwijskunde R.U. Utrecht, 1983.
- Beleidsplan voor het onderwijs aan groepen in achterstandssituaties*. Maatregelen tot uitvoering van het onderwijsstimuleringsbeleid. 's Gravenhage: 1974.
- Berg, L., van den, *Marokkaanse kinderen in Nederland*. Alphen a/d Rijn: 1978.
- Bouwdoos/Vereniging de Samenwerkende Landelijke Pedagogische Centra, *Inventarisatie beschrijvingen interculturele materialen*. 's Hertogenbosch: 1983.
- Everts, H. en A. Golhof, Organisatie van het onderwijs met mediterrane kinderen. *Pedagogische Studiën*, 1984, 61, 337-345.
- Fullan, M., *The meaning of educational change*. New York/London: 1982.
- Harskamp, E. en R. Hofman, *Overdraagbaarheid van curriculumproducten in het basisonderwijs*. RION, Haren, 1982 (paper gepresenteerd op de

- Onderwijs Research Dagen, Tilburg 1982).
- Inspectie K.L.O., inspectiewerkgroep OCM-ba; *Onderwijs in eigen taal en cultuur*. Samenvattende rapportage van inspectie-indrukken opgedaan aan een zestigtal OETC-leslokaties. 's Gravenhage: mei 1982.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Een vernieuwd stimuleringsbeleid*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1979-1980, 15908, nrs. 1 en 2.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Culturele minderheden in het Onderwijs*. Concept Beleidsplan. 's Gravenhage: 1980.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Beleidsplan Culturele Minderheden in het Onderwijs*. 's Gravenhage: 1981.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Naar een nieuw plan van inzet*. 's Gravenhage: 1983.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *1 + 1 = 1. Evaluatie Projecten-Activiteitenbeleid Basisonderwijs*. 's-Gravenhage: augustus 1983.
- Ministeries van O & W en WVC, *Ontwerp van een wet houdende vaststelling van een wettelijk kader voor het voeren van een samenhangend onderwijsvoorrangbeleid (Onderwijsvoorrangwet) - Concept*. 's Gravenhage: november 1983.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, *Concept Wetsontwerp OVB*. 's Gravenhage: november 1983.
- Nota Buitenlandse Werknemers*. Eindverslag (van de bijzondere Tweede Kamer Commissie) d.d. 27 juni 1974. Zitting 1973-1974, 10504, nr. 11. Ook gepubliceerd in: Nieuwsbrief Buitenlandse werknemers, nr. 3, 1974.
- Sixma, J., De relatie tussen intercultureel onderwijs en het stimuleringsonderwijs: overeenkomsten en verschillen. In: *Verslag conferentie Intercultureel Onderwijs, 12 mei 1982*. Pedagogisch Didactisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, 1982.
- Streumer, J. N. en W. J. Nijhof, Praktijkgerichte Curriculumontwikkeling. In: *Losbladig Onderwijskundig Lexicon (CO 8100)*. Alphen a/d Rijn: 1983.
- Verslag van de derdejaars themagroep intercultureel onderwijs, *Intercultureel Onderwijs. Een attitude-onderzoek onder docenten van negen opleidingsinstellingen in Nederland*. Pedagogisch Didactisch Instituut, Universiteit van Amsterdam, 1982.
- Vries, J. de, *Maatregelen op het terrein van scholing en nascholing i.v.m. culturele minderheden*. Notitie t.a.v. de bespreking op 5 oktober 1982 in het Jaarbeurscentrum te Utrecht.
- Werf, M.P.C. van der, e.a.; *Evaluatie van (planningsprocedures voor) Schoolwerkplan ontwikkelingsprojecten in het Basisonderwijs. Tussenbalans*. Verslag over de onderzoeksperiode mei 1980-januari 1982. RION, Haren 1982.
- Werkverband Plaatselijke en Regionale Onderwijsbegeleidingsdiensten, *Het voorontwerp wet op de onderwijsverzorging*. 's Gravenhage: 9-5-1983.
- Wet van 2 juli 1981 houdende Wet op het Basisonderwijs*. Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 1981.

Curricula Vitae

J. A. Dekker (1950) studeerde, na werkzaam geweest te zijn als onderwijzeres, onderwijskunde in Amsterdam. Gaf onderwijs m.b.t. culturele minderheden aan de Universiteit van Amsterdam en is sinds 1981 werkzaam bij het School Advies Centrum te Utrecht voor culturele minderheden.

J. J. ten Doesschate (1948) werkte tijdens en na de studie ontwikkelingspsychologie bij het Project Onderwijs en Sociaal Milieu (Rotterdam), o.a. voor het onderwijs aan culturele minderheden. Sinds 1977 werkzaam bij het School Advies Centrum te Utrecht, waar zij zich bezighoudt met culturele minderheden en onderzoek op het gebied van onderwijsstimulering.

W. H. Schuurman (1947) studeerde, na werkzaam geweest te zijn als onderwijzer, onderwijskunde te Utrecht. Was werkzaam bij het onderwijsstimulerings-project bij het Haags Centrum voor Onderwijsbegeleiding en werkt sinds 1981 bij het School Advies Centrum te Utrecht voor culturele minderheden.

Adres: School Advies Centrum,
Ondiep 63, 3552 EB Utrecht.

Manuscript aanvaard 8-5-'84