

SAMEN NAAR DE TAALSCHOOL

advies



ONDERWJS raad

Samen naar de Taalschool

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht. De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en website-discussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

De raad bestaat uit zeventien leden die op persoonlijke titel zijn benoemd.

Advies Samen naar de Taalschool. Nieuwe moderne vreemde talen in perspectief,
uitgebracht aan de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Nr. 20010522/588, december 2001.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2001.

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
(070) 310 00 00 of via de website: www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:

Balyon Grafische Vormgeving bv

Drukwerk:

Drukkerij Artoos

Samen naar de Taalschool

Nieuwe moderne vreemde talen in perspectief

ONS KENMERK
20010522/588

UW KENMERK
PO/OO/2000/47886

CONTACTPERSOON

DOORKIESNUMMER

PLAATS / DATUM
3 december 2001

ONDERWERP
Advies Samen naar de Taalschool

Aan de Staatssecretarissen van Onderwijs,
Cultuur en Wetenschappen,
mevrouw drs. K.Y.I.J. Adelmund en de heer dr. F. van der Ploeg
Postbus 25000
2700 LZ Zoetermeer

Mevrouw de Staatssecretaris, mijnheer de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u hierbij zijn advies *Samen naar de Taalschool. Nieuwe moderne vreemde talen in perspectief* aan, naar aanleiding van de adviesaanvraag die u op 20 december 2000 heeft voorgelegd. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit advies.

De raad doet in zijn advies aanbevelingen over de wijze waarop het 'Onderwijs in Allochtone Levende Talen' (OALT) in de toekomst vormgegeven zou kunnen worden. Het onderwerp heeft raakvlakken met de adviezen *Wat 't zwaarst weegt...* en *De rugzak gewogen...* over het onderwijsachterstandenbeleid die op 21 november jl. zijn gepubliceerd.

Namens de Onderwijsraad,



prof. dr. A.M.L. van Wieringen
voorzitter

drs. A. van der Rest
secretaris

ONDERWIJS Raad

HASSAULAAN 6

2514 JS DEN HAAG

TELEFOON 070 310 00 00

FAX 070 356 14 74

E-MAIL SECRETARIAAT@ONDERWIJSRAAD.NL

WEBSITE WWW.ONDERWIJSRAAD.NL

Inhoudsopgave

1	Inleiding	9
1.1	Adviesaanvraag	9
1.2	Aanpak	10
1.3	Parallele advisering	11
1.4	Opbouw van het advies	12
1.5	De adviesvragen	12
2	Stand van zaken	13
2.1	Ontwikkelingen in doelstellingen	13
2.2	De huidige praktijk	15
2.3	Onderzoek naar realisering van de doelstellingen	23
2.4	Internationale vergelijking	26
2.5	Recapitulatie	27
3	OALT in nieuw perspectief	29
3.1	Taalondersteuning versus onderwijs in eigen taal	29
3.2	NT2 'nieuwe stijl'	31
3.3	Nieuwe moderne vreemde talen	32
3.4	De doelen gewogen	35
4	Nieuwe moderne vreemde talen in de praktijk	37
4.1	Definitie Taalschool	37
4.2	Doelgroep Taalschool	38
4.3	Talenaanbod	38
4.4	Geen verplichting bij volgen NMVT	39
4.5	Verantwoordelijkheidsverdeling	39
4.6	Relatie regulier curriculum	41
4.7	Bekostiging	41
4.8	Randvoorwaarden	42
4.9	Evaluatie	43
5	Aanbevelingen	44
	Literatuur	46
	Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen	B1- 1
1	Inleiding	B1- 3
2	Formele integratie van het onderwijs in eigen taal en cultuur	B1- 5
3	Maatschappelijke integratie van allochtonen	B1- 9
4	Conclusies en aanbevelingen	B1-12
	Literatuur	B1-15
	Bijlage 2: De adviesaanvraag	B2- 1

1 Inleiding

Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) - of, algemener geformuleerd, 'onderwijs in de eigen taal' - is in de loop der tijd met een zekere regelmaat voorwerp van politieke en maatschappelijke discussie geweest. Centrale discussiepunten waren en zijn: bestaansrecht, doelstelling en vormgeving van dit onderwijs. In 1998 is de Wet OALT in werking getreden,¹ waarbij OALT in het kader van het cultuurbeleid is geplaatst. Hiermee wordt het intrinsieke belang van het onderwijs in de moedertaal erkend. Het leren van de moedertaal en daardoor contact houden met de eigen cultuur is het hoofddoel van OALT. OALT wordt geacht bij te dragen aan de emancipatie en participatie van allochtonen in de Nederlandse samenleving en aan het meer intercultureel worden van de Nederlandse samenleving als geheel.

In de praktijk blijkt de uitvoering van OALT voor nogal wat problemen te zorgen. Daarmee komt ook de discussie over de functie van OALT in de multiculturele samenleving weer volop in de aandacht.

1.1 Adviesaanvraag

Op 3 februari 2000 is in de Vaste Kamercommissie met staatssecretaris Adelmund overleg gevoerd over het actieprogramma OALT. Op 22 februari daaropvolgend hebben de Kamerleden Cornielje en Lambrechts een motie ingediend met het verzoek de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur een gezamenlijk advies te vragen over het toekomstperspectief van OALT. Naar aanleiding hiervan ontvingen de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur op 20 december 2000 van de beide staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen een adviesaanvraag,² met het verzoek:

- 1 een visie te geven op de bijdrage van het onderwijs in de eigen taal aan de integratie en participatie van allochtonen in de Nederlandse samenleving;

¹ Staatsblad, 1998, nr. 148.

² PO/OO/2000/47886.

- 2 aandacht te besteden aan de factoren die daarbij een rol spelen;
- 3 zich een oordeel te vormen over de vormgeving van de verantwoordelijkheidsverdeling voor cultuureducatie, onderscheiden naar:
 - a verantwoordelijkheidsverdeling overheid en allochtone groepen;
 - b mogelijk onderscheid tussen eigen taalonderwijs in relatie tot cultuureducatie en achterstandenbeleid.

Volgens de adviesaanvraag zouden de raden in hun advies rekening moeten houden met:

- het benodigde budget om adequaat in te spelen op ontwikkelingen;
- een heldere verantwoordelijkheidsverdeling;
- uitvoerbaarheid van het advies; consequenties van de gesignaleerde ontwikkelingen op de middellange en lange termijn.

Aan de raden is verzocht één gezamenlijk advies uit te brengen. De Raad voor Cultuur heeft hierop aangegeven dat de deskundigheid op het gebied van OALT vooral bij de Onderwijsraad berust. 'Cultuur' als omschreven door de Raad voor Cultuur, namelijk in de zin van kunst en cultureel erfgoed, is slechts in geringe mate in het OALT-programma aanwezig. Om die reden zou zijn bijdrage aan het advies beperkt zijn. Dit impliceert dat het onderhavige advies geheel onder verantwoordelijkheid van de Onderwijsraad is uitgebracht.

In de adviesaanvraag wordt verder gesuggereerd de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling te betrekken bij de vragen met betrekking tot het integratie- en participatievraagstuk. In overleg met de Onderwijsraad werkte de RMO, vanuit zijn specifieke deskundigheid, zijn visie op de OALT-problematiek in een notitie uit. Deze visie blijkt goed verenigbaar met de benadering waarvoor de Onderwijsraad kiest. De notitie van de RMO is als bijlage aan dit advies toegevoegd. Belangrijke elementen eruit zijn in dit advies geïntegreerd.

1.2 Aanpak

Ten behoeve van de advisering heeft de raad onderzoek gedaan naar

- historie en achtergronden van OALT;
- de huidige stand van zaken van OALT;
- de effecten van OALT;
- de internationale stand van zaken.

Hiertoe werden de volgende activiteiten ondernomen:

A DOCUMENTENANALYSE

Kamerstukken en rapporten inzake OALT zijn geanalyseerd. Dit geeft inzicht in de historische ontwikkeling van OALT en de inhoudelijke keuzen die er ten aanzien van OALT in het verleden zijn gemaakt. Verder werd, mede op deze basis, informatie achterhaald over de stand van zaken bij de uitvoering van OALT, over de effectiviteit van 'onderwijs in de eigen taal', en over doelen en vormgeving van onderwijs in de eigen taal internationaal gezien.

B RONDETAFLGESPREKKEN

De raad heeft twee rondetafelgesprekken georganiseerd, één met personen die in de praktijk bij OALT betrokken zijn (allochtone ouders, leerkrachten, gemeen-

teambtenaren, schoolbegeleiders, inspectie), en een tweede met wetenschappers die betrokken zijn bij onderzoek naar OALT respectievelijk 'onderwijs in de eigen taal'. In de eerste bijeenkomst werden vooral de buitenschoolse positie van OALT en de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor OALT verduidelijkt; in de tweede bijeenkomst werden met name de doelgroepen, doelstellingen en realisering van doelstellingen van OALT belicht.

C INTERNATIONAAL SEMINAR

Een internationaal seminar is voorbereid en georganiseerd door de Onderwijsraad in samenwerking met de European Cultural Foundation (Amsterdam) en Babylon, Centrum voor Studies van Meertaligheid in de Multiculturele Samenleving (Universiteit van Tilburg). Deelnemers waren afkomstig uit Zweden, Duitsland, België, Australië en Nederland. Uiteenlopende vormgevingsmodaliteiten van 'onderwijs in de eigen taal' werden in verband gebracht met de in Nederland respectievelijk andere landen gehanteerde uitgangspunten en doelen van dit onderwijs.

D PRAKTIJKER VARIINGEN

De raad heeft kennis genomen van documentatie inzake OALT van een aantal gemeenten en heeft tevens met een aantal beleidsmedewerkers van gemeenten gesproken. Hiermee werd meer inzicht verkregen in de knelpunten die zich in de OALT-praktijk voordoen.

1.3 Parallele advisering

In dezelfde periode als het advies over OALT wordt door de Onderwijsraad het advies *Wat 't zwaarst weegt... Een nieuwe aanpak voor het onderwijsachterstandenbeleid* uitgebracht, dat onder meer betrekking heeft op het onderwijsachterstandenbeleid (de gewichtenregeling) en de faciliteiten voor culturele minderheden in het voortgezet onderwijs. De twee adviezen betreffen voor een deel dezelfde doelgroep en hebben ook verder raakvlakken. In deze met elkaar samenhangende adviezen stelt de raad voor om de volgende drie regelingen te onderscheiden:

- algemene onderwijsachterstandenbestrijding: een extra facilitering van zowel autochtone als allochtone leerlingen, uitgaande van het criterium 'opleidingsniveau van de ouders';
- Nederlands als tweede taal (NT2): een voorziening die specifiek gericht is op het verminderen van extra taalachterstanden van bepaalde categorieën allochtone leerlingen;
- een herformulering van het OALT-beleid, gericht op 'nieuwe moderne vreemde talen'.

In dit advies komt vooral de derde regeling aan de orde: de taalcomponent in het huidige OALT-beleid. De nieuwe NT2-regeling zal slechts aan de orde komen waar de raad adviseert een van de huidige doelen van OALT, te weten taalondersteuning, bij deze regeling onder te brengen. De algemene onderwijsachterstandenaanpak zal met name in het advies *Wat 't zwaarst weegt...* worden behandeld, en komt in dit advies niet meer als zodanig ter sprake: de raad kent aan een OALT 'nieuwe stijl' geen functie meer toe in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid.

1.4 Opbouw van het advies

In hoofdstuk twee geeft de raad een korte beschrijving van de ontwikkelingen in de doelstellingen die voor het onderwijs in de eigen taal werden en worden vooropgesteld.

Verder wordt aandacht besteed aan de huidige inzet van OALT in de praktijk, inclusief knelpunten. Daarnaast is nagegaan wat bekend is over de effectiviteit van OALT, gegeven zijn doelstellingen, en hoe er internationaal met onderwijs in de eigen taal wordt omgegaan. Tot slot worden enkele hoofdpunten samengevat.

In hoofdstuk drie wordt de omslag beschreven naar een nieuwe visie op OALT en brengt de raad in algemene zin voorstellen naar voren voor de toekomst van het talenaanbod op de middellange en lange termijn.

In hoofdstuk vier wordt één en ander geconcretiseerd. In grote lijnen wordt een opzet uitgewerkt voor 'een Taalschool voor iedereen'.

Hoofdstuk vijf besluit met een samenvatting van de aanbevelingen door de raad.

1.5 De adviesvragen

De voorstellen die de raad in de volgende hoofdstukken doet ten aanzien van de benadering van het onderwijs in (eigen) taal en cultuur gaan in op de vraagpunten genoemd in de adviesaanvraag. Zij zullen in de loop van het advies alle min of meer aan de orde komen. De raad volstaat daarom op deze plaats met het geven van een verwijzing bij de verschillende vraagpunten:

In vraagpunt 1 wordt gevraagd naar de visie van de raad op de bijdrage van het onderwijs in de eigen taal aan de integratie en participatie. De raad verwijst met name naar hoofdstuk drie, de paragrafen 3.3.2. en 3.4, paragraaf 4.2 (de doelgroep van de Taalschool) en de aanbevelingen c en d in hoofdstuk 5.

Vraagpunt 2 heeft betrekking op factoren die een rol spelen in het kader van vraagpunt 1. In dit kader staat de raad een meer generieke benadering voor, zoals tot uitdrukking komt in paragraaf 3.1 en de aanbevelingen b en d van hoofdstuk 5. Verwezen zij bovendien naar de uitwerking van het maatschappelijke doel in paragraaf 3.3.2.

Vraagpunt 3 in de adviesaanvraag is opgesplitst in twee subvragen. Onder a) wordt de raad gevraagd in hoeverre er sprake is van een verantwoordelijkheid van de overheid en van de allochtone groepen zelf. De raad zal de verandering in verantwoordelijkheid die tijdens het ontwikkelingsproces plaatsvindt, met name beschrijven in paragraaf 3.3.2. Onder vraag 3b) wordt gevraagd of daarbij onderscheid moet worden gemaakt tussen eigen taalonderwijs in relatie tot cultuureducatie en achterstandenbeleid. De raad doet in paragraaf 3.1, alsmede in aanbeveling a van hoofdstuk 5 een voorstel voor een andere positionering van taalondersteuning (in het kader van onderwijsachterstandenbeleid), namelijk loskoppeling van het OALT-beleid en onderbrenging bij het NT2-beleid. Op de verantwoordelijkheidsverdeling in relatie tot het achterstandenbeleid zal de raad om die reden in dit advies uiteraard niet nader ingaan.

2 Stand van zaken

Dit hoofdstuk beschrijft allereerst de ontwikkelingen in de doelstellingen, van het 'onderwijs in eigen taal' naar 'onderwijs in allochtone levende talen'. De huidige praktijk van OAL T, inclusief knelpunten, wordt in paragraaf 2 besproken. Met inachtneming van de huidige praktijk vindt in paragraaf 3 een afweging van de effectiviteit van de doelstellingen plaats. In paragraaf 4 wordt de internationale stand van zaken op het gebied van OALT getypeerd. Paragraaf 5 bevat tot slot enige samenvattende conclusies.

2.1 Ontwikkelingen in doelstellingen ³

Toen in de jaren zeventig binnen het Nederlandse onderwijs de aandacht voor allochtone kinderen toenam, richtte deze zich vooral op de kinderen van gastarbeiders. Bij het onderwijs in de eigen taal en cultuur ging men ervan uit dat allochtonen zouden terugkeren naar hun land van herkomst en dat het daarom van belang was dat ook hun kinderen de eigen taal goed konden spreken. Eind jaren zeventig/begin jaren tachtig werd steeds duidelijker dat van een terugkeer in de meeste gevallen geen sprake was.

Integratie en acculturatie werden daarom vooropgesteld. Deze gezichtspunten kwamen tot uitdrukking in de beleidsnotitie van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen *Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur* en in de *Minderhedennota* van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, beide van 1983. Het onderwijs in de eigen taal en cultuur werd geplaatst in het kader van het bevorderen van een positief zelfconcept en het zelfbewustzijn van de leerling, terwijl het ook een bijdrage moest leveren aan het verminderen van de kloof tussen school en thuis. Verder kon dit onderwijs een bijdrage leveren aan de interculturele dimensie: door vertrouwd te raken met de eigen taal en cultuur zouden leerlingen meer open staan voor andere culturen. In 1984 kreeg onderwijs in de eigen taal en cultuur (OETC) een wettelijke basis.⁴

Vervolgens verschoof de aandacht van onderwijs in de eigen taal als zodanig naar het leren van de eigen taal als onderdeel van geïntegreerd taalonderwijs, zoals onder meer tot uitdrukking kwam in de nota *Eigen taal als onderdeel van een geïntegreerd talenonderwijs* van staatssecretaris Wallage (1991). In deze nota kwam het accent meer specifiek

³ Zie voor aanvullende informatie over deze ontwikkelingen de notitie van de RMO, in bijlage bij dit advies. De historie tot 1992 staat uitgebreid beschreven in Lucassen en Köbben (1992). Zie verder ook Karsten e.a. (2001).

⁴ Achtereenvolgens in de Wet op het lager onderwijs, Wet op het basisonderwijs, Wet op het primair onderwijs.

te liggen op de ondersteuningsfunctie van de eigen taal bij het leren van Nederlands en bij het overige onderwijs. De cultuurcomponent (de C van OETC) werd weliswaar van belang geacht voor de identiteitsontwikkeling van leerlingen, maar kon worden ondergebracht bij alle taalvakken, zo was de gedachte. Tengevolge van de nota ontstond discussie over de (onduidelijke) plaats van de cultuurcomponent in het OET(C)-onderwijs. Met het verschijnen van het advies *Ceders in de tuin* (1992) van de Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs kwam het cultuurperspectief weer meer op de voorgrond te staan. Deze commissie stelde voor onderwijs in de eigen taal vooral vanuit zijn intrinsieke waarde te beschouwen en dit onderwijs geen onderdeel meer te laten uitmaken van het achterstandenbeleid. Het zou eerder een autonome dan een ondersteunende functie moeten hebben. De gedachte was dat minderheidsgroepen recht hebben op onderwijs in de eigen taal, ook al is er geen sprake van maatschappelijke achterstand. Deze wijziging moest gepaard gaan met een nieuwe naamgeving: 'onderwijs in allochtone levende talen', kortweg OALT.⁵ Het advies om onderscheid te maken tussen een onderwijsachterstandenbeleid en een beleid waarin taal- en cultuurverschillen in de samenleving centraal staan, zou - zo werd althans in eerste instantie gesteld - door de regering worden overgenomen.⁶

Bij de inwerkingtreding van de Wet OALT van 5 maart 1998 (Staatsblad 148) wordt het (achterliggende) doel van OALT in de Memorie van toelichting als volgt omschreven:

"OALT kan een bijdrage leveren aan de emancipatie en participatie van allochtonen in de Nederlandse samenleving en aan het meer intercultureel worden van de Nederlandse samenleving als geheel".

Het onderwijs in allochtone levende talen wordt primair in het kader van cultuurbeleid geplaatst.⁷ Het leren van de moedertaal en daardoor contact houden met de eigen cultuur wordt als hoofddoel van OALT gezien.⁸ Leidend beginsel daarbij is dat een individu door kennis van de eigen culturele achtergrond zelfbewuster kan integreren en participeren in de Nederlandse samenleving. Bovendien zou OALT een bijdrage moeten leveren aan het behoud en de bevordering van de culturele verscheidenheid in Nederland.

Weliswaar wordt OALT primair als cultuuronderwijs beschouwd, maar daarnaast speelt de doelstelling 'taalondersteuning' een rol (meersporenbeleid). Voor allochtone leerlingen in de eerste vier leerjaren van het primair onderwijs wordt de mogelijkheid geopend van taalondersteuning, om achterstanden van deze leerlingen op het gebied van de Nederlandse taal terug te dringen. Gemeenten - waar de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor OALT wordt neergelegd - kunnen ervoor kiezen om de OALT-middelen op deze wijze in te zetten, en om eventueel deze middelen geheel te incorporeren in het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA).⁹

5 *Onder allochtone levende talen verstaat de Commissie "elke taal die afkomstig is van buiten Nederland en die bij inwoners van Nederland in levend gebruik is." (Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs, 1992, p. 41.)*

6 *TK 1993-1994, 23 447, nr. 1, p. 9.*

7 *Zie de toelichting op de hoofdlijnen van de Wet OALT in Uitleg. Gele Katern, nr. 11, 8 april 1998.*

8 *Memorie van toelichting bij de OALT-wet.*

9 *Voor zover gemeenten van deze mogelijkheid gebruik maken, wordt OALT onderdeel van het gemeentelijk onderwijsachterstanden beleid (GOA) en is het niet langer autonoom.*

Uitgaande van de ontwikkelingsgang van het onderwijs in allochtone levende talen moeten de volgende doelstellingen in het kader van onderwijs in de eigen taal van belang worden geacht:

- 1 Een didactische doelstelling: het leren van de thuistaal is instrumenteel voor het beheersen van het Nederlands en wellicht ook voor andere schoolvakken.
- 2 Een maatschappelijke doelstelling: een voorziening voor het leren van de eigen taal geeft de desbetreffende taalgroep een plaats in de samenleving en maakt haar onderdeel van het maatschappelijk proces. De maatschappelijke integratie is hiermee gediend.
- 3 Een individuele of groepshonorerende doelstelling: onderwijs in de eigen taal kan een wens zijn van een individueel lid van de samenleving of van een specifieke taalgroep, een wens die in het politieke proces gehonoreerd kan worden. Een voorziening voor het leren van de eigen taal kan juridische aspecten als gevolg van internationale afspraken in met name Europees verband met zich meebrengen.

2.2 De huidige praktijk

Bij de hier volgende schets van de huidige praktijk van OALT wordt aan uiteenlopende aspecten apart aandacht besteed. Op grond van zijn oriëntatie op de implementatie van OALT (zie paragraaf 1.2) constateert de raad dat de praktijk enkele positieve ervaringen te zien geeft, zoals het enthousiasme van medewerkers die betrokken zijn bij OALT, het groeiend aantal initiatieven en de toenemende professionalisering van OALT-leerkrachten. Daarnaast zijn er in de praktijk echter uiteenlopende knelpunten op het niveau van doen en uitwerking van OALT te signaleren. Dergelijke knelpunten zullen in dit hoofdstuk worden aangegeven.¹⁰

De informatie voor deze praktijkschets is afkomstig van gemeenten¹¹ en verder ontleend aan Kamerstukken en onderzoeksrapporten.¹² Daarbij gaat het om een beperkte kwalitatieve selectie. Algemeen kwantitatief onderzoek ten aanzien van de uitvoering van de OALT-wetgeving ontbreekt nog. Het SCP voert thans, in aansluiting op een eerder onderzoek in zeven gemeenten, een vervolgonderzoek uit onder alle gemeenten die OALT aanbieden.

2.2.1 ALGEMEEN

In de volgende paragrafen wordt een aantal aspecten van de OALT-praktijk afzonderlijk belicht. Met betrekking tot deze praktijk zijn ook enkele constatering relevant die niet bij een van die aspecten afzonderlijk ondergebracht kunnen worden, terwijl ze voor een juist zicht op de implementatie van OALT toch van belang zijn. Deze constatering worden hieronder eerst weergegeven.

¹⁰ De informatie over knelpunten is gebaseerd op de volgende publicaties: Visser en Van Antwerpen (2000), p. 33; Turkenburg (2001), p. 76 t/m 78 en 93; Algemene Rekenkamer (2001), p. 32/33. Zie verder de Brief 'Onderwijs in Allochtone Levende Talen' van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 27 februari 2001 (PO/OO/2001/7871).

¹¹ Benaïssa, F., (1998, 2001); Dienst Stedelijk Onderwijs Rotterdam (1999, 2000); Dienst Welzijn Amsterdam/ gemeentelijk steunpunt OALT van de gemeente Amsterdam, 2000; Schoolbegeleidingsdienst Rijnland (2000, 2001); tevens is informatie ontleend aan diverse gesprekken met OALT-beleidsmedewerkers van verschillende gemeenten.

¹² Algemene Rekenkamer, o.c.; Rossem, Rutten en Pouwer (1999); Turkenburg (o.c.); Visser en Van Antwerpen (o.c.).

Een eerste soort constatering betreft de doelen van OALT:

- de over de jaren heen wisselende doelstellingen hebben in de praktijk geleid tot grote onduidelijkheid over de positie van het onderwijs in de eigen taal; met het meersporenbeleid van de Wet OALT duurt deze onduidelijkheid voort;
- de onduidelijkheid geldt in de eerste plaats de positie van de cultuurcomponent;
- daarnaast bestaat zowel over de inhoud van de taalondersteuning als over de inhoud van de cultuurcomponent onvoldoende duidelijkheid;
- de politieke en maatschappelijke stellingnames ten aanzien van de doelen van OALT lopen sterk uiteen;¹³
- de beleidstheorie achter onderwijs in de eigen taal c.q. OALT is vaag en omstreden; in de loop der jaren worden steeds nieuwe legitimeringen voor continuering van het beleid gezocht.¹⁴

Een tweede soort constatering betreft de doelgroep:

- sinds de jaren zeventig is de doelgroep aanzienlijk in omvang toegenomen en zeker de laatste jaren nemen de aantallen steeds toe; het aantal leerlingen in het primair onderwijs dat tot de culturele minderheden behoort is in zes jaar tijd met bijna 30% gestegen (van 166.000 naar ruimt 211.000 leerlingen);¹⁵ deze stijging leidt tot een aanzienlijke budgettaire druk;
- sinds de jaren zeventig is de doelgroep aanzienlijk gediversifieerd, naar herkomst zowel als naar opleidingsniveau;
- een probleem bij deze diversificatie is het toenemende aantal taalgroepen dat voor OALT in aanmerking komt: was oorspronkelijk van een beperkt aantal allochtone talen sprake, op dit moment gaat het om minstens honderdzestig verschillende taalgroepen. Financiële en praktische beperkingen maken het zo goed als onmogelijk om aan het OALT-principe 'voor *alle* taalgroepen' op enigszins adequate wijze recht te doen;
- een tweede probleem bij de diversificatie is dat naast de traditionele groepen - waar vaak èn van een taal- èn van een meer algemene achterstandsproblematiek sprake is - in Nederland inmiddels ook veel kinderen van westerse allochtonen (die gewoonlijk niet als allochtoon worden omschreven vanwege bijvoorbeeld culturele overeenkomsten) en/of van allochtonen met middelbare of hogere opleiding (die weinig of geen achterstand vertonen ten opzichte van het Nederlandse gemiddelde) aanwezig zijn; de huidige OALT-benadering komt niet aan de behoeften van deze groepen tegemoet, omdat nog veelal sprake is van een 'smalle' definitie van de allochtone doelgroep, gekoppeld aan 'achterstand'.¹⁶

Een derde constatering betreft het draagvlak voor de OALT-doelstellingen:

- gemeenten, schoolbesturen en schooldirecties zijn in het algemeen meer voorstander van de component taalondersteuning dan van de component cultuur-educatie;¹⁷
- ten aanzien van geen van de twee componenten zijn de verwachtingen hoog gespannen;
- ouders en leerlingen zijn vaak onvoldoende voor OALT gemotiveerd.

13 Karsten, e.a. (o.c.), p. 23 e.v.

14 Ibid. p. 42.

15 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1998 a), p. 118.

16 Verhallen e.a. (2001), p. 42.

17 Turkenburg (o.c.), p. 119.

2.2.2 VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING

Met de inwerkingtreding van de Wet OALT geeft de rijksoverheid de uitvoering van het betreffende beleid uit handen, ten gunste van de *gemeente*, mede omdat herkomst en culturele achtergrond van de bevolking per gemeente variëren en gemeenten beter in staat zijn het aanbod daarop af te stemmen. Niet alleen de verantwoordelijkheid voor de uitvoering maar ook de keuze van doelstellingen en de bepaling van doelgroepen c.q. in aanmerking komende taalgroepen komen in handen van de gemeente te liggen (zie ook de paragrafen 2.2.3 en 2.2.4). Wel zijn gemeenten verplicht om, in overleg met de schoolbesturen, vierjaarlijks een OALT-plan vast te stellen. Deze verplichting vervalt indien de gemeente - na de *allochtone ouders* gehoord te hebben - besluit de doeluitkering van het rijk geheel te bestemmen voor taalondersteuning van allochtone leerlingen in de eerste vier leerjaren van het primair onderwijs. Er bestaat ten aanzien van OALT geen evaluatie-verplichting voor gemeenten.¹⁸

De gemeente is verplicht ouders en scholen te betrekken bij het besluit welk talenaanbod zal worden aangeboden en door welke scholen of instellingen.

Voor de uitvoering en de kwaliteit van het gemeentelijke OALT-beleid zijn de *scholen* en/of andere instellingen die het aanbod verzorgen verantwoordelijk. Zij zijn ook verantwoordelijk voor het aanstellen van OALT-docenten en voor de begeleiding en (na)scholing van deze docenten. Verder zijn scholen verantwoordelijk voor de contacten met de ouders van de leerlingen. Over de inzet van de OALT-middelen behoren scholen verantwoording af te leggen aan de gemeente.

De *onderwijsinspectie* bewaakt de kwaliteit van het gegeven onderwijs.

CONSTATERINGEN HIERBIJ :

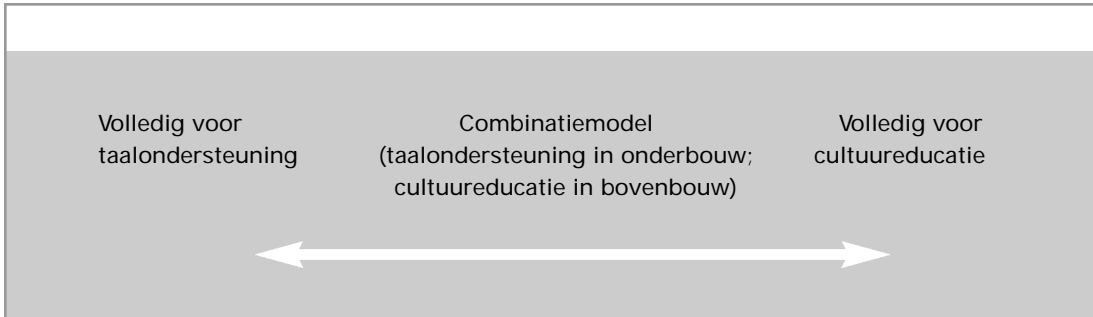
De belangrijkste constatering ten aanzien van de verantwoordelijkheidsverdeling, met name tussen rijk en gemeente, betreft de hierboven genoemde mogelijkheid die de wet gemeenten biedt om op het primaire OALT-doel 'cultuureducatie' in te leveren, ten gunste van taalondersteuning en achterstandenbeleid (paragraaf 2.1.3). Een knelpunt kan liggen bij de keuze van de in aanmerking komende taalgroepen en leerlingen: de criteria die gemeenten hiervoor hanteren, lopen sterk uiteen (paragraaf 2.1.4). Voor het overige leidt de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, gemeente en scholen volgens de raad niet tot principiële belemmeringen bij de implementatie van het OALT-beleid. Wel kan de verdeling van verantwoordelijkheden bij de uitvoering praktische knelpunten teweegbrengen, bijvoorbeeld als gemeenten beleid voeren ten aanzien van het OALT-aanbod voor nieuwe taalgroepen, terwijl bij verandering van gemeentelijk beleid terzake wachtgeldconsequenties op schoolniveau kunnen ontstaan.¹⁹

18 Wel kan het rijk middelen van de gemeente terugvorderen als deze niet (geheel) besteed zijn overeenkomstig de wettelijke bepalingen.

19 Zie voor een uitvoeriger overzicht de eerder genoemde brief van de staatssecretaris aan de Kamer van 27 februari 2001.

2.2.3 KEUZE DOELSTELLING

Zoals reeds aangegeven kunnen gemeenten zelf besluiten ten bate van welke doelstelling zij de OALT-gelden inzetten op het continuüm taalondersteuning/cultuureducatie:



Er zijn gemeenten die de OALT-gelden alleen voor taalondersteuning of alleen voor cultuureducatie inzetten. Het merendeel van de gemeenten lijkt echter te kiezen voor het combinatiemodel: taalondersteuning in de onderbouw en cultuureducatie in de bovenbouw van het primair onderwijs.

CONSTATERINGEN HIERBIJ :

Terwijl in de wet het zwaartepunt bij cultuureducatie werd gelegd, blijkt dat in de praktijk het zwaartepunt bij taalondersteuning is komen te liggen. Gemeenten hechten in het algemeen meer belang aan de vermindering van taalachterstanden van allochtone leerlingen dan aan onderwijs in de eigen taal als zodanig. Daarnaast zijn er pragmatische redenen om voor taalondersteuning te kiezen: bijvoorbeeld het probleem van wachtgeldten bij teruglopende belangstelling voor OALT als cultuureducatie, of het feit dat het bieden van taalondersteuning binnen de reguliere schooltijd het toezicht houden op de lessen vergemakkelijkt.

2.2.4 DOELGROEPEN

Allochtone leerlingen uit alle schooljaren van het primair onderwijs kunnen het cultuurgerichte OALT volgen. Als de gemeente daarvoor kiest - wat ze in de meerderheid van de gevallen ook doet - kunnen allochtone leerlingen in de leergroepen 1 t/m 4 taalondersteuning krijgen. De Wet OALT richt zich niet alleen op leerlingen uit het primair onderwijs, maar heeft eveneens betrekking op leerlingen uit het (voortgezet) speciaal onderwijs. In principe komen *alle* allochtone kinderen voor OALT in aanmerking; de wet legt qua leerlingenaantallen geen ondergrens voor een specifiek aanbod.

In beginsel wordt OALT ook aangeboden aan *alle* taalgroepen, voor zover ouders dat wensen. Het is uiteindelijk echter aan de gemeente te bepalen voor welke taalgroepen OALT daadwerkelijk wordt aangeboden. Een behoeftepeiling door de gemeente onder de ouders van anderstalige leerlingen is wettelijk verplicht gesteld.²⁰ Deze behoeftepeiling betreft in beginsel alle talen die in Nederland in levend gebruik zijn. Om te voorkomen dat er verwachtingen worden gewekt die in een later stadium niet kunnen worden waargemaakt, heeft de gemeente de bevoegdheid om vooraf te bepalen onder welke

taalgroepen een behoeftepeiling zal worden gehouden. De gemeente bepaalt ook de wijze waarop aan de behoeftepeiling uitvoering moet worden gegeven.

De ene taalgroep blijkt meer gemotiveerd voor onderwijs in de eigen taal dan de andere. Voor groepen die, blijkens de behoeftepeiling, onderwijs in de eigen taal wensen, is de beslissing of in die wensen wordt voorzien aan de gemeente.

CONSTATERINGEN HIERBIJ :

Bij gemeenten is sprake van uiteenlopende overwegingen en criteria bij de besluitvorming over het OALT-aanbod. Uit het eerder vermelde onderzoek (voetnoot 10) komen overwegingen naar voren als de omvang van het OALT-budget, de omvang van de taalgroepen, de verdeling van het aantal leerlingen over verschillende scholen, de invloed van ouders, de beschikbaarheid van geschikte leermiddelen en de aanwezigheid van gekwalificeerde OALT-leerkrachten. In de praktijk is het resultaat van de behoeftepeiling dat OALT vooral voor taalgroepen Turks en Arabisch wordt aangeboden.²¹ Overigens gaat het bij lang niet alle leerlingen die dit aanbod volgen daadwerkelijk om de 'eigen taal': voor 60 à 70% van de betreffende leerlinggroepen is de thuistaal in feite Koerdisch dan wel Berbers.²² Talen van kleinere taalgroepen - taalgroepen met lokaal een gering aantal leerlingen - worden nauwelijks opgenomen in de OALT-plannen van gemeenten. Wanneer zulke groepen onderwijs in de eigen taal wensen, zullen zij dit vooralsnog meestal zelf moeten organiseren ('zelforganisaties').

2.2.5 FINANCIERING

De budgetten voor OALT verschillen sterk per gemeente. Eén keer in de vier jaar wordt vastgesteld welke gemeenten in aanmerking komen voor een specifieke uitkering ten behoeve van OALT. Deze uitkering aan de gemeenten werd aanvankelijk opgebouwd op grond van de volgende, wat diffuse regeling.²³ De personele budgetten komen overeen met de gemiddelde personele lasten die in het schooljaar 1997/1998 aan scholen voor OETC beschikbaar zijn gesteld. De budgetten voor materiële instandhouding corresponderen met datgene waarop scholen ten behoeve van OETC in 1998/1999 aanspraak zouden hebben kunnen maken. Verder kan een gemeente aanspraak maken op een deel van de f10 miljoen van het rijk voor verbreding van het aanbod voor nieuwe taalgroepen. Worden gemeenten geconfronteerd met een extra vraag naar OALT - bijvoorbeeld door instroom van een nieuwe groep asielzoekers -, dan dienen zij dit binnen het beschikbaar gestelde budget op te vangen dan wel zelf middelen ter beschikking te stellen.

CONSTATERINGEN HIERBIJ :

Vastgesteld kan worden dat voor een uitbreiding van het OALT-aanbod naar de in aanmerking komende nieuwe taalgroepen van overheidswege aanzienlijk grotere financiële inspanningen nodig zouden zijn dan nu voorzien worden.²⁴ De situatie is zodanig dat het

20 *Zie artikel 110g, vijfde lid, van de Wet op het basisonderwijs, en artikel 106f, vijfde lid, van de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs.*

21 *Om een beeld te geven: Van de vijftig scholen die meededen aan het onderzoek van Visser en Van Antwerpen (o.c.) op het punt van cultuureducatie, zijn er 28 waar leerlingen cultuureducatie in Turks volgen, met een gemiddelde van 16 leerlingen per school en zijn er 17 scholen waar leerlingen cultuureducatie Marokkaans-Arabisch volgen, met gemiddeld 25 leerlingen per school.*

22 *Emmelot, Van Schooten en Timman (2000), p. 233.*

23 *Regeling volgens Uitleg. Gele Katern, nr. 11, 8 april 1998.*

24 *Volgens Van Rossem e.a., (1999). (p. 21) hebben gemeenten een voorkeur voor het inzetten van een groter deel van de middelen voor onderwijsachterstanden en taalstimulering voor de groepen een tot en met vier.*

merendeel van de taalgroepen dat in principe voor OALT in aanmerking komt, in de praktijk niet bereikt wordt; overigens spelen hier nog andere factoren dan enkel financiële, bijvoorbeeld tekorten aan leerkrachten. Andere knelpunten, die vooral voor de inzet van gekwalificeerde leerkrachten gevolgen hebben, hebben enerzijds betrekking op het feit dat uit de OALT-middelen het voormalige OETC-personeel bekostigd moet worden dat bij de overgang naar OALT gehandhaafd blijft, anderzijds op de wachtgelden die gemeenten moeten opbrengen bij ontslag van leerkrachten die niet aan de aangescherpte OALT-eisen voldoen (zie ook paragraaf 2.2.7).

2.2.6 ORGANISATIEVORMEN

De vorm waarin OALT-lessen worden georganiseerd, is mede afhankelijk van de doelstelling waarvoor de gemeente heeft gekozen: onderwijs in eigen taal - cultuureducatie - ofwel taalondersteuning. Zoals gezegd kiezen gemeenten soms voor alleen taalondersteuning dan wel onderwijs in eigen taal, maar meestal wordt van een combinatiemodel uitgegaan.

- Taalondersteuning vindt binnen het curriculum en binnen de school plaats en wordt op verschillende tijdstippen gerealiseerd: hetzij in de vorm van 'remedial teaching' tijdens de lessen dan wel voorafgaand daaraan ('pre-teaching'), hetzij in kleine groepjes buiten de reguliere lessen om. Bij taalondersteuning gaat het vrijwel altijd om de grote taalgroepen als Turks en Arabisch.
- Het combinatiemodel kiest voor OALT als taalondersteuning in de onderbouw en voor cultuureducatie in de bovenbouw. In scholen die dit model hanteren, worden naschools lessen cultuureducatie gegeven voor dezelfde talen die in de onderbouw in de vorm van taalondersteuning worden gegeven. Ook hier gaat het vrijwel altijd om de grote taalgroepen. De component taalondersteuning wordt gerealiseerd in de school en tijdens de schooluren, de 'eigen taal en cultuur-component' na schooltijd.
- Onderwijs in de eigen taal in de zin van cultuureducatie vindt - ook als het zelfstandig, dat wil zeggen niet binnen een combinatiemodel wordt verwezenlijkt - na schooltijd plaats en blijkt in de praktijk op verschillende manieren gestalte te krijgen: in de school zelf dan wel op een buitenschoolse locatie, en na afloop van de reguliere lessen of op woensdag of zaterdag. De cultuurcomponent krijgt bijvoorbeeld vorm in het kader van de verlengde schooldag. Allochtone kinderen van de bovenbouw blijven in dat geval vrijwillig na schooltijd op school om eigen taal te ontvangen van een OALT-leerkracht. Een andere mogelijkheid is de Taalschool. Gemeenten en schoolbesturen kiezen er daarbij voor lessen cultuureducatie niet op de verschillende scholen te organiseren, maar op een centraal punt. In beide gevallen gaat het hier nagenoeg altijd om de grote taalgroepen. Voor de kleine taalgroepen worden lessen in de eigen taal door OALT-leerkrachten verzorgd, buitenschools ('lespunten') en buiten schooltijd, vaak op woensdagmiddag en zaterdagochtend. Talen als Hebreeuws, Iraans, Grieks, Servisch, Italiaans en Kroatisch behoren tot de kleine taalgroepen. Voor de taalgroepen die niet in de OALT-plannen van gemeenten worden opgenomen (meestal taalgroepen die voor Nederland nieuw zijn, zoals Hindi, Sranan, Papiamentu, Urdu en Somalisch), vallen lessen in de eigen taal onder verantwoordelijkheid van de eigen verenigingen of stichtingen van allochtone groeperingen (zelforganisaties).

CONSTATERINGEN HIERBIJ :

Enkele knelpunten die zich in de praktijk voordoen, lijken verband te houden met de organisatievorm waarin OALT wordt aangeboden.

Wat betreft de - binnenschoolse - taalondersteuning worden knelpunten genoemd als het feit dat de aantallen kinderen per taalgroep onvoldoende zijn om OALT doelmatig te kunnen organiseren, dat de relatie tussen OALT-lessen en het regulier curriculum vaak onvoldoende is, dat inroostering van deze lessen een complexe zaak is, en dat aparte lokalen ontbreken.

Met betrekking tot het combinatiemodel wordt aangevoerd dat positionering van onderwijs in de eigen taal in de verlengde schooldag in de praktijk tot een tweedeling in de klassen leidt (taal versus andere activiteiten), terwijl bij invoering van een Taalschool de te overbruggen afstand voor kinderen een bezwaar kan zijn. Voor OALT-leerkrachten die ook naschools lesgeven, geldt als bezwaar dat zij docentenvergaderingen niet kunnen bijwonen, hetgeen weer de integratie in het docententeam belemmert.

Bij OALT als louter 'onderwijs in de eigen taal' wordt ook als bezwaar genoemd dat een relatie met het reguliere curriculum en met het reguliere schoolgebeuren ontbreekt. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de status van dit onderwijs afneemt. Praktische knelpunten zijn onder meer een versnipperde aanstelling voor OALT-leerkrachten, het kampen met vacatures en het vinden van goede huisvesting. Indeling in groepen is lastig: docenten geven les aan groepen die zowel qua leeftijd als qua taalniveau zeer heterogeen zijn. Zij kennen bovendien de achtergrond en reguliere schoolprestaties van de leerlingen niet. Van een geheel andere orde is het probleem dat, bij het onderwijs in de eigen taal in de zin van cultuureducatie, politiek en religie niet altijd buiten schot blijven. Het is in zo'n situatie moeilijk om controle te houden op de scheiding tussen taalonderwijs en godsdienstonderwijs dan wel politieke beïnvloeding.

2.2.7 LEERKRACHTEN

De leerkrachten die oorspronkelijk onderwijs in de eigen taal en cultuur gaven (OETC/OET), kregen met de Wet OALT in principe de bevoegdheid ook onderwijs in allochtone levende talen te geven. Wel werden voor hen cursussen georganiseerd, gericht op verbetering van de beheersing van de Nederlandse taal en op vergroting van hun pedagogisch-didactische vaardigheden. Met de recente wetwijziging zijn met name de eisen aan leraren die taalondersteuning geven aangescherpt:²⁵ zij kunnen bij inwerking-treding van de wet alleen nog maar taalondersteuning geven als zij beschikken over een voldoende beheersing van het Nederlands én van de betreffende allochtone taal. Voor leraren die OALT als cultuureducatie verzorgen heeft dit wetsvoorstel geen gevolgen. Om te kunnen voorzien in de behoefte aan OALT-leerkrachten voor nieuwe taalgroepen, is het mogelijk dat - in eerste instantie onbevoegde - moedertaalsprekers ('native speakers') als leraren worden ingezet. Zij krijgen een tijdelijke bevoegdheid onder de voorwaarde dat zij een voor hen bestemde opleiding tot OALT-leraar gaan volgen. Om voor het volgen van die opleiding, en daarmee voor het verkrijgen van die tijdelijke bevoegdheid, in aanmerking te kunnen komen, dient de 'native speaker' wel aan voorwaarden te voldoen op het punt van vooropleiding (afgerond op hbo-niveau) en een aantoonbare beheersing van de Nederlandse taal.

CONSTATERINGEN HIERBIJ :

Het aantrekken van bekwame en bevoegde OALT-leerkrachten evenals de begeleiding van deze leerkrachten vormt een probleem. De voormalige OETC-leerkrachten die een aanstelling als OALT-leerkracht kregen, zijn daartoe in het algemeen niet voldoende gekwalificeerd. Vooral de beheersing van het Nederlands en de pedagogisch-didactische kwaliteiten van een deel van de OALT-docenten schieten te kort. Ook het gevolgd hebben van de applicatiecursus en het bezit van het diploma NT2 blijken geen garantie te zijn dat leerkrachten het Nederlands voldoende beheersen.²⁶ Het probleem van het tekort aan leerkrachten speelt vooral bij de nieuwe taalgroepen. Een extra probleem vormen de wachtgeldden: om deze tot een minimum beperkt te houden, worden ook leerkrachten aangehouden wier kwalificaties niet in alle opzichten adequaat zijn.²⁷

2.2.8 BESCHIKBAARHEID LEERMATERIAAL

Voor Turks, Arabisch, Spaans, Portugees, Chinees en Moluks-Maleis zijn in Nederland ontwikkelde methodes aanwezig.²⁸ Voor andere talen zijn leermiddelen die geschikt zijn voor gebruik in Nederland, in het algemeen schaars. De vier grote steden hebben een initiatief genomen dat heeft geleid tot een Taal Onafhankelijk Model (TOM) voor OALT als cultuureducatie in de bovenbouw primair onderwijs.²⁹ Het model biedt ontwikkelaars een didactisch kader waarbinnen taalafhankelijke modellen (TAM) en leermaterialen voor de bovenbouw kunnen worden ontwikkeld.

CONSTATERINGEN HIERBIJ :

Ten dele kan het tekort aan leermiddelen als een aanloopprobleem worden beschouwd. Er spelen echter ook problemen van meer structurele aard. Lesmateriaal uit het land van herkomst sluit in de meeste gevallen niet aan op de westerse belevingswereld van de allochtone leerlingen in Nederland. De instructies van het lesmateriaal zijn daardoor voor leerlingen lastig te volgen. Voor enkele talen geldt dat deze talen in het land van herkomst geen feitelijke schooltalen zijn. Dit bemoeilijkt het ontwikkelen van goed lesmateriaal. Er is een tekort aan leermiddelen die door ict worden ondersteund. Uitgeverijen staan niet welwillend tegenover het ontwikkelen van lesmateriaal voor kleine taalgroepen, omdat dit weinig rendabel is.

2.2.9 TOEZICHT

OALT valt onder toezicht van de inspectie. Dit geldt zowel voor het OALT-aanbod dat door scholen wordt verzorgd, al dan niet binnen het curriculum, als voor het aanbod dat door andere instellingen wordt gerealiseerd. Bij het uitoefenen van haar toezichthoudende functie kan de inspectie in het kader van het periodieke kwaliteitsonderzoek een beroep doen op onafhankelijke deskundigen.³⁰ Om toezicht te kunnen houden op het onderwijs in allochtone levende talen dat buiten schooltijd wordt gegeven, ontwikkelt de inspectie momenteel een toetsingsinstrumentarium.

²⁶ Algemene Rekenkamer, o.c., p. 34.

²⁷ Onderzoek naar de omvang van de groep OALT-leerkrachten voor wie instroom in een wachtgeldregeling waarschijnlijk lijkt, wordt momenteel door Regioplan uitgevoerd, maar resultaten zijn nog niet beschikbaar.

²⁸ Extra, 2001, p. 99.

²⁹ Codina e.a., 2001.

³⁰ Artikel 10, vijfde lid, van de Wet op het onderwijstoezicht (is overigens nog voorstel van wet).

Naast de inspectie, houdt ook de gemeente toezicht op de uitvoering van OALT en op de effectieve inzet van OALT-middelen door de scholen.

CONSTATERINGEN HIERBIJ :

Voor beide OALT-doelen, taalondersteuning respectievelijk eigen taal en cultuur, ontbreken prestatie-indicatoren waarop getoetst kan worden.³¹ Er zijn geen kerndoelen of eindtermen gegeven. Ook is het voor de inspectie niet gemakkelijk om de kwaliteit van OALT-leerkrachten te beoordelen als deze de Nederlandse taal niet goed beheersen en/of inspecteurs de betreffende allochtone talen niet beheersen. Vanwege incomplete plannen van aanpak van de gemeente is het voor de inspectie soms onduidelijk welke taalgroepen OALT-lessen moeten krijgen, terwijl de inspectie evenmin altijd bekend is met de locaties waar de lessen gepland zijn.³²

2.3 Onderzoek naar realisering van de doelstellingen

Over de vraag of en in hoeverre de in paragraaf 2.1 onderscheiden doelstellingen waargemaakt worden, is slechts beperkt onderzoeksinformatie beschikbaar. Achtereenvolgens wordt hier weergegeven wat bekend is over de realisering ten aanzien van:

- a De didactische doelstelling: onderwijs in de eigen taal mede in functie van een betere beheersing van de Nederlandse taal respectievelijk mede gericht op ondersteuning voor andere vakken en op een verbetering van schoolprestaties in het algemeen;
- b De maatschappelijke doelstelling: onderwijs in de eigen taal met het oog op emancipatie, participatie en integratie van allochtonen in de Nederlandse samenleving.³³
- c De individuele of groepshonorerende doelstelling. In dit verband is de vraag relevant of tegemoet gekomen wordt aan de wens van individuen en taalgroepen op het gebied van taalonderwijs.

2.3.1 DE DIDACTISCHE DOELSTELLING

De meeste onderzoeken naar onderwijs in de eigen taal - ze zijn overigens gering in aantal en veelal op kleine steekproeven gebaseerd - richtten zich met name op het vaststellen van de effecten van onderwijs in de eigen taal op de Nederlandse taalverwerving en deels op prestaties in het algemeen.

Eenzijds wordt het belang van een goede beheersing van de eigen taal benadrukt omdat een voldoende vaardigheid in de moedertaal noodzakelijk zou zijn voor het verkrijgen van een rijke vaardigheid in de tweede taal en voor intellectuele ontwikkelingsmogelijkheden in het algemeen.³⁴ Overigens wordt ook beargumenteerd dat eventuele samenhang tussen de vaardigheid in de eerste en tweede taal niet zozeer wordt veroorzaakt door de vaardigheid in de eerste taal als zodanig als wel door achterliggende factoren die bij beheersing van de thuistaal een belangrijke rol spelen, zoals thuismilieu en intelligentie.³⁵

31 Atsma, M. *Onderwijsinspectie: 'Zo kunnen we niet verder'*. In: Het Onderwijsblad nr. 13, 30 juni 2001, p. 40/41.

32 *Algemene Rekenkamer, o.c., p. 38/40.*

33 *De gegevens zijn met name ontleend aan analyses van Emmelot e.a., 2000; Karsten e.a., 2001; en Turkenburg, 2001.*

34 *Karsten e.a. (o.c.), p. 40.*

35 *Verhallen e.a. (2001), p. 11.*

Hoe dan ook: er zijn geen effecten gevonden van eigen taalonderwijs op de beheersing van de tweede taal, het Nederlands.³⁶

Anderzijds wordt onderwijs in de eigen taal bepleit bij wijze van ondersteuning bij het verwerven van het Nederlands - waarmee ook een algemener schools presteren gediend zou zijn. De invalshoek is hier het onderwijsachterstandenbeleid: taalondersteuning wordt bepleit vanuit de veronderstelling dat in de onderwijsachterstanden van allochtone leerlingen juist de taal een belangrijke factor is. Eigen taalonderwijs als zodanig zou allochtone leerlingen niet helpen in het wegwerken van hun achterstand. Driessen spreekt in dit verband over "een naïeve opvatting over de compenserende werking van OET(C), gekoppeld aan een onderschatting van de ernst van de achterstanden van allochtonen."³⁷

Tweetalig onderwijs, waarbij de aanvankelijk dominante taal (de eigen taal) voor de overdracht van kennis en vaardigheden gehanteerd wordt, kan de conceptuele inhoud van de te leren en verder te ontwikkelen taal (het Nederlands) versterken. Op grond van het beschikbare onderzoek zijn over het nut van onderwijs in de eigen taal in de vorm van tweetalig onderwijs voor schoolsucces in het algemeen en de verwerving van de Nederlandse taal in het bijzonder nog nauwelijks uitspraken mogelijk. Van tweetalig onderwijs werden tot op heden noch positieve, noch negatieve effecten op de Nederlandse taalontwikkeling aangetoond. Effectonderzoek naar de ondersteunende functie van OALT voor NT2 binnen het kader van geïntegreerd taalonderwijs is nog niet uitgevoerd.³⁸

2.3.2 DE MAATSCHAPPELIJKE DOELSTELLING

Voorstanders van eigen taalonderwijs benadrukken dat van beheersing van de moedertaal en het contact met de eigen cultuur een gunstige invloed uitgaat op het ontwikkelen van de eigen identiteit en het zelfbeeld van kinderen in een multi-etnische respectievelijk een multiculturele omgeving. Eveneens zouden er effecten zijn op leermotivatie en welbevinden. Zulke effecten zouden op hun beurt emancipatie bevorderen en gunstig zijn voor participatie, integratie en interculturaliteit.

Onderzoek biedt enige aanwijzing dat onderwijs in de eigen taal wel effecten heeft op leermotivatie, zelfbeeld en welbevinden van leerlingen.³⁹ Het verband met identiteitsvorming en zelfbewustzijn is tot op heden niet met onderzoeksgegevens onderbouwd.⁴⁰ Een verband met emancipatie, participatie, integratie of interculturaliteit kan in theorie wel aannemelijk worden gemaakt, maar dergelijke verbanden kunnen in de praktijk onderzoeksmatig nooit hard worden gemaakt: de methodologische problemen voor een dergelijke onderneming zijn namelijk te groot. Dit gegeven speelt overigens niet alleen bij OALT, maar algemener: overal waar in het onderwijs ruimere sociaal-maatschappelijke, culturele of economische doelstellingen als rationale worden aangevoerd voor minder of meer majeure ingrepen in het onderwijs is een evaluatie op grond van een vergelijkend

36 *Geen positieve effecten, maar evenmin worden negatieve effecten geconstateerd, ook als dit onderwijs - zie OET - in de schooltijd gegeven wordt. (Karsten e.a. (o.c.), p. 40).*

37 *Driessen (1994), aangehaald door Turkenburg (o.c.), p. 5.*

38 *Emmelot e.a. (o.c.), p. 125 e.v.; Karsten e.a. (o.c.), p. 39/40. Overigens wordt in correlatief onderzoek wel positieve samenhang geconstateerd tussen het gebruik van NT2-methoden als zodanig en taalvaardigheid Nederlands. Experimenteel onderzoek ontbreekt. Zie Emmelot e.a. (o.c.), p. 229.*

39 *Karsten e.a. (o.c.), p. 40.*

40 *Karsten, e.a. (o.c.), p. 55.*

experimenteel-controle ontwerp welhaast onmogelijk. De introductie van basisvorming, het studiehuis, of de uitbreiding van curricula met vakken als verzorging, cultuur of economie, kunnen als voorbeeld gelden.⁴¹

2.3.3 DE INDIVIDUELE OF GROEPHONORERENDE DOELSTELLING

Het belang van onderwijs in de eigen taal wordt door sommigen gezien in het gegeven dat aldus tegemoetgekomen wordt aan een uitgesproken wens van individuele leden van de samenleving of van andere taalgroepen hetgeen geen andere onderbouwing zou behoeven dan het belang van de eigen taal voor deze minderheden zelf. Voor zover onderzoek naar de mate waarin de doelen zijn verwezenlijkt hier relevant is, zal het gaan om onderzoek naar de effecten van het onderwijsaanbod voor deze eigen taalverwerving. Dergelijk onderzoek is zeer beperkt en vertoont vaak methodologische tekortkomingen, zodat in feite over effecten van dit taalonderricht weinig te zeggen valt.⁴² Er is slechts één studie waarin - voor Turkse leerlingen - positieve effecten van OETC op de verwerving van de eigen taal worden gerapporteerd (vergelijkbare effecten voor Marokkaanse leerlingen worden echter niet gevonden).⁴³ Bij deze informatie moet worden aangetekend dat het beperkte onderzoek dat voorhanden is, steeds verricht werd in de huidige situatie; het gaat hier uitdrukkelijk om een situatie waarin de vormgeving van het onderwijs in de eigen taal nog ernstige gebreken vertoont (zie de knelpunten die in de vorige paragraaf genoemd werden op het punt van tijdsinvestering, beschikbaarheid van deskundige leerkrachten, beschikbaarheid van adequate methoden en leermiddelen, aanwezigheid van prestatie-indicatoren waarop getoetst kan worden).

Vanuit de rondetafelconferentie en de interviewronde die de raad heeft gehouden, is verder kritiek geuit op de aanpak van de behoeftepeiling, onder meer omdat de peiling onder allochtone ouders te incidenteel plaatsvindt. Hieraan is toegevoegd dat allochtone ouders onvoldoende worden gewezen op de mogelijkheid om beroep aan te tekenen als zij het niet eens zijn met een besluit van de gemeente om een bepaalde levende taal niet in het aanbod op te nemen.

2.3.4 BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN DE VERWEZENLIJING VAN DE DOELEN

Wat betreft de eerste (didactische) doelstelling valt te constateren dat de effecten van taalondersteuning vanuit de eigen taal bij de taalverwerving in de tweede taal slechts uit een relatief klein deel van het beschikbare onderzoek naar voren komt. Wat betreft de maatschappelijke doelstelling is waar te nemen dat deelname aan eigen taalonderwijs - mede door de focus op taalondersteuning - weinig meetbaar effect heeft gehad op de beheersing van de eigen taal en bekendheid met de eigen cultuur. Ten aanzien van de derde doelstelling kan de conclusie worden getrokken dat de ene taalgroep meer gemotiveerd blijkt te zijn dan de andere taalgroep.

41 Zie voor een duidelijk overzicht van de problemen met dit type onderzoek, geïllustreerd aan de hand van de evaluatie van de basisvorming, Dronkers (1988). Zie verder Meijer e.a. (1992) respectievelijk Kamens e.a. (1996).

42 Emmelot, o.c., p. 128.

43 Extra e.a., 2001, p. 13/14.

2.4 Internationale vergelijking

Uit documentatiemateriaal naar eigen taalonderwijs in andere landen blijkt dat de visie die een land heeft op de positie van allochtonen in de samenleving van invloed is op de keuzen die gemaakt worden bij het bepalen van de doelen van het onderwijs in de eigen taal.⁴⁴ Deze visies liggen op het continuüm van 'assimilatie' tot 'multiculturalisme'. Het *assimilatieconcept* gaat ervan uit dat de allochtone minderheidsgroepen op den duur verdwijnen in een cultureel homogene samenleving; dit kan resulteren in een nadruk op onderwijs in de eigen taal bij wijze van taalondersteuning en aan het voorbijgaan aan onderwijs in de eigen taal en cultuur. Het *multiculturalisme-concept* gaat ervan uit dat de culturele verscheidenheid meerwaarde heeft voor een pluralistische samenleving. Er wordt daarbij sneller gekozen voor een eigenstandige doelstelling voor cultuureducatie: als aanname geldt hierbij dat leerlingen meer open zouden staan voor andere culturen naarmate ze met de eigen taal en cultuur vertrouwd raken. In het Europese beleid is een soort tussenpositie waar te nemen. Zo werd in 1977 in de Europese wetgeving vastgelegd dat de aangesloten landen de juiste maatregelen moesten nemen om te garanderen dat kinderen van migranten uit andere (aangesloten) landen onderwijs konden ontvangen om hun eerste inburgering te vergemakkelijken. Dit omvatte het onderwijs in de officiële taal van het immigratieland, maar daarnaast ook het stimuleren van het onderwijs in de thuistaal en -cultuur. Overigens gaat het bij dit 'culturele recht' niet om recht dat individuen kunnen afdwingen. Omdat onderwijs in de eigen taal en cultuur om problemen van budgettaire en structurele aard onvoldoende werd verwezenlijkt, opteerde de Europese Unie voor een koerswijziging waarbij de nadruk meer kwam te liggen op intercultureel onderwijs, gericht op zowel allochtone als autochtone leerlingen, waarbij vooral bewustzijn van interculturaliteit, tolerantie en wederzijds respect worden nagestreefd.

In de meeste westerse landen wordt er meer belang gehecht aan OALT als taalondersteuning (in functie van assimilatie) dan aan OALT als eigenstandige cultuureducatie. Groot-Brittannië is hier het meest extreme voorbeeld. In Zweden hebben vanaf het begin cultuurpolitieke motieven voor OALT vooropgestaan en ook in Duitsland zijn deze motieven prominent in het beleid aanwezig. Nederland en Frankrijk bevinden zich in een tussenpositie. In het multiculturalisme-concept is in het algemeen het onderwijs in de *eigen* allochtone taal voor allochtone leerlingen uitgangspunt. Een alternatieve en in multicultureel opzicht bredere variant stelt echter het leren van een andere dan de eigen taal voorop en dit niet alleen voor allochtonen maar voor iedereen. Het reguliere vreemde talenaanbod in veel landen, veelal in het voortgezet onderwijs, valt al enigszins binnen dit bestek, maar meer vergaand en vooral met meer oog voor ook de nieuwe vreemde talen is dergelijk beleid te zien in Australië (Victoria State). Daar wordt naast 'English as a second language' (ESL) een ruim aanbod gerealiseerd - 44 prioriteitstalen - voor 'Languages other than English' (LOTE).⁴⁵

44 *De internationale gegevens zijn afkomstig uit het in paragraaf 1.2 genoemde seminar, de rondetafelconferentie met betrokkenen uit de praktijk van OALT. Zij werden verder ontleend aan een aantal publicaties terzake, waarvan de volgende meer specifiek vermelding verdienen: Extra e.a. De status van allochtone talen thuis en op school respectievelijk Extra, De andere talen van Nederland en Europa; en de publicatie Foreign Language Teaching in Schools in Europe, van de European Commission.*

45 *Uit de door de raad georganiseerde rondetafelconferentie kwam het belang van meertaligheid naar voren. In andere landen - naast Australië ook Zweden, Israël en Nieuw-Zeeland - wordt dit meer onderkend dan in Nederland.*

Het verschil in doelen weerspiegelt zich onder andere in de doelgroepen. In de landen waar assimilatie voorop staat richt het betreffende beleid zich met name op achterstandsgroepen. Waar multiculturaliteit in de traditionele betekenis wordt opgevat - zoals in Zweden - is de thuistaal het criterium voor toelating tot onderwijs in de eigen taal. Waar de bredere opvatting van interculturaliteit wordt gehanteerd, is dat niet het geval. Zo leert in Victoria State *iedere* leerling tenminste één 'LOTE'. Het streven is daar dat alle basisschoolscholieren en 25% van de leerlingen in het voortgezet onderwijs aan dit aanbod deelnemen.

Zweden heeft in de organisatie en facilitering van het onderwijs in de eigen taal, in de zin van cultuureducatie, van oudsher geïnvesteerd. De laatste jaren verschuift de aandacht hier echter van onderwijs in de eigen taal naar Zweeds als tweede taal. Deze tendens blijft niet tot Zweden beperkt: ook in andere landen verschuift de aandacht van cultuureducatie naar taalondersteuning. Bovendien vindt enerzijds een 'veralgemening' en anderzijds een 'verbreding' van deze taalondersteuning plaats, naar inhoud en doelgroep. Er is sprake van een overgang van op specifieke doelgroepen gerichte taalondersteuning naar geïntegreerd taalonderwijs (meertalige klassen, 'onderwijs op maat'); van taalondersteuning naar een ondersteuning die breder is dan taal alleen en ook algemenere cognitieve en sociaal-emotionele aspecten omvat; en van een taalondersteuning die niet alleen op allochtone leerlingen gericht is maar ook op taalzwakke autochtone leerlingen en leerlingen met een dialect als thuistaal.⁴⁶

Het beleid met betrekking tot onderwijs in de eigen taal richt zich internationaal vooral op het primair onderwijs. Inmiddels werden in uiteenlopende landen aan het vreemde talenonderwijs in het voortgezet onderwijs ook 'nieuwe vreemde talen' toegevoegd, onder meer Arabisch en Turks. Dit taalaanbod in het voortgezet onderwijs heeft een duidelijk hogere status dan onderwijs in de eigen taal in het primair onderwijs. Het verschil bestaat niet alleen in Nederland maar evenzeer in andere landen. De hogere status van onderwijs in eigen taal in het voortgezet onderwijs wordt vooral bepaald door de omstandigheid dat onderwijs in één of meer andere talen dan de nationale standaardtaal traditioneel als regulier onderdeel van het (keuze)curriculum geldt, waarbij cijfers worden gegeven en examens worden afgelegd. Overigens betekent dit voorlopig nog niet dat de nieuwe schooltalen in het voortgezet onderwijs qua positie vergelijkbaar zijn met vigerende vreemde talen als Engels, Frans of Duits.

2.5 Recapitulatie

De belangrijkste bevindingen uit het voorgaande zijn de volgende:

- telkens wisselende beleidsvisies hebben tot onduidelijkheid geleid over de positie van 'de eigen taal'; met het meersporenbeleid in de Wet OALT is hierin geen verbetering gebracht;
- de praktijk van OALT laat veel knelpunten zien;
- de discussie over onderwijs in de eigen taal omvat een mix van zowel ideologische en politieke als psychologische, taalkundige en onderwijskundige elementen;

46

Emmelot e.a., o.c., p. 257 e.v.; Verhallen e.a., o.c., p. 25 e.v.; RMO, 1998b, onder verwijzing naar Fase, 1994.

- internationale vergelijking leert dat, anders dan in Nederland het geval is, in veel landen het onderwijs in eigen taal eenduidig in het perspectief wordt gezet van één doelstelling: achterstandenbestrijding dan wel multiculturaliteit;
- wetenschappelijk ontbreekt consensus over de problematiek rond onderwijs in de eigen taal en de beste aanpak daarvan;
- empirisch gezien zijn ten aanzien van de realisering van de drie doelstellingen – de didactische, de maatschappelijke en de individuele of groepshonorerende doelstelling –, rekening houdend met de onderscheiden aard van de doelstellingen, weinig tot geen positieve conclusies te trekken.

3 OALT in nieuw perspectief

De Wet OALT stelt een tweeledige doelstelling voorop: naast OALT als 'onderwijs in de eigen taal in de zin van cultuureducatie', wordt ruimte gegeven voor OALT als 'taalondersteuning'. In het laatste geval wordt aan de eigen taal een ondersteunende functie toegekend bij de verwerving van het Nederlands als tweede taal, als basis voor de bestrijding van onderwijsachterstanden bij allochtone leerlingen. Door uit te gaan van een dubbele doelstelling heeft de realisering van OALT van meet af aan onder druk gestaan. De raad constateert (zie paragraaf 2.2) dat dit meersporenbeleid bij OALT er in de praktijk toe heeft geleid dat het onderwijs in de eigen taal in de zin van cultuureducatie voor een belangrijk deel door de taalondersteuning wordt verdrongen.

3.1 Taalondersteuning versus onderwijs in eigen taal

Het belang van de verwerving van het Nederlands in het algemeen en het specifieke belang van NT2 voor het terugdringen van onderwijsachterstanden bij (bepaalde categorieën) allochtone leerlingen is evident. Voor het belang van onderwijs in de eigen taal worden uiteenlopende motieven aangedragen (zie de paragrafen 2.1, 2.3 en 2.4). Bij de meeste motieven is de bestrijding van onderwijsachterstanden geen issue, op één punt na: de veronderstelde positieve effecten van onderwijs in de eigen taal dan wel van tweetalig onderwijs op de beheersing van het Nederlands en, daarmee, op het verbeteren van de schoolprestaties. Deze veronderstelling blijkt echter nog nauwelijks onderbouwd te worden (zie paragraaf 2.3): mede omdat de praktijk van het OALT-aanbod om uiteenlopende redenen minder dan optimaal is, konden tot op heden geen effecten worden aangetoond van tweetalig dan wel eigen taal-onderwijs op de verwerving van de Nederlandse taal.

Verder blijkt uit onderzoek dat onderwijsachterstanden niet rechtstreeks op etnisch-culturele kenmerken zijn terug te voeren, maar dat deze achterstanden samenhangen met dezelfde factoren die bij autochtone leerlingen tot achterstand leiden.⁴⁷ Hierbij zij aangetekend dat een gebrekkige beheersing van het Nederlands zulke achterstanden wel versterkt.

47 *Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs, 1992, p. 45.*

Nog een derde overweging speelt bij de heroriëntering op het beleid ten aanzien van OALT: de toenemende diversifiëring naar doelgroepen (2.2.1). Immigrantengroepen in Nederland worden steeds pluriformer, zowel naar herkomst als naar achtergrond. Zo bevinden zich onder de asielzoekers veel ouders met een middelbare of hogere opleiding waarvan de kinderen in het onderwijs niet of nauwelijks achterblijven bij het Nederlandse gemiddelde. Door hun achtergrond zijn zij kennelijk in staat om zich - al dan niet via voorbereidings- of schakelklassen - de Nederlandse taal binnen niet al te lange tijd eigen te maken en kunnen zij door hun ontwikkelingsniveau vervolgens adequaat van het onderwijs profiteren. Voorts bevinden zich in Nederland veel kinderen van westerse allochtonen. Meestal worden deze echter niet als allochtoon omschreven, omdat zij qua cultuur en achtergrond een grote verwantschap vertonen met wat in Nederland gebruikelijk is. Deze kinderen vertonen in het onderwijs dan ook, gemiddeld genomen, geen 'achterstanden'. Daarmee moet de gebruikelijke beleidsdefinitie van het begrip allochtoon, die gewoonlijk gekoppeld wordt aan de begrippen 'achterstand' of 'anders/afwijkend', inmiddels als te smal worden gekenschetst.

De raad meent dat het om de hier genoemde redenen aanbeveling verdient de 'eigen taal' niet langer de plaats in het onderwijsachterstandenbeleid toe te kennen die deze nu nog heeft, temeer omdat deze koppeling ertoe blijkt te leiden dat bij de implementatie van OALT het onderwijs in de eigen taal in de zin van 'cultuureducatie' tot restpost wordt.⁴⁸ De raad stelt daarom voor om taalondersteuning van het OALT-beleid los te koppelen. Taalondersteuning zou in een apart beleid moeten worden ondergebracht, gericht op het verwerven van het Nederlands als tweede taal (NT2).⁴⁹

Waar anderzijds het onderwijs in de eigen taal vanuit het cultuurperspectief benaderd wordt, zou het een eigenstandige positie moeten krijgen. Daartoe dient ook een eigenstandig beleid te worden uitgewerkt. In dit beleid dient afstand te worden genomen van de 'smalle' definitie van allochtoon, dat wil zeggen: 'lid zijn van een migrantengroep die achterblijft in het onderwijs'. Alle allochtone leerlingen, ongeacht herkomstland of sociaal-economische status, vallen dan onder dit beleid.

Aanvullend geeft de raad in overweging, in lijn met het streven om doelgroepenbeleid zoveel mogelijk te vervangen door generiek beleid, de voorzieningen op dit gebied ook open te stellen voor leerlingen voor wie de allochtone taal niet de moedertaal is. De raad sluit wat dit betreft aan bij het WRR-advies *Nederland als immigratiesamenleving*⁵⁰ waar staat te lezen: "Voor het beleid betekent dit dat (etnisch) groepsgerichte maatregelen steeds minder zinvol zullen zijn; het accent zal verder verlegd (moeten) worden naar algemeen, voorwaardenscheppend en preventief beleid." Een principiële voordeel van een dergelijke, generieke benadering is dat hiermee een beleid ontstaat dat niet zozeer verschillen tussen groepen benadrukt, als wel gemeenschappelijkheid bevordert. Een praktisch voordeel is dat de vrijwel niet op te lossen problemen inzake de toewijzingscriteria (nationaliteit? welke generatie? welke thuistaal?) achterwege blijven.

48 Zie ook het pleidooi van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling voor enerzijds het belang van een adequaat NT2-beleid en anderzijds voor scheiding van NT2- en 'eigen taal'-beleid (in bijlage bij dit advies).

49 Zie ook het advies van de Onderwijsraad Wat 't zwaarst weegt... en het standpunt terzake van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (in bijlage bij dit advies).

50 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, o.c., p. 180.

Tot slot, gegeven het beoogde generieke karakter van het beleid, stelt de raad voor om in de benaming voor dit beleid 'allochtone levende talen' te vervangen door 'nieuwe moderne vreemde talen' of, in het kort, NMVT. Met deze naamgeving wordt mede tot uitdrukking gebracht dat deze groep talen in verschillende opzichten vergelijkbaar behandeld zou moeten worden als 'oude' moderne vreemde talen als Engels, Duits enzovoort.

Achtereenvolgens zal de raad in de volgende twee paragrafen nader ingaan op enerzijds het te voeren NT2-beleid, anderzijds het beleid ten aanzien van NMVT.

3.2 NT2 'nieuwe stijl'

De OALT-taalondersteuning is in hoofdzaak gericht op het verwerven van het Nederlands als tweede taal en wordt in de praktijk vooral als onderdeel van het onderwijsachterstandenbeleid gezien. Zoals eerder in paragraaf 2.4 aangegeven, bestaat zowel in Nederland als in het buitenland een tendens tot veralgemening en verbreding van taalondersteuning, naar inhoud en doelgroep. Onder meer komt geïntegreerd taalonderwijs (meertalige klassen, onderwijs op maat) gaandeweg in de plaats van taalondersteuning voor specifieke doelgroepen. Taalondersteuning wordt tot NT2. Naast ondersteuning die op de verwerving van het Nederlands gericht is, wordt ook ondersteuning op algemener cognitief respectievelijk op sociaal-emotioneel vlak verstrekt.

De uitkomsten van een dergelijk NT2-aanbod 'nieuwe stijl' zijn hoopgevend.⁵¹ Voor de raad is dit een extra reden (zie paragraaf 3.1) om te pleiten voor een benadering waarbij de taalondersteuningscomponent van OALT wordt overgeheveld naar het nieuwe NT2-beleid. Hij ziet als voordeel van de aldus ingekaderde taalondersteuning dat meer leerlingen die in principe voor taalondersteuning in aanmerking komen, bereikt kunnen worden dan tot nog toe mogelijk was met een in OALT verankerde taalondersteuning. In de huidige praktijk wordt dergelijke ondersteuning slechts aan een vrij beperkt aantal taalgroepen verstrekt, afhankelijk vooral van de omvang van de betreffende groepen.

De raad zal, omdat hij van mening is dat een NT2-aanbod niet langer binnen het bestek van OALT dient te vallen, niet nader op de uitwerking van deze optie ingaan. Wel wil hij opmerken dat het beleid van de rijksoverheid ten aanzien van het onderwijs NT2 tot nog toe onvoldoende geleid heeft tot gestructureerde aandacht, ontwikkeling van adequate methoden en leermiddelen of deskundigheidsbevordering van leerkrachten. Hij is van mening dat het beleid ten aanzien van dergelijke ontwikkelingen adequater vorm dient te krijgen dan nu het geval is.⁵²

⁵¹ Verhallen e.a., o.c., p. 25 e.v.; Emmelot e.a., o.c., p. 257 e.v.

⁵² Zie ook de notitie van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (bijlage).

3.3 Nieuwe moderne vreemde talen

Zoals in hoofdstuk twee werd aangegeven, wordt onderwijs in de eigen taal gebaseerd op drie doelstellingen. Een daarvan, de didactische doelstelling, heeft de raad voorgesteld onder te brengen in een verruimd NT2-beleid. De raad zal hieronder de twee andere doelstellingen bespreken:

- de maatschappelijke doelstelling: NMVT in functie van integratie en interculturaliteit en/of van economische overwegingen.
- de individuele en taalgroepdoelstelling: NMVT als belang van individuen of groepen, gemotiveerd vanuit de inherente waarde van de eigen taal.

3.3.1 ALGEMENE DOELSTELLINGEN VOOR NMVT

De twee hierboven onderscheiden doelstellingen hebben betrekking op de doelstelling van het NMVT-onderwijs om in cultureel opzicht bij te dragen aan het behoud en de bevordering van een pluralistische samenleving en voorts om tegemoet te komen aan een wens van individuen en taalgroepen om taalonderwijs te genieten.

Alvorens de doelstellingen, specifiekier dan in het verleden is geschied, uit te werken en daarbij vooral oog te hebben voor een adequate uitvoeringsorganisatie, noemt de raad enkele gemeenschappelijke aspecten:

- allochtone talen en culturen kunnen in economisch opzicht een belangrijk kennispotentieel vormen in een samenleving die zich in toenemende mate internationaal oriënteert.
- ongeacht welke doelstelling aan de orde is, zal het beleid zijn gericht op een relatief beperkt aantal talen. Gelet op de huidige praktijk wordt hiermee de facto geen wezenlijk nieuwe richting ingeslagen. De argumentatie is een pragmatische en berust met name op het gegeven dat een principiële keuze 'voor alle taalgroepen', in de praktijk noch in financieel, noch in materieel of personeel opzicht gehonoreerd kan worden, gezien de toenemende diversiteit van de doelgroep (paragraaf 2.2.1).
- het beleid in kwestie kan voor beide doelstellingen vormgegeven worden in een 'Taalschool'. Deze wordt, als organisatie, buiten de school gesitueerd - mede omdat deze constructie optimale kansen biedt voor een bundeling en uitbouw van expertise. In hoofdstuk vier zal de raad hiervoor een voorstel presenteren en in grote lijnen uitwerken.

Naast het gemeenschappelijke zullen echter, afhankelijk van het accent dat een bepaalde doelstelling kan krijgen, ook accentverschillen in de beleidsuitwerking nodig zijn. De belangrijkste verschillen betreffen:

- de relatie van het NMVT-aanbod tot de school en haar reguliere curriculum,
- het uitgangspunt met betrekking tot de doelgroep,
- de verantwoordelijkheidsverdeling, inclusief bekostigingsverantwoordelijkheid.

De raad zal, na een nadere schets van elk van de onderscheiden doelstellingen in de hier volgende paragrafen, in hoofdstuk vier een opzet voor de uitwerking van een 'Taalschool' schetsen die in het gekozen ontwikkelingsmodel als vertrekpunt gezien wordt.

3.3.2 NMVT : NADERE INVULLING PER DOELSTELLING

Hieronder worden achtereenvolgens de maatschappelijke en de individuele en taalgroepdoelstelling toegelicht.

A HET MAATSCHAPPELIJKE DOEL

Dit doel, dat integratie en interculturaliteit als oogmerk van onderwijs in NMVT vooropstelt, is in zijn ambities en consequenties het meest omvattend.

Voor onderwijs in de eigen taal wordt hier als doel aangevoerd dat dergelijk onderwijs bijdraagt aan identiteitsvorming, zelfbewustzijn en emancipatie, dat het, mede daardoor, tot betere participatie leidt van de betrokken groeperingen in de samenleving en dat het, als gevolg daarvan, bijdraagt aan integratie, pluriformiteit en interculturaliteit van de samenleving (zie de paragrafen 2.1 respectievelijk 2.4).

Wat de interculturele doelstelling als zodanig betreft, is een belangrijke constatering dat van interculturaliteit twee interpretaties mogelijk zijn (paragraaf 2.4): een smalle, waarbij het onderwijs in de eigen allochtone taal voor allochtone leerlingen uitgangspunt is, en een brede, waarbij het leren van andere talen niet alleen voor allochtonen maar voor iedereen voorop wordt gesteld. Bij deze laatste variant wordt bewustzijn van interculturaliteit, tolerantie en wederzijds respect voor alle groepen in de samenleving nagestreefd.

Gelet op de hierboven al genoemde tendens naar generiek beleid ligt deze brede interpretatie van interculturaliteit het meest voor de hand. De samenleving is veranderd en er kan niet meer worden volstaan met het benadrukken van de differentiatie (de eigen taal); ook integratie dient een plaats te krijgen (het deel uitmaken van een verbindende en overkoepelende eenheid).⁵³ Het gaat dan om drie functies: een functie voor de eigen groep, een functie voor het leren over de andere cultuur/culturen en als derde functie het deel uitmaken van een geheel dat verschillende culturen omvat. Voor elke groep is een 'eigen aanbod' gegeven, maar tegelijk vindt oriëntatie op andere culturen plaats. Bovendien is er sprake van een gezamenlijk gebeuren waarvan ieder deel uitmaakt. Deze drie functies, die alle voor integratie en interculturaliteit belangrijk zijn, stelt de raad voor in de Taalschool te realiseren.

Centrale aspecten in de uitwerking

- De rijksoverheid draagt *eindverantwoordelijkheid* voor het NMVT-aanbod en treedt als belangrijke maar niet per se als enige bekostiger op.
- Voor NMVT dient in het curriculum plaats te worden ingeruimd. Gelet op de beleidsvoornemens om in het primair onderwijs ruimte in het *differentiële curriculum* te voorzien, ligt het voor de hand het talenaanbod in een dergelijke ruimte te situeren.⁵⁴
- *Elke leerling* kiest, naast het Nederlands, bij voorkeur één andere taal, in ieder geval in kennismakende zin. Deze taal kan zowel tot de 'oude MVT' als tot de 'nieuwe MVT' behoren.

53 Zie over deze bredere interpretatie van interculturaliteit ook het standpunt van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (bijlage).

54 Zie *Notitie Kwaliteit aan de basis, een actieprogramma voor het primair en voortgezet onderwijs van de Minister en Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*; zie voorts de *instellingsbeschikking van de Commissie Kerndoelen (Commissie Wijnen)*, kenmerk PO/KB/13181 d.d. 8 mei 2001. Deze commissie zal zich op korte termijn uitspreken over mogelijkheden voor een differentieel curriculum.

- In principe komen bij een beleid dat vanuit het interculturaliteitsdoel vertrekt alle moderne vreemde talen in aanmerking voor opname in het NMVT-aanbod. In de praktijk zal het aantal relatief beperkt blijven. Bij de *keuze van de talen* ligt een aantal criteria voor de hand dat ook op dit moment gehanteerd wordt, zoals omvang van de taalgroepen in kwestie of beschikbaarheid van gekwalificeerde leraren. Bij voorkeur zal het ook gaan om talen waarvoor in het voortgezet onderwijs aanbod voorzien is (examenvakken), zodat van een continue ontwikkelingslijn sprake kan zijn. Eventueel kan de rijksoverheid prioriteitstalen aanwijzen waarvoor de methodenontwikkeling centraal wordt geregisseerd.

B HET INDIVIDUELE EN TAALGROEP -DOEL

Bij het vorige doel werd voor NMVT een maatschappelijk belang c.q. recht vooropgesteld dat voor de overheid reden is de eindverantwoordelijkheid voor het betreffende aanbod op zich te nemen. In de individuele en taalgroep-doelstellingenlijn wordt aan NMVT geen belang toegekend dat het belang van individu of groep overschrijdt. Ouders en leerlingen, of de groepering waartoe deze zich rekenen, moeten in principe voor dergelijk onderwijs kunnen kiezen en voor de organisatie en bekostiging van het aanbod ook zelf verantwoordelijkheid dragen. Wel wordt de mogelijkheid erkend dat, bijvoorbeeld op cultuurpolitieke of sociaal-maatschappelijke gronden, de overheid hen op dit punt voor een deel tegemoet komt - zoals op dit moment ook bij subsidiëring van kunsten of sport gebeurt of, waar het om onderwijs gaat, bij de subsidiëring van muziekscholen.

Onderwijs in de eigen taal wordt ook wel als groepsrecht gezien. Soms wordt daarbij verwezen naar het belang van dergelijk onderwijs voor identiteitsvorming en emancipatie van individuen en groepen, maar de vraag of NMVT-onderwijs in dit opzicht effectief is, wordt in feite niet als bepalend gezien voor de keuze om 'eigen taal als groepsrecht' te beschouwen. Onderwijs in de eigen taal kan onder meer worden gezien als een verworven recht van bepaalde etnische dan wel regionale groepen (denk aan het Fries). Met betrekking tot de bescherming van regionale of minderheidstalen heeft het Europese Parlement in de achterliggende jaren een aantal resoluties aangenomen.⁵⁵ In internationale verdragen wordt met onderwijs in de eigen taal in sommige opzichten omgegaan als ware het een recht. Zo nemen, gelet op artikel 15 van het Europese Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werkers, aangesloten landen de verplichting op zich om voor kinderen van migranten - voor zover mogelijk - onderwijs in de moedertaal op te zetten. Dit heeft uiteraard (gezien het Europees verband) vooral betrekking op de 'oude' MVT.

De toevoeging 'voor zover mogelijk' maakt duidelijk dat het hier niet om een afdwingbaar recht gaat. Dat geldt eveneens voor artikel 3 van de EG-richtlijn 77/486 inzake het onderwijs aan de kinderen van migrerende werknemers dat lidstaten opdraagt passende maatregelen te nemen om te *bevorderen* dat aan deze kinderen onderwijs in de moedertaal en de cultuur van het land van oorsprong⁵⁶. Ten slotte merkt de raad op dat (ook) in artikel 2 Protocol 1 bij het EVRM geen recht op onderwijs in de eigen taal besloten ligt.⁵⁷ Een individu of groep kan de oprichting of bekostiging van een bepaald onderwijsaanbod of onderwijstype niet van de staat eisen. De praktijk van het huidige OALT maakt ook

⁵⁵ Zie ook de in bijlage toegevoegde notitie van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

⁵⁶ COM(88) 787 def. p. 11 en 141).

⁵⁷ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 23 juli 1968, Publ. ECHR, Series A, vol. 6 (Belgische Taal-zaken).

duidelijk dat een honorering van ieders minderheidsrecht in dezen op onoverkomelijke juridische, financiële, personele en materiële beperkingen stuit.

Centrale aspecten in de uitwerking

- Initiatief en *verantwoordelijkheid* voor het NMVT-aanbod liggen in de eerste plaats bij de individuen die een dergelijk aanbod wensen, dan wel bij groeperingen die een dergelijk aanbod wensen voor hun leden (zelforganisaties). Overheden hebben aanvullende redenen (cultuurpolitieke, sociaal-maatschappelijke redenen) om hierbij in tegemoetkomende zin ondersteuning te bieden.
- Voor het NMVT-aanbod betalen *individuele afnemers* in principe een kostendekkende bijdrage, zij het dat overheden hen ook hierin om bepaalde redenen (zie hierboven) tegemoet kunnen komen.
- Het NMVT-aanbod is *afhankelijk van de vraag* van individuen en taalgroepen, maar kan bij voldoende belangstelling eveneens opengesteld worden voor niet-moedertaalleerders.
- NMVT heeft nauwelijks of *geen relatie met het reguliere* onderwijsaanbod.
- De keuze voor het volgen van NMVT is *vrij*.

3.4 De doelen gewogen

De raad is van mening dat beide doelstellingen, zowel de maatschappelijke als de individuele en taalgroepsgerichte, hun waarde hebben. Bovendien meent hij dat, bij zorgvuldig beleid, te zijner tijd voor de praktijk van NMVT-onderwijs een uitwerking denkbaar is waarin aan beide doelstellingen recht wordt gedaan. Hij adviseert dan ook niet om tussen de doelen te kiezen, maar om bij de uitwerking van een NMVT-beleid uit te gaan van een ontwikkelingsmodel.

Vertrekpunt in het ontwikkelingsmodel zou de uitwerkingsvariant moeten zijn die aansluit bij het doel 'NMVT als belang van individuen en groepen'. Rekening houdend met de pragmatiek van de aansluiting bij het bestaande en het vermijden van onverwachte en aanzienlijke discontinuïteiten in het beleid, acht de raad het gewenst bij de realisering van het onderwijs in de eigen taal de aandacht in eerste instantie te richten op dit tweede doel: een voorziening gericht op het belang van individuen en taalgroepen, die op initiatief van de deelnemers/ouders of hun vertegenwoordigers tot stand kan komen, maar met ondersteuning en tegemoetkoming van de kant van de rijks- respectievelijk gemeentelijke overheid. In de opvatting van de raad moet wel, ook als de individuele c.q. taalgroepdoelstelling vooropstaat, het perspectief van maatschappelijke integratie een rol spelen.

Als oriëntatie- en eindpunt ziet de raad voor het gekozen ontwikkelingsmodel een uitwerking in lijn met het maatschappelijke doel: 'NMVT in functie van integratie en interculturaliteit'. De uiteindelijke keuze voor 'NMVT in functie van maatschappelijke integratie en interculturaliteit' is voor de raad een principiële; hij is - met de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling⁵⁸ - van mening dat het hierbij om waarden gaat waaraan het onderwijs naar vermogen dient bij te dragen. Een uitwerking in lijn met het maatschappelijke doel vraagt evenwel meer dan op dit moment in de praktijk haalbaar is.

De doelen overziend is de raad van oordeel dat een beleid met betrekking tot wat hij noemt 'de nieuwe moderne vreemde talen', NMVT, het beste gestalte kan krijgen in de figuur van de voorziening aangeduid als 'de Taalschool'. Ongeacht het doel dat wordt nagestreefd, staat de ondersteuning vanuit de overheid uiteindelijk in het perspectief van deelname van leerlingen aan één gezamenlijke voorziening. In de titel van dit advies heeft de raad ook deze boodschap tot uitdrukking willen brengen: *Samen naar de Taalschool*.

Hoe de voorziening tot stand komt, hoe in de overheidsondersteuning de verantwoordelijkheid tussen landelijke en lokale overheden verdeeld is en wat de balans is tussen overheidsondersteuning respectievelijk individueel en groepsinitiatief, zal de raad in het volgende hoofdstuk aangeven. Daar zal in grote lijnen de opzet van de Taalschool geschetst worden. Hier doen zich, zoals zal blijken, mogelijkheden tot variatie voor. De schets is vooralsnog in hoofdzaak op één bepaald doel toegespitst, namelijk op het tweede, maar de opzet kan in principe zo worden uitgebouwd dat ook aan het eerste (maatschappelijke) doel dat in de vorige paragraaf besproken werd, recht wordt gedaan.

4 Nieuwe moderne vreemde talen in de praktijk

De twee doelstellingen met betrekking tot onderwijs in de eigen taal waarvan het perspectief in hoofdstuk drie werd geschetst, werden gezamenlijk in één ontwikkelingsperspectief geplaatst. Om pragmatische redenen werd NMVT als belang van individu of taalgroep als vertrekpunt voor de bedoelde ontwikkeling gekozen. In overeenstemming daarmee zal in dit hoofdstuk de 'Taalschool' op een aantal onderdelen worden uitgewerkt en zal worden ingegaan op vragen als: voor wie is de Taalschool bedoeld, wat is de organisatorische vormgeving van de Taalschool, hoe dienen de verantwoordelijkheden in dit verband te worden verdeeld en welke randvoorwaarden dienen in elk geval te worden vervuld. In dit hoofdstuk is van de veronderstelling uitgegaan dat de gemeente bereid is subsidie te verstrekken ten behoeve van onderwijs in NMVT dat de Taalschool verzorgt.

De raad wil deze Taalschool ook in een ontwikkelingsperspectief plaatsen, waarbij de deelname van leerlingen aan één gezamenlijke voorziening het eindpunt is. Vanuit dit perspectief wordt de Taalschool in de hier gegeven uitwerking ook de functie van proefopzet toegedacht: ze maakt het mogelijk gaandeweg zicht te krijgen op de wijze waarop uitbouw het beste kan plaatsvinden.

4.1 Definitie Taalschool

In paragraaf 3.3.1. heeft de raad al zijn voorkeur uitgesproken voor buitenschoolse organisatie van het talenaanbod, vanwege met name de perspectieven die dit biedt voor bundeling en uitbouw van expertise. Omdat NMVT in het kader van de 'verlengde schooldag'

op dit punt nauwelijks mogelijkheden biedt, acht de raad dit een minder wenselijke constructie. De raad hanteert de volgende definitie van de Taalschool:

De Taalschool is

- een lokale organisatie
- verantwoordelijk voor het verzorgen van een buitenschools aanbod in nieuwe moderne vreemde talen
- breed toegankelijk voor leerlingen die daarvoor in aanmerking willen komen
- waarvan het aanbod in eerste instantie gebaseerd is op een behoeftepeiling per taalgroep

4.2 Doelgroep Taalschool

Onderwijs in NMVT moet volgens de raad breed toegankelijk zijn voor leerlingen die daarvoor in aanmerking willen komen, ongeacht tot welke leeftijdscategorie zij behoren dan wel of zij tot een bepaalde taalgroep behoren. Wanneer in een overgangsfase toch enige mate van beperking qua leeftijdsgroep moet worden aangelegd, stelt de raad voor dit onderwijs in principe toegankelijk te laten zijn voor alle leerlingen behorend tot de leeftijdscategorieën van de groepen 5 tot en met 8 van het primair onderwijs die daarvoor (via hun ouders) kiezen; dit sluit het meeste aan bij het huidige OALT. Uitbreiding is daarnaast gewenst voor leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Voor deze leerlingen kan deelname aan het aanbod in een nieuwe moderne vreemde taal in de fase van het funderend onderwijs in dienst staan van de taalkeuze in de bovenbouw van het voortgezet onderwijs.

Ondanks zijn voorstel om zowel allochtone als autochtone leerlingen in de gelegenheid te stellen dit taalonderwijs te volgen, verwacht de raad dat in de praktijk vooral 'eigen-taalleerders' van dit aanbod gebruik zullen maken. Aan de andere kant is als voordeel van openstelling van dit onderwijs voor ook autochtone leerlingen te noemen dat daarmee het interculturaliteitsperspectief aan kracht kan winnen.

4.3 Talenaanbod

De Taalschool biedt in principe mogelijkheden tot het volgen van onderwijs in alle nieuwe moderne vreemde talen.⁵⁹ De gemeente kan hiertoe een behoeftepeiling organiseren onder ouders van leerlingen die behoren tot een bepaalde taalgroep. Bij voldoende belangstelling zal dit onderwijs ook opengesteld kunnen worden voor niet-moedertaalleerders. Deze belangstelling kan uiteraard ook worden gepeild.

De raad gaat uit van de veronderstelling dat met name praktische criteria zullen bepalen of onderwijs in een bepaalde taal gegeven zal worden (bijvoorbeeld een zekere getals-

⁵⁹ De raad rekent hiertoe in elk geval niet Engels, Frans en Duits (de officiële werktalen van de EU).

matige ondergrens bij aanmelding, de beschikbaarheid van een gekwalificeerde leerkracht), maar vindt dat de beslissing hierover uiteindelijk aan de overheid/overheden is als die zich voor de realisering van het aanbod mede verantwoordelijk stellen. Eventueel zal de rijksoverheid prioriteitstalen aanwijzen, een keuze die waarschijnlijk periodiek herzien zal moeten worden.

4.4 Geen verplichting bij volgen NMVT

Het staat ouders vrij hun kind aan te melden bij een Taalschool voor het volgen van onderwijs in NMVT. Deelname aan dit onderwijs kan geen verplichtend karakter hebben. Om praktische redenen dienen na aanmelding wel de met het organiseren van dit aanbod gemoeide kosten te worden voldaan.

4.5 Verantwoordelijkheidsverdeling

4.5.1 DE RIJKSOVERHEID

De rijksoverheid zal, indien NMVT als individueel- dan wel groepsbelang wordt opgevat, tot op zekere hoogte een tegemoetkomende financiële en randvoorwaardelijke verantwoordelijkheid voor het aanbod op zich kunnen nemen, gelet op de eerder in dit advies aangehaalde overwegingen (aansluiting bij het bestaande, internationale tendensen, ontwikkelingsperspectief). Gezien de huidige decentraliseringstendens zal het hierbij gaan om onder meer financiële facilitering - de rijksoverheid verschafft een doeluitkering aan gemeenten - en om het aanreiken van kaders. Zij voert daarnaast een stimuleringsbeleid, onder meer op het terrein van de ontwikkeling van leermiddelen.

4.5.2 VERANTWOORDELIJKHEDEN GEMEENTE EN TAALSCHOOL

A DE GEMEENTE

De gemeente zal voor het onderwijs in de eigen taal in de zin van cultuureducatie tot op zekere hoogte verantwoordelijkheid dragen, deels op grond van decentralisering van landelijk beleid, deels omwille van een gemeentelijk aanwezig geacht sociaal-maatschappelijk dan wel cultuurpolitiek belang. Met het oog hierop kan zij onder meer de behoeftepeiling onder ouders van de verschillende taalgroepen organiseren (zie paragraaf 4.3).

Onder verantwoordelijkheid van het bestuur van de gemeente dan wel - indien het kleine gemeenten betreft - onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betreffende gemeenten wordt, al dan niet in het kader van de Wet gemeenschappelijke regelingen, een voorziening in de vorm van een Taalschool opgericht. Aan deze verantwoordelijkheid wordt uitdrukking gegeven door het instellen van een rechtspersoon i.c. een stichting onder wiens directe verantwoordelijkheid en bestuur de Taalschool wordt gebracht. Naast vertegenwoordigers van de desbetreffende gemeente(n) kunnen ook vertegenwoordigers van betrokken bevolkingsgroepen daarin zitting hebben dan wel via een cliëntenraad worden betrokken.

Een Taalschool kan verschillende verschijningsvormen hebben: kleinere gemeenten kunnen gezamenlijk één Taalschool instellen, terwijl bijvoorbeeld in grotere gemeenten een

Taalschool over verschillende lespunten kan beschikken, al dan niet binnen de muren van een basisschool. In het laatste geval huurt de Taalschool slechts lokaliteiten, zoals deze bijvoorbeeld ook ruimte kan huren in wijkcentra of anderszins.

Over hun beleid op het gebied van (eigen) taalonderwijs zullen gemeenten, voorzover het gaat om voor dit doel van rijkswege verstrekte gelden, verantwoording moeten afleggen tegenover het rijk.

B HET TAALSCHOOLBESTUUR

Het bestuur van de Taalschool is, behalve voor organisatorische en uitvoeringsaspecten, ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van het aanbod. Deze verantwoordelijkheid komt met name tot uitdrukking in het nemen van een beslissing waar de betreffende taal wordt gegeven (op een centraal punt of op lespunten), in het personeelsbeleid en in de aanschaf van geschikte lesprogramma's en lesmaterialen.

Het bestuur van de Taalschool legt uiteindelijk (achteraf) aan het gemeentebestuur respectievelijk de betrokken gemeentebesturen verantwoording af over het gevoerde beleid.

4.5.3 PLAN VAN AANPAK

Het gemeentebestuur heeft - evenals dit thans het geval is in het kader van het onderwijs in allochtone levende talen - de bevoegdheid vooraf een plan van aanpak van de Taalschool al dan niet goed te keuren. Deze goedkeuring is te beschouwen als een subsidievoorwaarde.

In het plan van aanpak vermeldt de Taalschool in elk geval:

- voor welke nieuwe moderne vreemde talen aanmeldingen voor het volgen van onderwijs in een bepaalde taal zijn ontvangen en welke voor opname in het aanbod in aanmerking worden gebracht;
- een indicatie van het aantal leerlingen waaruit de groepen bestaan die onderwijs in een bepaalde taal ontvangen;
- hoeveel uren onderwijs worden gegeven per NMVT;
- in hoeverre en op welke wijze informatie over het talenaanbod is verstrekt aan belanghebbenden;
- welk lesprogramma beschikbaar is;
- voor welke talen een bekwame c.q. bevoegde leerkracht beschikbaar is en aan welke leerkracht voor een bepaalde taal behoefte bestaat;
- de wijze waarop resultaten op het gebied van NMVT bij leerlingen worden getoetst;
- de wijze waarop in evaluatie is voorzien.

De Taalschool levert dit plan van aanpak in bij de betrokken gemeente(n) die dit met name toetst op de realiteitszin en het tegemoet komen aan lokale behoeften.

Gezien de mogelijke toestroom van nieuwe leerlinggroepen, met andere behoeften, acht de raad het noodzakelijk dat het plan van aanpak jaarlijks wordt bijgesteld. Dit laat onverlet dat gemeenten, en in het verlengde daarvan de Taalscholen, voor ten minste vier jaar op een bepaald budget moeten kunnen rekenen vanwege continuïteit in het aanbod. Als er tussentijds sterke fluctuaties in belangstelling optreden - bijvoorbeeld doordat er een nieuwe stroom migranten in de gemeente is komen wonen die zich

aanmeldt voor het volgen van de 'eigen' taal - dan is het wenselijk dat het bestuur van de Taalschool in samenspraak met de gemeente(n) bepaalt of en in hoeverre aan de wens tegemoet kan worden gekomen.

4.6 Relatie regulier curriculum

Het NMVT-aanbod staat, uitgaande van de doelstelling van individueel en groepsbelang, niet in relatie tot het regulier curriculum. Opneming in het differentieel curriculum behoort wel tot de ontwikkelingsmogelijkheden op het moment dat duidelijkheid bestaat over de opzet van een eventueel kern-/differentieel curriculum en over de functie van nieuwe moderne vreemde talen in het curriculum als geheel.⁶⁰

4.7 Bekostiging

Voor de bekostiging van het NMVT-onderwijs is de raad van mening dat, als het gaat om de verwezenlijking van het individuele of taalgroep-doel, zoals gezegd de gemeenten van de rijksoverheid faciliteiten kunnen ontvangen. Gemeenten kunnen ook eigen middelen voor NMVT inzetten, bijvoorbeeld omdat zij dit onderwijs belangrijk vinden vanuit sociaal-maatschappelijke dan wel cultuurpolitieke overwegingen.

Verder ligt, waar het individuele of groepsbelang uitgangspunt is, volgens de raad gemengde financiering van overheid en deelnemers voor de hand. De gemeente kan aan betrokkenen (ouders van leerlingen die deelnemen aan dit onderwijs en aan taalgemeenschappen die hechten aan het geven van onderwijs in 'hun' taal) een bijdrage in de kosten van dit onderwijs vragen, zoals ook bij de muziekschool het geval is. Het vragen van een eigen bijdrage aan ouders draagt ertoe bij dat zij hun kinderen stimuleren dit onderwijs te volgen. Deze bijdrage moet echter wel naar draagkracht zijn: de drempel mag niet zo hoog worden dat ouders erdoor worden weerhouden hun kind bij de Taalschool aan te melden.

Op de vraag, gesteld in de adviesaanvraag, hoe groot het (landelijke) budget voor NMVT zou moeten zijn, kan de raad op dit moment slechts in algemene zin antwoorden. Als vertrekpunt neemt hij het huidige budget van OALT waarbij ongeveer tweederde aan taalondersteuning en eenderde aan OALT in het perspectief van cultuureducatie wordt toebedeeld. Dit laatste deel (het 'zuivere' OALT-budget) zou naar zijn idee in ieder geval beschikbaar moeten worden gesteld voor NMVT. Vervolgens zou jaarlijks moeten worden bekeken in hoeverre bijstelling van dit budget moet plaatsvinden op grond van mogelijke uitbreiding van het aantal deelnemers en de te stellen kwaliteitseisen.

60

Als NMVT binnen het (differentieel) curriculum wordt gepositioneerd - hetgeen het geval zal zijn in het interculturaliteitsperspectief - zal onder meer de vraagsturing vanuit de school meer nadruk krijgen en zal de relatie tussen NMVT in het primair onderwijs en nieuwe schooltalen in het voortgezet onderwijs gemakkelijker in een longitudinaal perspectief kunnen worden geplaatst.

4.8 Randvoorwaarden

Voor het realiseren van onderwijs in NMVT dient aan een aantal randvoorwaarden te worden voldaan die al bij de vormgeving van het huidige OALT een duidelijk knelpunt vormen. Achtereenvolgens wordt hieronder aandacht besteed aan: de beschikbaarheid van bekwame NMVT-leerkrachten, het kunnen uitoefenen van toezicht op NMVT-onderwijs en de voorziening in leermiddelen.

- BESCHIKBAARHEID EN ONDERSTEUNING VAN NMVT -LEERKRACHTEN

De raad stelt zich op het standpunt dat de rijksoverheid wat betreft de leerkrachten een verantwoordelijkheid heeft in randvoorwaardelijke zin: het is aan haar om opleidings- en certificeringsmaatregelen te treffen opdat de Taalschool de beschikking kan krijgen over leerkrachten die de juiste bekwaamheid voor het geven van onderwijs in een nieuwe moderne vreemde taal hebben.

In het nieuwe perspectief dat de raad schetst, zal het gemakkelijker zijn om tot onderlinge samenwerking en tot het plannen van overlegmomenten te komen doordat de regie nu in handen is van één lokale uitvoeringsinstantie, de Taalschool. Dit maakt de institutionele context voor NMVT-leerkrachten eenduidiger en maakt het mogelijk voorwaarden te creëren die NMVT-leerkrachten steun kunnen geven. Te denken valt in dit verband ook aan een contactambtenaar bij een gemeente, netwerken van NMVT-leerkrachten voor een bepaalde taal, terugkeerbijeenkomsten van de kant van de opleiding, het aanstellen van een mentor voor de NMVT-leerkracht.⁶¹

- HET KUNNEN UITOEFENEN VAN TOEZICHT OP HET NMVT -ONDERWIJS

De positionering van de Taalschool, voornamelijk als een buitenschoolse voorziening, heeft ook betekenis voor de rol en de taak van de inspectie van het onderwijs. De raad staat in het voorgestelde nieuwe arrangement een systeem van kwaliteitszorg en -borging voor ogen dat aansluit bij de onderscheiden verantwoordelijkheden van de verschillende actoren, te weten de rijksoverheid, de gemeentelijke overheid en de Taalschool. Hierbij is aansluiting gezocht bij toezichtsarrangementen welke bestaan bij typen van onderwijs die worden gekenmerkt door een grote mate van autonomie (bijvoorbeeld hoger onderwijs, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie).

De primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het aanbod en voor de kwaliteitszorg ligt bij de Taalschool. Het bestuur van de Taalschool legt hier periodiek verantwoording over af in de vorm van een zelfevaluatierapport (interne kwaliteitszorg). Deze zelfevaluatie dient ten behoeve van een extern onderzoek (visitatie). Dit onderzoek wordt georganiseerd door de betrokken gemeente(n). De ten behoeve van dit onderzoek ingestelde visitatiecommissie bestaat onder meer uit deskundigen op het desbetreffende taalgebied. Deze commissie heeft een dubbele taak: een beredeneerde beoordeling geven van het aanbod van de Taalschool en aanbevelingen doen voor kwaliteitsverbetering.

De raad ziet, mede in het perspectief van de mogelijkheid het NMVT te zijner tijd geheel of gedeeltelijk onder te brengen in het (differentieel) curriculum van het primair onderwijs, ook voor de inspectie een rol in het kader van de kwaliteitsborging weggelegd, zij het op metaniveau.

61 Zie ook Benaïssa, F. *Rapportage OALT in de gemeente Breda 1998-2001. Inventarisatie knelpunten en plan van aanpak. Breda, juni 2001.*

- VOORZIENING IN LEERMIDDELEN

Eerder in dit advies is opgemerkt dat er een tekort aan leermiddelen is voor onderwijs in verschillende levende talen, bijvoorbeeld wanneer het gaat om lesmateriaal voor kleine taalgroepen en om lesmateriaal dat aansluit op de westerse belevingswereld. De raad is van oordeel dat de rijksoverheid een initiërende rol zou moeten vervullen bij het ontwikkelen van leermiddelen voor nieuwe moderne vreemde talen voorzover daaraan gebrek is en behoefte bestaat. Deze initiërende rol zou vooral moeten bestaan uit het stimuleren van initiatieven voor ontwikkeling en bekostigen van adequate methoden via een openbare aanbestedingsprocedure.⁶² In dit kader is het aan te bevelen dat de rijksoverheid eerst - eveneens via een openbare aanbestedingsprocedure - aan een centrale instelling de opdracht verstrekt om de kwaliteit en de bruikbaarheid van aanwezige methoden in beeld te brengen.

4.9 Evaluatie

De raad adviseert na enige jaren een evaluatie met betrekking tot het NMVT-beleid uit te voeren op basis van de voorgestelde uitwerkingsvariant. Uitgaande van de ervaringen met de taalscholen kan verder beleid worden ontwikkeld waarbij uiteindelijk het streven gericht zou moeten zijn op verdergaande realisering van het maatschappelijke integratieperspectief.

62

Zie het advies van de Onderwijsraad Ten dienste van de school (juli 2001).

5 Aanbevelingen

In hoofdstuk drie heeft de raad een verandering in de benadering van onderwijs in allochtone levende talen voorgesteld. In hoofdstuk vier heeft hij aangegeven wat dit in eerste aanleg voor de praktijk betekent. In dit laatste hoofdstuk vat de raad de aanbevelingen samen die betrekking hebben op de realisering van het NMVT-aanbod.

Ten aanzien van het perspectief van onderwijs in (eigen) taal geeft de raad in overweging:

- a De eigen taal niet langer een plaats toe te kennen in het onderwijsachterstandenbeleid. Taalondersteuning (de didactische doelstelling van dit taalonderwijs) zou daarom moeten worden losgekoppeld van het OALT-beleid en moeten worden ondergebracht bij een beleid gericht op het verwerven van Nederlands als tweede taal (NT2).
- b De naamgeving van het huidige beleid, OALT, te vervangen door de aanduiding 'Nieuwe moderne vreemde talen' (NMVT). Daarmee komt duidelijker tot uitdrukking dat deze talen, als het om onderwijs gaat, zoveel mogelijk moeten worden gezien vanuit een algemene optiek van moderne vreemde talen en niet vanuit een optiek van specifieke bevolkingsgroepen.
- c Bij de uitwerking van het NMVT-beleid uit te gaan van een ontwikkelingsmodel waarbij vanuit een beperkte en bij de huidige praktijk aansluitende variant (gericht op de vraag van individuen en taalgroepen) in een geleidelijk proces wordt toegewerkt naar een bredere uitwerking, waarin het perspectief van integratie en interculturaliteit gaandeweg verder wordt ingevuld.
- d Eveneens in deze zin een meer generieke benadering voor te staan dat ook niet-moedertaalleerders (bijvoorbeeld autochtonen) in de gelegenheid worden gesteld om onderwijs te volgen in een andere dan de eigen taal. Hiermee treedt een accentverschuiving op van 'eigen' taal naar 'gekozen' taal.

Ten aanzien van de vormgeving van onderwijs in nieuwe moderne vreemde talen beveelt de raad aan:

- e Ongeacht het stadium van ontwikkeling onderwijs in nieuwe moderne vreemde talen vorm te geven in een lokale organisatie, de Taalschool. Daarbij wordt als ontwikkelingsperspectief gezien: deelname van leerlingen aan deze ene gezamenlijke voorziening.

- f Het NMVT-aanbod breed toegankelijk te laten zijn voor leerlingen die (via hun ouders) daarvoor kiezen. Uiteindelijk zouden bij de openstelling van dit onderwijs noch de leeftijdscategorie noch de taalgroep waartoe de leerlingen behoren een rol moeten spelen. De raad kan zich echter voorstellen dat in dit verband een overgangsfase wordt ingebouwd.
- g De gemeente (of eventueel gemeenten gezamenlijk) in het kader van de decentralisatie van het beleid verantwoordelijkheid te laten dragen voor de oprichting van een Taalschool en voor de peiling van de behoefte aan onderwijs in de verschillende nieuwe moderne vreemde talen.
- h Het bestuur van de Taalschool verantwoordelijkheid te laten dragen voor de organisatie en uitvoering van het talenaanbod. Ook de kwaliteit van het aanbod valt onder zijn verantwoordelijkheid. In verband met de realisering van het aanbod is het noodzakelijk dat de Taalschool een plan van aanpak opstelt dat door de gemeente, met het oog op de financiering, moet worden goedgekeurd.
- i Bij de bekostiging, in elk geval vooralsnog, uit te gaan van gemengde financiering: doeluitkering van het rijk, eigen middelen van gemeenten, bijdragen van ouders en taalgemeenschappen.
- j Dat ervoor wordt zorggedragen dat aan randvoorwaarden om onderwijs in NMVT vorm te geven, wordt voldaan. In de eerste plaats geldt dit de beschikbaarheid en ondersteuning van bekwame NMVT-leerkrachten waarbij de rijksoverheid in randvoorwaardelijke zin een taak is toegedacht. In de tweede plaats gaat het om de mogelijkheden om toezicht te kunnen uitoefenen op het NMVT-onderwijs, in welk verband de raad voorstelt het toezicht vooralsnog te koppelen aan de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren: rijksoverheid, gemeentelijke overheid en taalschool. Een derde belangrijke randvoorwaarde is de beschikbaarheid van geschikte leermiddelen waarbij de rijksoverheid initieënd zou moeten optreden.
- k Het NMVT-beleid na enkele jaren te evalueren en daarbij gebruik te maken van ervaringen met de taalscholen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2001).
Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT), Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Atsma, M. (2001).
Onderwijsinspectie: 'Zo kunnen we niet verder'. In: Het Onderwijsblad, nr. 13.
- Benaïssa, F. (1998).
Onderwijs in allochtone levende talen. Breda.
- Benaïssa, F. (2001).
Rapportage OALT in de gemeente Breda 1998-2001. Inventarisatie knelpunten en plan van aanpak. Breda.
- Bernis, H., G. Extra, P. Muysken e.a. (2000).
Het Multiculturele Voordeel: Meertaligheid als Uitgangspunt. Taalkundig Manifest.
- Codina, E., P. Litjens, P. Tomassen e.a. (2001).
Taal Onafhankelijk Model. Onderwijs in Allochtone Levende talen. Groep 5 - 8. Rotterdam: Uitgeverij Partners.
- Commissie Allochtone Leerlingen in het Onderwijs (1992).
Ceders in de tuin. Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen. Deel I. Den Haag: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen. Rotterdam: Uitgeverij Partners.
- Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994).
Onderwijs gericht op een multiculturele samenleving. Den Haag: SDU.
- Dienst Stedelijk Onderwijs Rotterdam (1999).
Onderwijs in Allochtone Levende Talen in Rotterdam voor de periode 1999-2002. Een praktijk aanpak van de nota 'De balans tussen cultuur en onderwijs'. Rotterdam: Dienst Stedelijk Onderwijs Rotterdam.
- Dienst Stedelijk Onderwijs Rotterdam (2000).
Rotterdam Onderwijsstad. Rotterdam: Dienst Stedelijk Onderwijs Rotterdam.
- Dienst Welzijn Amsterdam/gemeentelijk steunpunt OALT van de gemeente Amsterdam (2000).
OALT in Amsterdam. Primavera.

- Dronkers, J. (1988).
De evaluatie van de maatschappelijke overwegingen om basisvorming in het voortgezet onderwijs in te voeren. In: A.L. Beem (red.), *Weten, redeneren, raden: een analytische evaluatie van de basisvorming*. Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Emmelot, Y., E. van Schooten en Y. Timman (2000).
Wat weten we? Een literatuurstudie naar empirisch onderzoek gericht op het onderwijs Nederlands als tweede taal in het basisonderwijs. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- European Commission, Directorate-General for Education and Culture (2001).
Foreign Language Teaching in Schools in Europe. Brussel: Eurydice.
- Extra, G. (2001).
De andere talen van Nederland en Europa. Tilburg: Babylon.
- Extra, G., T. Mol en J.J. de Ruyter (2001).
De status van allochtone talen thuis en op school. Tilburg: Babylon, KUB.
- Gemeente Amsterdam (1999).
Vaststelling Plan inzake onderwijs in allochtone levende talen voor de periode 1998-2002, alsmede wijziging van de Verordening op de stadsdelen. Amsterdam, Gemeentebblad Afdeling 1, nr. 71.
- Inspectie van het onderwijs (1999).
De uitvoering van GOA en OALT door Nederlandse gemeenten. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Kamens, D.H., J.W. Meyer and A. Benavot (1996).
'Worldlike patterns in academic secondary educational curricula.'
In: *Comparative Education Review*, 40, 116-138.
- Karsten, S., E. van Eck en M. Robijns (2000).
Decentralisatie van onderwijsbeleid. Een analytische evaluatie van GOA, OALT en WSNS. Amsterdam: SCO-Kohnstamm Instituut.
- Lucassen, L. en A.J.F. Köbben (1992).
Het partiële gelijk: Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951-1991). Amsterdam/Lisse: Swets & Zeitlinger.
- Meijer, J. W., D.H. Kamens and A. Benavot (1992).
School knowledge for the masses: world models and national primary curricular categories in the twentieth century. Washington D.C.: The Falmer Press.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995).
Uitwerkingsnotitie Onderwijs in Allochtone Levende Talen. Zoetermeer: Min. van OCenW.

- Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (1998a).
Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Den Haag: RMO.
- Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling (1998b).
De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief. Overzichtsnotitie integratiebeleid 1998. Den Haag: RMO.
- Rossem, T. van, S. Rutten en M. Pouwer (1999).
Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid. Quick-scan. Utrecht: Sardes.
- Schoolbegeleidingsdienst Rijnland, Afdeling Onderwijsvoorrang (2000).
Informatiefolder Taallokaal: Wil jij ook les in je eigen taal?, Leiden: Schoolbegeleidingsdienst Rijnland.
- Schoolbegeleidingsdienst Rijnland afdeling Onderwijsvoorrang (2000).
Jaarverslag 1999-2000 van het Taallokaal Leiden. Leiden.
- Teunissen, F. (red.) (1997).
Taalbeleid concreet. Nederlands als tweede taal en onderwijs in allochtone talen op multi-etnische scholen. 's Hertogenbosch: KPC Groep.
- Turkenburg, M. (2001).
Onderwijs in allochtone levende talen. Een verkenning in zeven gemeenten. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Verhallen, S. e.a., (2001).
Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen. Den Haag: WRR. (WRR werkdocumenten, nr. W122).
- Visser, J. en M. van Antwerpen (2000).
OALT in beeld. Een onderzoek naar de inrichting van het Onderwijs in Allochtone Levende Talen in de praktijk. Den Bosch: KPC Groep.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001).
Nederland als immigratiesamenleving. Den Haag: SDU.

Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen

J. van Bemmelen (RMO)

Den Haag, december 2001

1 Inleiding

Op 20 december 2000 hebben de staatssecretarissen van OCenW de Onderwijsraad advies gevraagd over Onderwijs in Allochtone Levende Talen, kortweg OALT genoemd. Zij vragen de Onderwijsraad zijn visie te geven op de bijdrage van het onderwijs in de eigen taal aan de integratie en participatie van allochtonen in de Nederlandse samenleving en aan te geven welke factoren daarbij een rol spelen. Gelet op deze visie vragen zij hoe de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en allochtone groepen voor cultuureducatie moet worden vormgegeven en of daarbij onderscheid gemaakt moet worden tussen eigentaalonderwijs in relatie tot cultuureducatie en achterstandenbeleid.

Met betrekking tot het integratie- en participatievraagstuk wijzen de staatssecretarissen de Onderwijsraad op de mogelijkheid de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) erbij te betrekken.

De invalshoek van de adviesvraag is nogal beperkt van aard omdat deze OALT als beginpunt neemt. Naar het oordeel van de RMO verdient het de voorkeur uit te gaan van integratie van allochtonen in de multiculturele Nederlandse samenleving zonder daarbij uit het oog te verliezen dat Nederland deel uit maakt van de Europese Unie. Binnen deze bredere integratiecontext bestaat overeenstemming bij alle betrokkenen dat het voor een geslaagde integratie in de Nederlandse samenleving noodzakelijk is dat men het Nederlands in al zijn facetten goed moet beheersen. Daar wordt naar de mening van RMO terecht ook veel nadruk opgelegd. Er zijn dan ook tal van kwalitatief goede methoden ontwikkeld om allochtonen Nederlands te leren onder meer in het kader van NT2. Toch blijkt de onderwijspraktijk weerbarstig. Zo blijkt het enerzijds door allerlei oorzaken nogal wat moeite te kosten de ontwikkelde methodieken van de kast ook in de klas te krijgen. Anderzijds blijken aanzienlijke groepen allochtonen ontwikkelings- en leerachterstanden te hebben die het goed leren van het Nederlands in de weg staan. De inspanningen in het kader van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (GOA) zullen er naar de mening van de RMO dan ook op gericht moeten zijn deze achterstanden zoveel mogelijk weg te werken. De positie van OALT valt of staat volgens de RMO met een adequate implementatie van het onderwijs in het Nederlands aan allochtonen.

Bij de behandeling van het integratievraagstuk wil de RMO aandacht besteden aan twee aspecten daarvan.

In de eerste plaats gaat de RMO in op de ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden in het onderwijs in allochtone talen. Daarbij staat de verhouding met de overheid centraal, meer in het bijzonder de regelgeving met betrekking tot het onderwijs in die talen. Het gaat dan om de formele integratie van het onderwijs in allochtone talen (paragraaf 2). Het tweede aspect waaraan de RMO aandacht wil besteden, en dat in paragraaf 3 aan de orde komt, is de maatschappelijke integratie. Daarbij gaat het onder meer over de rol die taal en meertaligheid spelen bij de identiteitsontwikkeling van allochtone burgers in de Nederlandse samenleving, naast de identiteitsvorming in Europees perspectief. In paragraaf 4 worden enkele conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

2 Formele integratie van het onderwijs in eigen taal en cultuur

VOORGESCHIEDENIS ⁶³

Eind jaren zestig namen een aantal Spaanse gastarbeiders het initiatief tot het geven van lessen in de Spaanse taal voor hun kinderen. Aanvankelijk hebben ze dat met behulp van de Spaanse Ambassade zelf geregeld. Deze lessen sloegen bij een steeds toenemend deelnemersaantal erg aan. De betrokkenheid van de ouders daarbij was groot.

In de verzorgingsstaat die toen nog sterk in ontwikkeling was, klopten deze Spaanse ouders na enige tijd met steun van de toenmalige Stichting Buitenlandse werknemers en de Spaanse ambassade, voor subsidie aan bij het ministerie dat toen nog CRM heette. Het leidde ertoe dat ook andere allochtone groepen voor subsidie voor lessen in eigen taal in aanmerking wilden komen. De subsidie werd verstrekt in een context waarin gastarbeiders na afloop van hun contract naar het land van herkomst zouden terugkeren. Het doel van deze lessen in eigen taal is de herintegratie na terugkeer te vergemakkelijken. Zo ontstaat er buiten het reguliere basisonderwijs voor allochtone leerlingen een groeiend aantal taallessen. De omvang daarvan nam nog verder toe als gevolg van de later toegestane mogelijkheid voor gezinshereniging.

De subsidiëring door CRM is de eerste fase in de formele integratie van het onderwijs in eigen taal.

De tweede stap in de formele integratie is het gevolg van een herbezinning over de (mede)subsiëring door het ministerie van CRM in 1974. Daarbij is tevens gekeken naar de verschillende particuliere en buitenlandse initiatieven op dit terrein. Het gevolg van die herbezinning is dat vanaf 1974 het ministerie van OCenW het vaandel overneemt onder de naam Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (OET(C)). Er wordt in 1974 een vak- en vormingsgebied ingevoerd zonder voorbereiding, begeleiding, leerplan en toezicht, zelfs zonder wettelijke basis. De wettelijke basis komt er in 1984 wel in de Wet op het Lager Onderwijs, inmiddels de Wet Basisonderwijs. Dit maakte het mogelijk dat scholen voor bepaalde groepen allochtonen kunnen kiezen OET(C) in hun schoolwerkplan op te nemen. Dit kon binnen schooltijd, voor een maximaal aantal uren per jaar. De omvang van de groep die aan deze vorm van onderwijs deelnam, moest minimaal 8 zijn. OET(C) moest bijdragen aan het overbruggen van de kloof tussen thuis- en schoolmilieu en aan het bevorderen van het leren van Nederlands en/of schoolsucces. OET(C) werd steeds meer gezien vanuit een achterstandsperspectief en dus bedoeld voor kinderen uit gezinnen met een sociaal-economische achterstand. De bijdrage die het onderwijs in eigen taal kan leveren aan identiteitsontwikkeling en eerste-taalverwerving staat niet als aparte doelstelling geformuleerd.

Ook in het voortgezet onderwijs kan onderwijs in zogenaamde nieuwe schooltalen (ONST) worden gegeven. In algemene zin wordt in de wet gesteld dat het onderwijs er vanuit gaat dat de leerlingen opgroeien in een multiculturele samenleving. Het onderwijs in eigen taal is door de inbouw in algemene onderwijswetgeving de tweede fase van de formele integratie ingegaan.

Opvallend is, naar de mening van de RMO, het verschil in benadering van het taalonderwijs in de basisschool en in het voortgezet onderwijs. Terwijl het basisonderwijs in beginsel uitgaat van een monolingvistische benadering, is in het voortgezet onderwijs een multilinguïstische benadering uitgangspunt. Ook is in het voortgezet onderwijs, in tegenstelling tot het basisonderwijs, het vreemde taalonderwijs niet vanuit een achterstandsfilosofie opgezet. De RMO pleit voor het wegnemen van zoveel mogelijk vormen van discontinuïteit in het taalonderwijs tussen het basis- en het voortgezet onderwijs.

De derde fase begint naar aanleiding van het rapport *Ceders in de tuin* (1992). Daarin doet de Commissie Van Kemenade voorstellen voor een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen in het basisonderwijs. Deze Commissie werd ingesteld omdat uit evaluatieonderzoek was gebleken dat het beleid tot dan toe onvoldoende effect gaf om de schoolprestaties van allochtone leerlingen te verbeteren. Zij heeft als uitgangspunt voor het formuleren van aanbevelingen gekozen voor de participatie van allochtonen aan de instituties in onze samenleving en aan de samenleving als geheel en voor emancipatie in eigen cultuurbeleving binnen de basiswaarden van onze grondwet. In de uitwerking van haar voorstellen stelt de Commissie een drie sporenbeleid voor:

- achterstandsbeleid;
- beleid inzake onderwijs Nederlands als tweede taal (NT2);
- beleid inzake onderwijs in allochtone levende talen.

De Commissie brengt daarmee een bewust onderscheid aan tussen een beleid gericht op het bestrijden van achterstand (geïndiceerd door sociaal-economische status) en een beleid geënt op taal- en cultuurverschillen in onze samenleving (geïndiceerd door gegevens over thuistaalgebruik). De Commissie geeft in haar overwegingen aan dat de zwakke positie van OET mede het gevolg is van de voortdurende discussie, de wisselende functies die aan OET worden toegekend en een onduidelijk beleid. Zo kan de pedagogische functie (overbruggen kloof tussen school en thuismilieu) onderscheiden worden van de transferfunctie (het leren van de eigen taal zou een positieve invloed hebben op het leren van Nederlands). Daarbij komt dat ook het remigratieperspectief voor veel van de allochtone groeperingen uit zicht verdween.

In haar notitie *Lokaal Onderwijsbeleid* (1995) lijkt de Staatssecretaris van OCenW de lijn van de Commissie Van Kemenade te volgen als zij stelt dat Nederland zich heeft ontwikkeld tot een multiculturele samenleving en dat in dat perspectief het onderwijs in allochtone levende talen nadrukkelijker dan thans het karakter zal krijgen van een element van cultuurpolitiek. Daarmee wordt cultuurpolitiek in de zijlijn van het schoolcurriculum geplaatst. Omdat de multiculturele samenleving zich plaatselijk verschillend manifesteert, vindt zij het ook voor de hand liggen meer variatie op lokaal niveau mogelijk te maken. De voorstellen van de Commissie Van Kemenade en uit de notitie *Lokaal Onderwijsbeleid* worden uitgewerkt onder meer in een wetsvoorstel OALT. In de memorie van toelichting bij deze wet wordt taal gezien als uiting van de culturele identiteit. Hierin is de volgende tekst opgenomen:

“Om voluit in de samenleving te kunnen participeren is het van belang dat allochtonen zich optimaal in de Nederlandse samenleving oriënteren. Dat wordt in de eerste plaats bevorderd door een goede kennis van de Nederlandse taal. Het onderwijs in Nederlands als tweede taal (NT2) voorziet hierin. In de tweede plaats wordt die oriëntatie versterkt door goede kennis van de eigen taal en cultuur. Vanuit het zelfbewustzijn van de eigen culturele achtergrond kan naar de toekomst worden gekeken. In *Ceders in de Tuin* is verwoord dat taal een wezenlijk element van cultuur vormt: mensen geven in hun eigen taal vorm aan hun culturele identiteit. In die zin is taalbeleid in het onderwijs dan ook cultuurbeleid.

Onderwijs in allochtone levende talen kan in dit perspectief bijdragen aan de emancipatie en participatie van allochtonen in de Nederlandse samenleving als geheel!”⁶⁴

Het is, naar de mening van de RMO, opvallend dat voor dit taalonderwijs geen eindtermen zijn geformuleerd en dat over de vorderingen van de leerling in die taal veelal niet wordt gerapporteerd in de vorm van, bijvoorbeeld, certificaten.

Tijdens de behandeling van de Wet OALT in de Tweede Kamer is de scheiding tussen achterstandsbeleid en cultuurbeleid losgelaten. Onderwijsondersteuning in de allochtone taal voor de groepen 1 tot 4 met als doel om daardoor beter Nederlands te leren werd namelijk expliciet toegestaan vanuit het OALT-budget. Hiermee is feitelijk OALT geplaatst in het kader van onderwijsachterstandsbestrijding en een verlengstuk geworden van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid (GOA). Volgens de Wet OALT is op 1 augustus 1998 het onderwijs in eigen taal een taak van de gemeente geworden.

DE WET OALT BEOORDEELD

Met de totstandkoming van de wet lijkt de derde fase van formele integratie van onderwijs in eigen taal te zijn afgerond. Zij krijgt echter bijna direct een vervolg omdat van het begin van de invoering af de wet OALT zich mag verheugen op ruime belangstelling vanuit adviesorganen en onderzoeksinstellingen. Onlangs zijn rapporten verschenen van de Algemene Rekenkamer en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Ook is advies gevraagd aan de Onderwijsraad.

De Rekenkamer wijst in zijn rapport uitdrukkelijk op het hoofddoel van de wet OALT, namelijk het geven van buitenschools onderwijs in de eigen taal aan allochtonen. Als uitgangspunt daarbij geldt dat een individu door kennis van zijn eigen culturele achtergrond zelfbewuster kan integreren en participeren in de Nederlandse samenleving.

De Rekenkamer constateert dat de wetgever de gemeenten de mogelijkheid heeft geboden om naast of in plaats van OALT buiten schooltijd, taalondersteuning (ondersteuning bij de verwerving van de Nederlandse taal) onder schooltijd aan leerlingen van de eerste vier groepen van de basisschool te bieden. Volgens de Rekenkamer is er dus sprake van een vermenging van twee beleidssporen, te weten het cultuurpolitieke beleidsspoor en het beleidsspoor ter bestrijding van onderwijsachterstanden. In zijn onderzoek ziet de Rekenkamer dat in de praktijk vooral gekozen wordt voor OALT in de vorm van taalon-

dersteuning ten koste van lessen in eigen (allochtone) taal. OALT wordt daarmee in feite gebruikt als extra ondersteuning voor het Gemeentelijk Onderwijs Achterstandsbeleid (GOA).

Het SCP heeft in opdracht van het ministerie van OCenW een verkennend onderzoek gedaan naar het beleid van zeven gemeenten voor het onderwijs in de 'eigen' taal oftewel OALT. In dat onderzoek komen de belangrijkste professioneel betrokkenen aan het woord, te weten lokale beleidsmakers, schoolbesturen, schooldirecties, OALT-leerkrachten en vertegenwoordigers van migrantenorganisaties. Dit onderzoek moet worden gezien als een eerste stap in een breder inventariserend onderzoek onder alle gemeenten met een OALT-beleid.

In het SCP-onderzoek wordt kort ingegaan op OALT in de toekomst. Gesteld wordt dat de respondenten positief zijn over de toekomst van OALT als taalondersteuning, in die zin dat men verwacht dat de politieke aandacht hiervoor zal blijven bestaan en er dus ook in de toekomst middelen voor zullen zijn. Men verwacht dat tweetalig gekwalificeerde groepsleerkrachten het beste in staat zullen zijn deze taalondersteuning te bieden. Veel minder optimistisch is men over OALT als cultuureducatie. De meeste respondenten verwachten dat het in de toekomst, in deze vorm althans, zal verdwijnen (SCP, 2001:119).

Uit het SCP-onderzoek blijkt dat van de twee mogelijkheden die de wet OALT biedt, te weten taalondersteuning en cultuureducatie, taalondersteuning veruit de meeste voorkeur geniet. Als naar de waardering voor OALT als taalondersteuning wordt gekeken dan blijkt dat vooral de beleidsmakers, het schoolbestuur en de schooldirectie overwegend positief oordelen. De OALT-leerkrachten zijn daarover enigszins verdeeld. Dat geldt ook voor de migrantenorganisaties, maar deze zijn aanzienlijk negatiever in hun oordeel. Hoewel naar de mening van de ouders slechts indirect is gevraagd, zien zij volgens de respondenten toch het liefst dat hun kind de thuistaal of de officiële landstaal leert. Zij willen bovendien dat de kinderen deze op school en onder schooltijd leren. OALT staat dit echter in de huidige wet niet toe.

De waardering voor OALT als cultuureducatie is voor alle respondentencategorieën verdeeld. Het oordeel is in drie gemeenten negatief en in één positief. In de gemeente waar al het geld aan cultuureducatie is besteed, is de waardering verdeeld.

CONCLUSIE

De opname van het onderwijs in allochtone talen in de Nederlandse wetgeving heeft er toe geleid dat de betrokkenheid van de ouders bij dat onderwijs grotendeels is verdwenen. Tegelijkertijd kan niet worden vastgesteld dat de overheid erg begaan is met de kwaliteit van dat onderwijs. Hoewel er enige eisen gesteld zijn aan de leraren die de lessen geven, blijken deze niet voldoende te zijn. Daarnaast zijn er ook geen eindtermen geformuleerd en wordt er over de behaalde resultaten zelden gerapporteerd.

De wet heeft ertoe bijgedragen dat OALT geplaagd wordt in het bestrijden van achterstanden in onderwijs binnen GOA. De levensvatbaarheid van een zelfstandig OALT is daarmee bedreigd. Door het hinken op twee gedachten, namelijk OALT als cultuureducatie en OALT als onderwijsachterstandsbestrijding, is aan de oorspronkelijke doelstelling van onderwijs in eigen taal en cultuur voorbij gegaan.

3 Maatschappelijke integratie van allochtonen

INTEGRATIE IN PERSPECTIEF

De RMO heeft in zijn advies *Integratie in perspectief* (RMO 1998) gekeken naar de maatschappelijke integratie van doelgroepen van overheidsbeleid. Daarbij is bijzondere aandacht besteed aan de integratie van de verschillende etnische groeperingen in Nederland. De belangrijkste voorwaarde voor een structurele integratie is de toegang van alle allochtonen tot de maatschappelijk centrale domeinen *werk* en *onderwijs*. Maar daarnaast acht de RMO het ook van groot belang dat alle burgers een verbondenheid hebben met de Nederlandse samenleving. Verbondenheid betekent dat eenieder beseft deel uit te maken van een groter geheel - namelijk de Nederlandse samenleving - en er zich thuis kan voelen en zich daarmee kan identificeren. Dit betekent uiteraard niet dat er afstand gedaan moet worden van de eigen culturele identificaties. Over de sociaal-culturele en structurele integratie heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) recentelijk een werkdocument gepubliceerd (Dagevos 2001).

De diversificatie van identiteiten in Nederland is een dynamisch en spontaan proces, dat wil zeggen dat het om een maatschappelijke ontwikkeling gaat die de overheid wel kan faciliteren, maar waarover verder weinig invloed uitgeoefend kan worden. Een multiculturele samenleving, zoals de Nederlandse, kent naast een algemene pluriforme identiteit, een grote diversiteit aan andere culturele identiteiten. De Nederlandse taal vormt hierbij het bindmiddel. Taal wordt door velen beschouwd als een cruciaal onderdeel van de eigen identiteit. Dit geldt voor zowel de Nederlandse taal (als communicatiemiddel voor elke burger in de Nederlandse samenleving) als allochtone levende talen. De erkenning van het belang van het Nederlands als bindmiddel en de waarde van allochtone talen in de identiteitsontwikkeling vereist dat er meer gewicht op gedifferentieerd taalonderwijs moet komen te liggen.

CULTURELE IDENTITEIT ALS PASPOORT NAAR DE SAMENLEVING

De RMO is van mening dat een nationale en/of culturele identiteit het paspoort is naar de samenleving en een serieus integratiebeleid:

“Het zien van nationale en culturele identiteit als paspoort naar de samenleving betekent immers dat ook de identiteit van culturele minderheden op haar betekenis voor een pluralistische Nederlandse en/of Europese samenleving moet worden beoordeeld” (PBN/RMO 2000, 16-17).

Dit vereist dat ook de Nederlandse samenleving zijn verleden, taal en tradities kent om open te kunnen staan voor pluriformiteit en diversiteit. In Nederland als pluriforme samenleving dienen de nationale identiteit en de diversiteit van etnisch-culturele identiteiten met elkaar verzoend te worden. De RMO (2000; 2001) heeft eerder in dit verband geschreven over de ‘cultuur van verschil’ en over ‘samenhang door identificatie’. Daarin

geeft de RMO aan dat er een cultuuromslag nodig is in het denken over sociale cohesie en diversiteit (vergelijk ook Extra et al. 2001). Gedifferentieerd onderwijs op school, ook in de vorm van onderwijs in eigen taalonderwijs, ondervangt immers het gevaar van discontinuïteit in de (culturele) opvoeding waar kinderen anders mee te maken kunnen krijgen, als zij de deur uitstappen en in een geheel andere culturele setting terecht komen. Een eigen, goed ontwikkelde identiteit is een belangrijke voorwaarde om te kunnen functioneren in die samenleving. Dit veronderstelt een zekere homogeniteit, maar die homogeniteit kan in onze pluriforme samenleving niet anders worden opgevat dan als een uitvalsbasis naar de wereld.

Beleid dat is gestoeld op het principe van samenhang en cohesie heeft dan ook altijd een dubbele richting: enerzijds moedigt het een zekere vorm van identiteitsvorming van de eigen cultuur aan, anderzijds zorgt het met kracht voor verbindingen naar de andere culturele identiteiten. De eigen identiteitsvorming mag immers niet ten koste gaan van de verbondenheid met anderen. Maar om te kunnen profiteren van de culturele diversiteit in onze multiculturele samenleving, om de burgers uit etnische en anderstalige groepen een maximale kans op identiteitsvorming en culturele ontplooiing te kunnen bieden, en om officieel te erkennen dat het taal- en culturele erfgoed van allochtonen aan de Nederlandse samenleving bijdraagt, is ook het allochtone taalonderwijs van grote betekenis. Hierbij is het een afgeleide vraag of het onderwijs in een allochtone levende taal opgenomen wordt in het basisonderwijs dan wel in brede-schoolverband. In ieder geval moet uit het oogpunt van het belang van dit taalonderwijs de kwaliteit en financiering gegarandeerd worden. Een dergelijke kwaliteitseis geldt ook voor het onderwijs in nieuwe schooltalen (ONST) in het voortgezet onderwijs. Het onderwijs in Nederlands als tweede taal vormt dan de verbinding naar de samenleving als geheel en moet daarom het eerste en meeste gewicht krijgen.

TAALONDERWIJS , CULTUUREDUCATIE EN INTEGRATIE

Zoals in de onderzoeken van de Rekenkamer en het SCP naar voren is gebracht, is er in de wet OALT sprake van een vermenging van twee beleidsdoelen, namelijk de cultuureducatie en het onderwijsachterstandsbeleid.

Taalondersteuning moet plaatsvinden binnen het onderwijsachterstandsbeleid en niet in het kader van OALT. OALT kan immers, naar de mening van de RMO, niet de integratieproblemen oplossen die door onvoldoende toegesneden onderwijs in de Nederlandse taal zijn ontstaan.

De RMO benadrukt de bijdrage die het onderwijs in de eigen taal kan leveren aan de integratie en participatie in de Nederlandse samenleving. De Raad voegt hier direct aan toe dat dit staat of valt met een adequate implementatie van het onderwijs in de Nederlandse taal aan allochtonen. Meertaligheid en maatwerk vormen de kernbegrippen voor het taalonderwijs van de toekomst. Hiertoe zijn reeds onderwijsmethodes ontwikkeld om een gedifferentieerd en op maat gesneden aanbod in NT2 mogelijk te maken. Extra et al. (2001) constateren echter dat deze niet geïmplementeerd zijn in het NT2-onderwijs. Zij benadrukken ook het belang van diversiteit van talen en culturen ter bevordering van cohesie, vanuit een beter toegerust NT2-onderwijs.

De RMO sluit zich in zijn voorlopige conclusies aan bij de rapportages van de Algemene Rekenkamer en het Sociaal en Cultureel Planbureau, maar wil verder gaan in zijn redenering. Door het onderwijs in allochtone talen te nauw te koppelen aan het onderwijsachterstandenbeleid komt niet alleen het onderwijs in de eigen taal en cultuur in de knel, maar tevens het onderwijs in het Nederlands als tweede taal. Bij een toekomstige wijziging van de wet OALT, zal meer gekeken moeten worden naar een versterking van het Nederlands als tweede taal overeenkomstig gedifferentieerde didactische principes en met in achtneming van de verschillende instroom. Op maat gesneden taalonderwijs moet reeds voor of op de basisscholen gegeven worden om niveauverschillen van allochtone kinderen in te kunnen halen en verder gelijk op te kunnen gaan met de medescholieren. Dit moet plaatsvinden onafhankelijk van de initiatieven op het gebied van het onderwijs in de eigen taal en cultuur.

Het debat over het taalonderwijs in het algemeen moet zich niet alleen toespitsen op het onderwijs in allochtone levende talen en het onderwijs in het Nederlands als tweede taal, maar moet uitgaan van het principe van meertaligheid en taalverrijking. De RMO wil de lijn van meertaligheid doortrekken naar het niveau van de Europese Gemeenschap. Binnen Europa is naast het taalprobleem ook het zogeheten transnationalisme en diaspora een onderwerp van discussie.

Net als Nederland ontwikkelt Europa zich ook steeds meer tot een multiculturele samenleving. Nu al vindt identiteitsvorming van etnische minderheden buiten nationale grenzen en binnen Europa plaats. Op welke schaal dergelijke transnationale identiteiten en diaspora-denken zich verder zullen gaan ontwikkelen en wat voor gevolgen dit heeft voor de Nederlandse samenleving is moeilijk in te schatten. Het betekent wel dat het thema nationale identiteit en meervoudige identiteit in aandacht zal toenemen. Op het gebied van het onderwijs in de eigen taal is er in Europees verband nog maar weinig gemeenschappelijk beleid. Slechts met betrekking tot de bescherming en promotie van regionale of minderheidstalen heeft het Europese Parlement enkele resoluties aangenomen (Extra e.a. 2001, 39). Hoewel er weinig tot geen sprake is van een Europees taalbeleid, is reeds meerdere malen de bevordering van de talenkennis van de EU-burgers bepleit. Elke lidstaat zou dan het onderwijs in minstens twee vreemde talen moeten bevorderen (idem). Deze ontwikkelingen op Europees niveau brengen het taalonderwijs in Nederland in een breder toekomstperspectief. Immers, ook het Nederlands zal evenals de meeste allochtone levende talen, nooit de lingua franca van Europa worden. Dat betekent dat voor iedereen die mee wil gaan in de vaart der volkeren, het onderwijs in (allochtone en autochtone) levende talen belangrijk is. Het ligt evenwel in de lijn der verwachtingen dat het Engels de belangrijkste taal in Europa blijft en wellicht de lingua franca zal worden. Het Nederlandse taalonderwijs kan in deze Europese ontwikkeling niet achterblijven en zal een zwaarder gewicht aan het Engels in het onderwijscurriculum (Met name in het basisonderwijs) moeten toekennen.

4 Conclusies en aanbevelingen

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling beantwoordt de adviesvraag over het onderwijs in allochtone levende talen vanuit het perspectief van de integratie en participatie van etnische minderheden in de Nederlandse samenleving. De bijdrage van OALT aan het integratievraagstuk moet bezien worden in het licht van Nederland als multiculturele en pluriforme samenleving én als lid van de Europese Unie.

De erkenning van Nederland als multiculturele samenleving én deel uitmakend van de Europese Unie maakt het noodzakelijk het taalonderwijs meertalig te laten zijn. Meertaligheid betreft dan het onderwijs in de Nederlandse, Engelse en een derde (eventueel allochtone) taal. Meertaligheid gaat, naar de mening van de RMO, verder dan OALT. De aanbevelingen van de RMO gaan uit van een adequate en professionele implementatie van het onderwijs in het Nederlands als tweede taal. Immers, voor een goed begrip en communicatie in de Nederlandse samenleving is de beheersing van de Nederlandse taal onontbeerlijk.

Aan de hand van bovengenoemde uitgangspunten is de RMO tot de volgende overwegingen met betrekking tot OALT gekomen. De RMO spitst zich in zijn conclusies en aanbevelingen vooral toe op het basisonderwijs.

OALT IN DE TOEKOMST

De formele integratie van onderwijs in allochtone levende talen heeft in Nederland een aantal fasen doorlopen: van zelforganisatie, later aangevuld met steun vanuit de ambassades van de landen van herkomst, van subsidiëring door het ministerie van CRM, van opgenomen zijn in onderwijswetten tot aan zelfstandige wetgeving via de Wet OALT. Eenmaal 'verzelfstandigd' in de Wet OALT heeft de oorspronkelijke doelstelling van eigen taalonderwijs en cultuureducatie, steeds meer plaats moeten maken voor het onderwijsachterstandsbeleid. De RMO is van mening dat het onderwijsachterstandsbeleid en de taalondersteuning voor allochtone kinderen binnen de kaders van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandsbeleid (GOA) moet blijven, om vrij baan te hebben voor het onderwijs in de eigen allochtone taal.

De grote bijdrage die ouders en zelforganisaties hebben geleverd aan het ontstaan en de ontwikkeling van het onderwijs in de eigen taal en cultuur, zal ook voor het toekomstige OALT benut moeten worden. De overheid heeft, naar de mening van de RMO, hierbij een sterk faciliterende rol.

Er kan aangesloten worden bij al bestaande instellingen, zoals bij sportverenigingen, huiswerkbegeleiding en buitenschoolse opvang, bibliotheken, taleninstituten, buurthuizen of (volks)universiteiten. Daarbij staan professionaliteit en kwaliteit voorop. Ook het taalonderwijs zal aan duidelijke kwaliteitseisen moeten voldoen.

De RMO ziet in aansluiting hierop veel mogelijkheden binnen de kaders van de Brede Schoolaanpak. De Brede School legt verbanden in de wijk en hecht veel waarde aan ouderbetrokkenheid. In de Brede School komen veel (professionele) voorzieningen bijeen die zich met name concentreren rond onderwijs en welzijn.

Het zelfregulerend vermogen van ouders en zelforganisaties moet met betrekking tot het onderwijs in de eigen taal en cultuur binnen de Brede School ruimte kunnen krijgen. Ouders kunnen betrokken worden bij het opzetten, vormgeven en toezicht houden van het allochtone taalonderwijs. Door middel van een stelsel van bijvoorbeeld leerlinggebonden budget dragen ouders ook de financiële verantwoordelijkheid voor de aanmelding en voortgang van het OALT-onderwijs van hun kinderen. Het betreft dan in eerste instantie de kinderen in de leeftijd van het basisonderwijs.

De formele integratie van het onderwijs in allochtone levende talen kan volgens de RMO verder worden vormgegeven door eindtermen voor allochtone levende talen vast te stellen en over de vorderingen van de leerling in die taal officieel te rapporteren of te certificeren.

Scholen voor voortgezet onderwijs kunnen zich duidelijk profileren in het aanbod van certificaten van verschillend vreemdetaalonderwijs. Hierbij kan ook gedacht worden aan het aanbieden van allochtoon taalonderwijs (naast de traditionele vreemde talen uit het lessenpakket) voor personen die het Nederlands als moedertaal hebben. Een dergelijke aanpak maakt het voor scholieren mogelijk zich in allochtoon taalonderwijs te specialiseren die nodig zijn voor de verder beroepsopleiding (bijvoorbeeld als tweetalige docent of voor handelsbetrekkingen).

De opleiding van tweetalige leraren verdient serieuze aandacht. Deze studierichtingen moeten verder aangepast en ontwikkeld worden om de kwaliteit van het taalonderwijs te verbeteren en te waarborgen. Tweetalige leraren hebben immers de functie van bruggenbouwers, omdat ze zowel thuis zijn in de eigen taal en cultuur als in de Nederlandse. Gekwalificeerde tweetalige leraren bouwen een brug tussen de school en de thuissituatie.

NT2 EN MEER TALIGHEID IN HET ONDERWIJSBESTEL VAN DE TOEKOMST

Naar de mening van de RMO levert het onderwijs in eigen taal en cultuur een wezenlijke bijdrage aan de integratie en participatie van allochtonen aan de Nederlandse samenleving als het voorafgegaan en ondersteund wordt door kwalitatief goed onderwijs in het Nederlands als tweede taal.

Veel kleuters van allochtone afkomst spreken bij het betreden van de basisschool alleen de taal die thuis gesproken is, namelijk de moedertaal. Voor deze kinderen die het Nederlands niet als moedertaal spreken, moet het Nederlands intensief, uitgaande van de verschillende individuele instroomniveaus, en volgens aangepaste taalmethodes aangeboden worden. Het taalniveau kan zo op een snelle en adequate manier bijgesteld worden, zonder dat er al te grote onderwijsachterstanden gaan ontstaan. Dergelijke taalmethoden zijn reeds aanwezig maar moeten de weg van 'de kast naar de klas' nog vinden.

Het huidige taalonderwijs is naar de mening van de RMO te veel gekoppeld aan leeftijdsgebonden onderwijs: niet alle kinderen van vier jaar en van allochtone afkomst zijn in

staat om zich in korte tijd de Nederlandse taal eigen te maken. Dit vereist, de RMO benadrukt het nogmaals, individuele aandacht en maatwerk.

Meertaligheid is een opdracht voor iedereen in de Nederlandse samenleving. Ook in het nieuwe Europa, waar diversiteit en transnationalisme een belangrijke rol spelen, is meertaligheid niet alleen nodig en interessant voor de sociale en culturele integratie, maar ook voor economische en handelsbelangen op mondiaal niveau.

De RMO is van mening dat meertaligheid een serieuze aanpak verdient, te beginnen op de basisschool. Dat houdt in dat het Engels als lingua franca van Europa een meer prominente plaats in het curriculum van het basisonderwijs krijgt.

Literatuur

- Commissie allochtone leerlingen in het onderwijs (1992).
Ceders in de tuin. Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen. Zoetermeer: (Commissie van Kemenade).
- Dagevos, J. (2001).
Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland. Den Haag: WRR.
- Extra, G., Mol T. en De Ruiter J.J. (2001).
De status van allochtone talen thuis en op school. Tilburg: Babylon.
- Extra, G. (2000).
De andere talen van Nederland en Europa. Tilburg: Babylon.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (1995).
Lokaal Onderwijsbeleid. Den Haag: SDU.
- PBN/RMO (2000).
Het belang van ambities. Verslag van de conferentie over nationale identiteit in Nederland. Den Haag: Platform Beeldvorming Nederland / Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- RMO (1998).
Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Den Haag: SDU.
- RMO (2000).
Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Den Haag: SDU.
- RMO (2001).
Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Den Haag: SDU.
- Turkenburg, M. (2001).
Onderwijs in allochtone levende talen. Den Haag: SCP.
- Tweede Kamer (1996-1997).
Wijziging van de Wet op het basisonderwijs en de Interimwet op het speciaal onderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs in verband met onderwijs in allochtone levende talen. 1996-1997, 25176, nr. 3: 2.

Bijlage 2: De adviesaanvraag

Aan de Onderwijsraad
t.a.v. prof. dr. J.M.G. Leune
Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Uw brief van

Ons kenmerk

PO/OO/2000/47886

Contactpersoon

A. van Mourik

Zoetermeer

20 DEC. 2000

Onderwerp

Adviesaanvraag Onderwijs in Allochtone
Levende Talen

Doorkiesnummer

6309

Geachte heer Leune,

Het Onderwijs in Allochtone Levende Talen (OALT) is bij de inwerkingtreding van de wet in 1998 in het kader van het cultuurbeleid geplaatst. Het doel van OALT is de integratie en participatie van allochtonen in de Nederlandse samenleving te bevorderen. Hiermede wordt het intrinsieke belang van de moedertaal erkend en staat OALT niet uitsluitend ten dienste van het bestrijden van onderwijsachterstanden.

Tijdens het debat inzake OALT in de Tweede Kamer (d.d. 22 februari jl.) heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de Kamer toegezegd de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur te vragen gezamenlijk een toekomstperspectief voor OALT te ontwikkelen.

Gezien de drie kernelementen van de OALT-wet (onderwijs, cultuurbeleid en de integratie en participatie van allochtonen) en op grond van de door de staatssecretaris gedane toezegging verzoeken wij de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur ons voor 1 oktober 2001 gezamenlijk een toekomstperspectief voor OALT te schetsen op de middellange en lange termijn. Wij gaan er vanuit dat de beide raden met elkaar tot één gezamenlijk advies komen. Wij dringen er op aan dat het advies op 1 oktober 2001 beschikbaar is, omdat in het laatste kwartaal van dat jaar ook andere onderzoeken beschikbaar komen, die wij gezamenlijk willen betrekken bij het bepalen van onze beleidsvisie op het toekomstperspectief voor OALT.

Wij verzoeken u in dit advies in te gaan op de volgende vraagpunten:

1. Wat is de visie van de raden op de bijdrage van het onderwijs in de eigen taal aan de integratie en participatie van allochtonen in de Nederlandse samenleving?
2. Welke factoren spelen daarbij een rol? (verblijfsduur, maatschappelijke positie, omvang van de bevolkingsgroep, “oude” / “nieuwe” taalgroepen (in termen van OALT/OETC), etc.)
3. Hoe moet, gegeven de bovengenoemde visie, de verantwoordelijkheidsverdeling voor cultuureducatie worden vormgegeven?
 - a) In hoeverre is er sprake van een verantwoordelijkheid van de overheid en van de allochtone groepen zelf?
 - b) Moet daarbij onderscheid gemaakt worden tussen eigentaalonderwijs in relatie tot cultuureducatie en achterstandenbeleid?

Wij verzoeken de raden in hun advies rekening te houden met de volgende punten:


- ◆ Het benodigde budget om adequaat in te spelen op de door u gesignaleerde ontwikkelingen.
- ◆ Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling.
- ◆ De uitvoerbaarheid van het advies
- ◆ De consequenties van de gesignaleerde ontwikkelingen op de middellange en lange termijn

De raden kunnen voor het maken van berekeningen in het kader van de advisering gebruik maken van faciliteiten van het ministerie van OCenW. Tevens kunnen zij gebruik maken van de beschikbare gegevens uit diverse lopende onderzoeken.

Daarnaast wijs ik op de mogelijkheid om de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling te betrekken bij de vragen met betrekking tot het integratie- en participatievraagstuk.

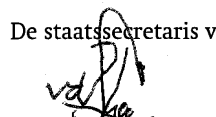
NB. In de bijlage bij deze brief worden enkele relevante ontwikkelingen geschetst.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,



(drs. K.Y.I.J. Adelmund)

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,



(dr. F. van der Ploeg)

Bijlage

De OALT-wet

De OALT-wet bestaat uit vijf hoofdlijnen die tevens wijzigingen inhouden ten opzichte van de voorgaande wet: het Onderwijs in de Eigen Taal en Cultuur (OETC):

1. De wet draagt de primaire verantwoordelijkheid voor het beleid van het rijk over aan de gemeenten.
2. De wet brengt een scheiding aan tussen het achterstandenbeleid en het cultuurbeleid.
3. Het OALT wordt buiten het verplichte curriculum geplaatst.
4. OALT kan worden gegeven door schoolse en niet-schoolse instellingen.
5. De wet is niet gericht op een beperkt aantal in de wet opgenomen doelgroepen. In principe kan OALT worden aangeboden aan alle etnische minderheidsgroepen. Daarbij is niet langer de landstaal, maar de moedertaal bepalend. Gemeenten stellen vast, op basis van een behoeftepeiling en prioriteitsstelling, aan welke groepen zij dit onderwijs aanbieden.

De achtergronden van deze beleidswijziging zijn gelegen in de visie op het integratievraagstuk. Deze heeft zich ontwikkeld van het stimuleren van remigratie (OETC) naar het bevorderen van integratie (OALT). Hiermede is het accent komen te liggen op de culturele invalshoek.

Achtergrond

In de discussie rond de wetswijziging heeft de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor dit gewijzigde perspectief. Daarbij werd de suggestie gedaan de Onderwijsraad en Raad voor Cultuur een (middel)lange termijn visie te vragen op OALT, in verband met een mogelijke afname van de behoefte als de doelstellingen van de wet worden bereikt. Tijdens het debat van februari 2000 heeft de Kamer opnieuw gevraagd om een (middel)lange termijnvisie op OALT, gezien de voortdurende politieke en maatschappelijke discussie over dit onderwerp.

De Tweede Kamer heeft diverse malen geuit, dat de OALT-wet op twee benen staat. OALT valt als extra onderwijsvoorziening voor de onder- en bovenbouw buiten het reguliere onderwijsprogramma en kan door schoolse en niet-schoolse instellingen worden gegeven. Deze vorm van OALT wordt omschreven als buitenschoolse cultuureducatie. Daarnaast kan een gemeente de keuze maken OALT-middelen in de onderbouw in te zetten voor de bestrijding van onderwijsachterstanden in het kader van het GOA-beleid.

Een mogelijk gewijzigde visie op het belang van taalonderwijs en cultuureducatie voor de integratie en participatie van allochtone minderheidsgroepen kan een rol spelen bij het bepalen van een toekomstvisie op cultuureducatie.

Informatie uit het veld (gemeenten, scholen) en recente onderzoeken tonen aan, dat op lokaal niveau veelal prioriteit wordt gegeven aan de taalondersteuning in de onderbouw. Voor de taalondersteuning bestaat een groot draagvlak en de waarde van de taalondersteuning wordt breed onderkend. Dit beeld wordt onder andere geschetst in het conceptonderzoek van het SCP naar de uitvoering van het OALT-

beleid in zeven gemeenten. Dit onderzoek wijst uit dat in het onderwijsveld de verwachting leeft dat OALT als taalondersteuning in de toekomst zal blijven bestaan en mogelijk zal worden geïntensiveerd of zelfs uitgebreid. De buitenschoolse cultuureducatie krijgt minder steun van gemeenten, maar ook van het onderwijsveld op basis van praktische, maar ook principiële bezwaren.

Knelpunten

Daarnaast blijkt de uitvoering van de OALT-wet een groot aantal knelpunten met zich mee te brengen. Het ontbreken van voldoende draagvlak van gemeenten voor deze decentralisatie kan hiervoor als belangrijke oorzaak worden aangegeven. Gemeenten zijn van mening te weinig speelruimte te hebben om hun beleid vorm te geven. Dat veel middelen vast zitten in de rechtspositie van de huidige OALT-leerkrachten is hiervoor hun belangrijkste argument. De zittende leerkrachten geven met name les aan de "oude" taalgroepen die worden gevormd door Turkse en Marokkaanse leerlingen. Dit beperkt de ruimte voor OALT aan nieuwe taalgroepen. Gemeenten geven ook aan dat ruimte ontbreekt om zelf prioriteiten te stellen en deze te vertalen in nieuw beleid. Deze situatie heeft ook zijn weerslag op de in de gemeente aanwezige taalgroepen, die wel betrokken zijn bij de behoeftepeiling door de gemeente. Deze taalgroepen hebben hun wensen kenbaar kunnen maken. Gemeenten hebben daar, ondanks een extra investering van 10 miljoen gulden, slechts een beperkte invulling aan kunnen geven.

De OALT-leerkrachten moeten voldoen aan in de wet gestelde bevoegdheidseisen. Een gedegen kennis van de Nederlandse taal is daarvan de belangrijkste. Er is een groep OALT-leerkrachten die aan deze bevoegdheidseisen niet voldoet. De verwachting is dat zij zich hiervoor in de toekomst ook niet zullen kunnen kwalificeren. Hierdoor ontstaat een wachtgeldprobleem bij gemeenten en besturen. Bijkomstig probleem is het hoge ziekteverzuim onder de genoemde leerkrachten. Met de VNG, werkgevers- en werknemersorganisaties wordt gezocht naar oplossingen hiervoor.

Voor nieuwe taalgroepen is het moeilijk gekwalificeerde OALT-leerkrachten te vinden met voldoende kennis van de Nederlandse taal. Dit knelpunt wordt voorlopig opgelost door ook "native speakers" ontheffing te verlenen OALT te geven, ondanks het feit dat zij de Nederlandse taal nog onvoldoende beheersen. Voorwaarde voor deze ontheffing is wel dat deze "native speakers" geen taalondersteuning mogen geven, omdat juist voor taalondersteuning de beheersing van het Nederlands een belangrijk vereiste is.

In algemene zin wordt het ontbreken van voldoende geschikt lesmateriaal als een belangrijk knelpunt genoemd. Voor de nieuwe taalgroepen zijn nauwelijks lesmaterialen beschikbaar, laat staan materialen die aansluiten bij de Nederlandse taalmethoden. De bestaande lesmaterialen voor oude taalgroepen voldoen, doch verouderen. Gemeenten hebben onvoldoende middelen om zelf lesmaterialen te ontwikkelen. Voor educatieve uitgeverij is het ontwikkelen van lesmateriaal voor kleine taalgroepen onvoldoende lonend. Coördinatie van leermiddelenontwikkeling is wenselijk, doch ontbreekt op dit moment volledig.

Bovenstaande visies van gemeenten behoeven enige nuancering. De ervaring leert tot nu toe, dat gemeenten de speelruimte die zij hebben gekregen nog onvoldoende benutten. Het ontbreken van draagvlak voor de decentralisatie brengt met zich mee, dat gemeenten de hun gegeven beleidsvrijheid voor de inrichting van het OALT-beleid niet nemen. Diverse mogelijkheden om OALT op gemeentelijk niveau verder te ontwikkelen worden op dit moment door gemeenten niet benut. Gemeenten kunnen de OALT-middelen inzetten voor hun cultuurbeleid. Hiermee kan de creatieve invulling van het beleid worden vergroot. Ook benutten gemeenten nog nauwelijks de mogelijkheden om beperkt inzetbare OALT-leraren via (om)scholingstrajecten geschikt te maken voor andere functies, waardoor OALT-middelen vrij komen voor het voeren van lokaal beleid. Het veld kan de tot nu toe ontbrekende coördinatierol voor leermiddelenontwikkeling op zich nemen.

Onderzoeken

Tijdens het debat inzake OALT in de Tweede Kamer d.d. 22 februari 2000 zijn moties over dit onderwerp door de Tweede Kamer aangenomen. De moties hadden met name betrekking op de inventarisatie van knelpunten bij de uitvoering van OALT en de rechtspositie van de OALT-leerkrachten. Mede vanwege de decentralisatie zijn diverse onderzoeken uitgezet om informatie te verkrijgen over die knelpunten die zich op lokaal niveau voordoen en die een centrale aanpak vereisen en om de Tweede Kamer de gewenste informatie te leveren.

Op dit moment lopen de volgende onderzoeken:

1. Een onderzoek van het SCP naar het gemeentelijke OALT-beleid in zeven gemeenten (eindrapport eind november 2000 gereed).
2. De Rekenkamer onderzoekt welke problemen gemeenten bij de uitvoering van de wet OALT ontmoeten en in hoeverre die problemen te herleiden zijn tot de inhoud van de wet en de randvoorwaarden waaronder de wet moet worden uitgevoerd.
3. De cie. Griffioen onderzoekt alle specifieke uitkeringen van het rijk aan mede-overheden, waaronder OALT. Een oordeel over OALT is in voorbereiding.
4. Een onderzoek van Regioplan naar de inzetbaarheid / employability van OALT-leraren.

