Tilburg University

Etnische minderheden, taaldiversiteit en onderwijsbeleid

Extra, G.

Published in:
Toegepaste taalwetenschap in artikelen

Publication date:
1992

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Extra, G. (1992). Etnische minderheden, taaldiversiteit en onderwijsbeleid. *Toegepaste taalwetenschap in artikelen*, 42(1), 81-101.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

ETNISCHE MINDERHEDEN, TAALDIVERSITEIT EN ONDERWIJSBELEID

Guus Extra
Werkverband Taal en Minderheden
KUB Tilburg

Inleiding

De groeiende aanwezigheid van etnische minderheden vormt geen specifiek Nederlands verschijnsel. Geschat wordt dat in het jaar 2000 rond 1/3 van de bevolking beneden 35 jaar in Westeuropese industrielanden een immigratie-achtergrond zal hebben. Tegen deze achtergrond zal allereerst worden ingegaan op demografische trends inzake processen van immigratie en minderheidsvorming. Deze processen zullen zowel vanuit een Europees als specifiek Nederlands perspectief worden belicht. Speciale aandacht zal worden besteed aan problemen bij zowel de definitie als identificatie van etnische minderheden in Nederland, alsmede aan de verwaarloosde rol van de factor taal daarbij.

In het verlengde van deze doelgroepdiscussie zal worden ingegaan op kenmerken van Nederlands overheidsbeleid inzake (taal)onderwijs aan etnische minderheden. In het basis- en voortgezet onderwijs is sprake van een tweesporenbeleid, gericht op maatregelen inzake onderwijs Nederlands als tweede taal en onderwijs in etnische groepstalen. Voor beide beleidsterreinen zullen gemeenschappelijke en specifieke knelpunten worden besproken, mede aan de hand van recente onderzoeksgegevens en beleidsinitiatieven. Tenslotte zullen suggesties worden gedaan voor een bezinning op een aantal uitgangspunten van overheidsbeleid.

Immigratie en minderheidsvorming in West-Europa

Gedurende de afgelopen decennia hebben geïndustrialiseerde landen in West-Europa in toenemende mate te maken gekregen met processen van immigratie en minderheidsvorming. Naar herkomst kunnen daarbij een viertal hoofdgroepen worden onderscheiden:

- immigranten uit Mediterrane EG-landen;
- immigranten uit Mediterrane niet-EG-landen;
- immigranten uit (voormalige) koloniale gebiedsdelen;
- politieke vluchtelingen.

In de Europese Gemeenschap zijn in de rechtspositie van (im)migranten uit EG-landen en andere landen toenemende verschillen ontstaan, met

name inzake de mogelijkheden van toelating, verblijf en retournemigratie. Voor de meeste groepen geldt het volgende patroon. Allereerst vond een sociaal-economisch en/of politiek gemotiveerd migratieproces plaats. Vooral in het geval van Mediterrane groepen had migratie oorspronkelijk betrekking op contractarbeiders in specifieke wervingslanden en gold de verwachting (bij henzelf of anderen) dat ze slechts gedurende beperkte tijd zouden blijven. Naarmate hun verblijfsduur toenam, werd het proces van economische migratie steeds vaker gevolgd door een proces van sociale migratie in de vorm van gezinshereniging. Vervolgens werd in de landen van immigratie een tweede generatie geboren die voor een deel opgroeide met onzekerheid en ambivalentie ten aanzien van vragen rond blijven of terugkeren.

Deze demografische veranderingen in de loop van de tijd worden ook weerspiegeld in veranderingen in benaming of denotatie van de betrokken groepen (vgl. opeenvolgende kwalificaties als 'gastarbeiders', 'immigranten' en 'etnische minderheden'), alsmede in herhaalde verklaringen van overheidsautoriteiten dat hun land niet beschouwd moet worden als immigratieland. Onderzoek naar de denotatie van genoemde groepen, zowel uit een oogpunt van veranderingen in de tijd als uit een oogpunt van zelf- versus ander-denotatie vormt een onderwerp waaraan in Nederland vooralsnog nauwelijks wetenschappelijke aandacht is geschonken.

Betrouwbare demografische informatie over processen van immigratie en minderheidsvorming in West-Europa is om verschillende redenen moeilijk te krijgen. Voor sommige groepen of landen zijn geen recente gegevens beschikbaar of zijn zulke gegevens zelfs nooit verzameld. Bovendien hebben officiële statistieken alleen betrekking op immigranten met een legale verblijfsstatus. Voorts vertonen de meest gebruikte identificatiecriteria, te weten nationaliteit en geboorteland, toenemende erosie in de loop van de tijd ten gevolge van naturalisatieprocessen en geboorten in het land van immigratie. En tenslotte hebben inwoners van voormalige koloniën vaak de nationaliteit van hun immigratieland.

Desondanks geven officiële statistieken van 'vreemdelingen' in de Europese Gemeenschap interessante trends aan. Tabel 1 is ontleend aan gegevens van het Statistisch Bureau van de EG in Luxemburg (EuroStat 1991) en bevat schattingen van de omvang van negen belangrijke Mediterrane groepen in 10 EG-landen (minus Ierland en Luxemburg).

De schattingen voor Nederland anno 1991 zijn in bovenwaartse richting bijgesteld aan de hand van Muus (1991) en doen de noodzaak van bovenwaartse bijstelling ook vermoeden voor andere EG-landen. Vier Mediterrane groepen in tabel 1 zijn afkomstig uit EG-landen (Portugal, Spanje, Italië en Griekenland), vijf Mediterrane groepen uit niet-EG-landen (Joegoslavië, Turkije, Tunesië, Algerije en Marokko). Er bestaan grote verschillen tussen EG-landen in de omvang en samenstelling van immigrantengroepen, zelfs tussen nabije landen als Nederland en België. Arbeidsmarktmechanismen laten een concentratie zien in noordelijke

*Tabel 1: Estimated numbers of 9 Mediterranean foreign resident groups in
10 EC countries
(data derived from EuroStat 1991; --- = unknown, lower than 10.000)
(data on Netherlands derived from Muus 1991)*

	PO	SP	IT	GR	YU	TU	TN	AL	MO
Belgium	13.500	52.500	241.000	20.600	5.400	79.500	6.200	10.600	135.500
Denmark	300	800	1.900	500	9.100	26.100	300	300	2.500
France	764.900	321.400	333.700	7.900	64.400	123.500	189.400	795.900	431.100
Germany	74.900	127.000	519.500	293.600	610.500	1.612.600	24.300	5.900	61.800
Great Britain	18.000	28.000	78.000	14.000	---	18.000	---	---	---
Greece	400	1.000	6.700	---	1.900	3.200	300	200	300
Italy	2.200	7.500	---	12.700	11.900	1.800	10.900	1.400	21.600
Netherlands	8.000	17.400	16.700	4.500	12.800	191.500	2.400	700	148.000
Portugal	---	7.300	1.100	50	60	30	20	30	50
Spain	32.900	---	15.300	700	400	200	300	700	14.500
Total	915.100	562.900	1.213.900	354.550	716.460	2.056.430	234.120	815.730	815.350

industrielanden, in tegenstelling tot (im)migratie naar Mediterrane landen als Griekenland, Italië, Portugal en Spanje. Immigrantengroepen in deze vier Mediterrane landen zijn vooral afkomstig uit buurlanden (vgl. de Italiaanse en Turkse gemeenschap in Griekenland, de Spaanse gemeenschap in Portugal, of de Portugese gemeenschap in Spanje). Bovendien is er in de meeste EG-landen een trend waarneembaar naar een toename van immigranten uit niet-EG-landen en een afname (onder invloed van retourmigratie) van immigranten uit EG-landen. Voor de beschouwde negen Mediterrane groepen vormen Frankrijk en Duitsland de voornaamste immigratielanden. Portugezen, Spanjaarden en inwoners uit de drie Magreb-landen zijn geconcentreerd in Frankrijk; Italianen, Grieken, Joegoslaven en Turken in Duitsland. De grootste groep wordt gevormd door de Turkse gemeenschap, zowel in Duitsland, Denemarken en Nederland, als in West-Europa in het algemeen. Niet opgenomen in tabel 1 zijn gegevens over ex-koloniale groepen (afgezien van inwoners uit Magreb-landen in Frankrijk) en over politieke vluchtelingen. Politieke vluchtelingen zijn afkomstig uit een breed en wisselend scala van landen, terwijl ex-koloniale groepen geconcentreerd zijn in specifieke EG-landen (vgl. de Zuid-Aziatische gemeenschap in Groot-Brittannië).

Definitie van etnische minderheden in Nederland

Het begrip 'etnische minderheden' verwijst naar groepsgebonden kenmerken met betrekking tot etniciteit en sociaal-economische positie. In het eerste geval staan begrippen als taal, cultuur en religie centraal, in het tweede geval is achterstand ten opzichte van de meerderheid het meest geconstateerde kenmerk. In het Nederlandse overheidsbeleid zijn in dit verband twee opvallende, in de tijd constant gebleven kenmerken aan te wijzen. Allereerst worden etnische minderheden als doelgroepen van overheidsbeleid opgesomd in plaats van gedefinieerd. Bovendien richt het beleid zich zozeer op sociaal-economische achterstand dat het zicht op etnisch-cultureel verschil wordt benomen; in het verlengde daarvan wordt verschil vaak met achterstand gelijkgesteld en blijven bepaalde etnische groepen (waaronder met name de Chinese gemeenschap in Nederland) buiten beschouwing.

Sinds de Minderhedennota (1983: 11) worden de doelgroepen van overheidsbeleid als volgt omschreven: 'Woonwagengebwoners en legaal hier verblijvende leden van etnische minderheidsgroepen, waaronder worden begrepen: Molukkers, ingezetenen van Surinaamse en Antilliaanse herkomst, buitenlandse werknemers en hun gezinsleden afkomstig uit de wervingslanden, zigeuners en vluchtelingen'. Met 'de wervingslanden' wordt verwezen naar de in tabel 1 genoemde Mediterrane landen, minus Algerije. In aanvulling op tabel 1 kunnen voor genoemde doelgroepen van overheidsbeleid anno januari 1991 de volgende kwantitatieve schattingen worden vermeld (zie Muus 1991):

- ex-koloniale groepen: Surinamers (244.200), Antillianen (84.400) en Molukkers (40.000);

- politieke vluchtelingen (32.700), waaronder vooral Ghanezen (5.200), Viëtnamezen (5.100), Polen (4.100), Ethiopiërs (3.900), Somaliërs (3.800) en Sri-Lankanen (2.600);
- woonwagenbewoners (30.000);
- zigeuners (3.500).

De opsomming van doelgroepen van overheidsbeleid is exhaustief bedoeld en tijdgebonden. Intergenerationele processen van minderheidsvorming en etniciteitsbeleving blijven buiten beschouwing. Ook Muus (1991) en Ankersmit e.a. (1990) die in opdracht van de overheid longitudinaal onderzoek uitvoeren naar demografische ontwikkelingen inzake etnische minderheden in Nederland, definiëren niet, maar sommen op. Muus (1991: 22) volstaat met de opmerking: 'The term 'ethnic minorities' refers to ethnic categories which are target groups of the official Dutch minorities policy', en gaat vervolgens over tot eerder genoemde kwantitatieve gegevens over deze groepen. Ankersmit e.a. (1990: 11) onderscheiden Chinezen 'naast de doelgroepen van het minderhedenbeleid', omdat bepaalde faciliteiten voor deze groep zijn opengesteld. De feitelijke opsomming van doelgroepen van overheidsbeleid in termen van overheidsfaciliteiten is in de praktijk afhankelijk van het onderwerp van beleid en/of de ontwerper van beleid. Daarbij kunnen grote verschillen optreden tussen en zelfs binnen ministeries. Een voorbeeld vormt de doelgroepenomschrijving van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor faciliteiten inzake onderwijs Nederlands als tweede taal en onderwijs in etnische groepstalen: wie voor het eerste in aanmerking komt, kan niet per definitie aanspraak maken op het tweede.

Een ander kenmerk van overheidsbeleid inzake etnische minderheden is dat de nadruk op sociaal-economische achterstand het zicht op etnisch-cultureel verschil beneemt. Ondanks vele bespiegelingen over Nederland als multiculturele samenleving valt minderhedenbeleid in de praktijk samen met achterstandenbeleid. Ook in het rapport 'Allochtonenbeleid' van de WRR (1989), dat al in zijn titel afscheid neemt van een accent op groepen in ruil voor individuen, wordt het primaat van achterstandenbestrijding bepleit en vindt een onderbelichting plaats van de etnisch-culturele positie van minderheidsgroepen. Het WRR-rapport besteedt in een publikatie van 215 pagina's 8 regels aan het definitieprobleem (p. 15). Het begrip 'minderheid' wordt gedefinieerd als een 'allochtone groepering in een achterstandspositie' en cultuurbeleid wordt in het verlengde van deze definitie niet als overheidstaak opgevat (o.a. pp. 23-24). In de definitieve regeringsreactie op het WRR-advies, verwoord door minister Dales (1990), wordt dit uitgangspunt overgenomen. Tegelijkertijd wordt de voorkeur gegeven aan 'minderhedenbeleid' boven 'allochtonenbeleid' onder vermelding van het volgende (p. 9): 'De aanduiding 'minderheden' is internationaal geaccepteerd en verwijst naar fundamentele democratische rechtsbeginselen, met name het beginsel van het respecteren van minderheden'. In de zelfde adem wordt daaraan de volgende passage toegevoegd: 'Overigens zou kunnen blijken dat het merendeel van de personen uit bepaalde door de regering als zodanig aangeduide minderheidsgroepen niet langer in een positie van achterstand

verkeert. Het gevolg daarvan zou moeten zijn dat bijzondere faciliteiten die in het kader van het minderhedenbeleid voor hen beschikbaar worden gesteld, worden beëindigd'. Ten aanzien van EG-onderdanen is het kabinet hierbij overigens gebonden aan EG-afspraken. Wel zal periodiek worden nagegaan 'of de maatschappelijke positie van de overige groepen het voeren van een minderhedenbeleid voor hen nog langer rechtvaardigt' (Dales 1990: 10). Elders in de regeringsreactie worden de begrippen 'cultuur' en 'achterstand' met elkaar verbonden in een opstelling die om eenzijdige aanpassing vraagt (p. 46): 'Als het gaat om de culturele dimensie van de maatschappelijke positie van minderheden moet wel bedacht worden dat de maatschappelijke constellatie in ons land het resultaat is van een historisch proces waaraan de leden van de huidige minderheidsgroepen nauwelijks deel hebben gehad. Zij zullen daardoor minder herkenningpunten in deze samenleving aantreffen. Sprake is van een geleidelijk ingroeiproces waarbij het kabinet waarschuwt voor overtrokken verwachtingen ten aanzien van het inhalen van achterstanden op dat punt' (p. 46). Verderop zal worden ingegaan op de consequenties van dergelijke uitgangspunten voor het onderwijsbeleid.

Identificatie van etnische minderheden

Zonder identificatie van etnische minderheden is op positieve actie gericht overheidsbeleid onuitvoerbaar. Deze principiële stellingname valt goed te verdedigen en wordt in genoemde regeringsreactie in navolging van het WRR-rapport (1989) overgenomen (Dales 1990: 8). Traditionele identificatiecriteria voor etnische minderheden zijn nationaliteit en geboorteland. Beide criteria zijn vanaf het moment van immigratie in toenemende mate aan erosie onderhevig en wel als gevolg van naturalisaties (nog afgezien van reeds aanwezige nationaliteit) en geboorten in het land van immigratie. Ankersmit e.a. (1990: 11-13) bespreken het problematische karakter van beide criteria aan de hand van de Nederlandse situatie. Uiteraard is genoemde erosie geen specifiek Nederlands probleem. In landen met een langere immigratiegeschiedenis is langs twee wegen ervaring opgedaan met complementaire dan wel alternatieve criteria, te weten groepstoerekening en thuistaal. In Australië, Canada en de Verenigde Staten, drie landen met een door immigratie en minderheidsvorming bepaalde traditie van periodiek bevolkingsonderzoek, wordt gebruik gemaakt van censusvragen met betrekking tot taalpreferentie en taalvaardigheid en met betrekking tot zelftoerekening. Intergenerationeel onderzoek naar thuistaalpreferentie en thuistaalverandering heeft in deze landen geleid tot de ontwikkeling van 'demolinguïstiek' als interdiscipline (vgl. Fishman e.a. 1966 en Veltman 1983 voor de Verenigde Staten. De Vries & Vallee 1980 voor Canada, en Clyne 1991 voor Australië). In de standpuntbepaling van Dales (1990: 9) wordt opgemerkt dat 'op termijn niet valt te ontkomen aan het hanteren van het instrument van zelf-identificatie'. Dit standpunt is verder uitgewerkt in de concept-nota 'Registratie en Rapportage Minderhedenbeleid' van Fernandes Mendes (1991). Het ligt in de bedoeling om via de gemeentelijke bevolkings-

administratie een uniform identificatiemodel uit te proberen waarin antwoorden op de volgende vragen worden gezocht:

1. In welk land bent u geboren?
2. In welk land is uw moeder geboren?
3. In welk land is uw vader geboren?
4. Tot welke bevolkingsgroep rekent u zich?
5. Wat is uw nationaliteit?
6. Wat was uw nationaliteit op 1 januari van dit jaar?

De vragen 1 en 5 behoren tot de traditionele identificatiecriteria (met in de vragen 2, 3 en 6 een op het verleden gerichte poging tot identificatie), terwijl vraag 4 betrekking heeft op zelftoerekening. Een taalgerichte vraag ontbreekt. Toch pleiten een aantal argumenten voor het criterium van dominante thuistaal als indicator van etniciteit:

- allereerst is de taalvraag veel minder aanleiding tot principiële bedenkingen die de toerekeningsvraag oproept; van deze bedenkingen getuigt reeds de volgende toelichting op vraag 4: 'Het gaat hier om uw eigen gevoel, uw eigen mening. U hebt overigens het recht om de vraag niet te beantwoorden. Wij verzoeken u dit in dat geval wel te vermelden. (...) U kunt hieronder de reden aangeven';
- het antwoord op de toerekeningsaanvraag is bovendien sterk subjectief en kan worden ingegeven door zeer uiteenlopende plaats- en tijdgebonden overwegingen; veel etnische minderheidsgroepen rekenen zich voorts tot twee groepen (vgl. 'Turkse Nederlanders');
- gegevens over thuistaalgebruik zijn in tegenstelling tot gegevens over zelftoerekening tenslotte van onmisbare betekenis voor onderwijsbeleid.

Bij de vaststelling van de dominante thuistaal moet rekening worden gehouden met verschillen in onderling taalgebruik tussen diverse gezinsleden (ouders tegenover kinderen en omgekeerd, alsmede ouders en kinderen onderling); problematisch is het criterium uiteraard bij eenpersoonshuishoudens.

Aan de KUB Tilburg wordt in opdracht van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen een haalbaarheidsstudie uitgevoerd inzake de verzameling van informatie over thuistaalgebruik bij basisscholieren. Deze pilotstudie richt zich op de verkrijging van taalprofielen van leerlingen op basis van vragen over gebruikte thuistalen, taalvaardigheid, taalcontact en taalpreferentie. Ter validering van de gerapporteerde gegevens wordt bij twee etnische groepen een taaldominantietoets afgenomen, alsmede een aanvullende vragenlijst voor leerlingen en ouders. Door opname van gegevens over geboorteland en nationaliteit van leerlingen en ouders, alsmede gegevens over zelftoerekening, kan het verband worden nagegaan tussen een viertal besproken identificatiecriteria: nationaliteit, geboorteland, zelftoerekening en thuistaal.

Onderwijsbeleid

Uit het Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1992 van minister Dales (1991: 35) blijkt dat op de begroting van het ministerie van Onderwijs en Wetenschappen voor 1991 en 1992 respectievelijk 477 en 528 miljoen gulden zijn gereserveerd voor beleid dat direct of indirect op etnische minderheden is gericht. Onderwijs en Wetenschappen neemt binnen de totale rijksbegroting voor minderhedenbeleid meer dan de helft voor zijn rekening en vertoont bovendien als enige ministerie een stijging in voorziene uitgaven. Deze stijging vloeit voort uit de toename van het aandeel van etnische minderheden in het onderwijs alsmede uit additionele steunmaatregelen naar aanleiding van het eerder besproken WRR-rapport (1989). Relatief gezien wordt door Onderwijs en Wetenschappen dus veel gedaan, absoluut gezien is echter onvoldoende bereikt. Opeenvolgende studies over de schoolloopbaan van allochtone leerlingen maken duidelijk dat zij zijn ondervertegenwoordigd bij de verticale doorverwijzing naar hoger vervolgonderwijs en zijn oververtegenwoordigd bij de horizontale doorverwijzing naar speciaal onderwijs. Bovendien dreigt de uitstoot van leerlingen uit het onderwijs een in maatschappelijk opzicht onaanvaardbare etnische dimensie te krijgen (zie Roelandt & Schuster 1991).

Wat zijn de kenmerken van de sturingsmechanismen van overheidsbeleid in deze context? Een eerste kenmerk is dat het overheidsbeleid tot stand komt in een niet aflatende stroom van (concept)beleidsnotities, algemene maatregelen van bestuur en uitvoeringscirculaires voor scholen, waarin niet-ingewijden het spoor spoedig bijster raken en ook ingewijden onvoldoende samenhang, continuïteit en visie onderkennen. In een aantal opzichten leidt deze stroom van maatregelen voorts tot pseudo-wetgeving en blijft wetgeving uit.

Een tweede kenmerk van de sturingsmechanismen van overheidsbeleid is dat financiële prikkels in het onderwijs vooral bestaan uit globale inputfinanciering. Daardoor bestaat onvoldoende zicht op de inhoudelijke procesgang van deze stimulering alsmede op het uiteindelijke rendement ervan. Een goed voorbeeld vormt de zogenaamde 'gewichtenregeling' in het basisonderwijs. De formatie van een basisschool wordt sinds 1985 bij algemene maatregel van bestuur bepaald door een complex systeem van weging van afzonderlijke leerlingen waarbij het opleidings- en beroepsniveau van de ouders alsmede het land van herkomst een rol spelen. Door de toename van leerlingen uit etnische minderheden met een leerlinggewicht van 1.9 neemt ook de formatietoekenning aan basisscholen toe. Schooldirecties leggen echter vaak geen verband tussen de beschikbaar gestelde formatie en de van overheidswege beoogde inzet van deze formatie. Dientengevolge wordt additionele formatie algemeen (met name voor klassenverkleining) in plaats van doelgroepgericht benut en is het rendement van deze inzet moeilijk te bepalen. Mede op grond van verschillende OVB-rapportages (zie Kloprogge 1991: 31-32 voor een overzicht) is voorts discussie ontstaan over de wegingscriteria zelf. Zo zouden de feitelijke leerlinggewichten op grond van de onderzoeksgegevens preciezer, c.q. doelgerichter kunnen worden vastgesteld in

termen van het opleidingsniveau van beide ouders. Bovendien zouden de criteria periodiek moeten worden gezien en zonodig bijgesteld. Tenslotte rijst de vraag in hoeverre meer directe leerlingkenmerken, in het bijzonder aard en mate van tweetaligheid, een zinvoller uitgangspunt voor formatietoekenning kunnen opleveren.

Een derde kenmerk van de sturingsmechanismen van overheidsbeleid wordt bepaald door de komende Wet op de Sociale Vernieuwing in het Onderwijs. Deze wet beoogt een vergaande decentralisatie van bevoegdheden in de richting van gemeenten en schoolbesturen, waardoor ook in grotere vrijheid kan worden beslist over de inzet van middelen ten behoeve van onderwijs aan etnische minderheden. Een recente indicatie van deze beleidslijn vormt de toekenning in september 1991 door staatssecretaris Wallage van geoormerkte middelen aan 27 Nederlandse gemeenten voor de eerste opvang van leerplichtige allochtone nieuwkomers in het onderwijs. Deze opvang moet zich met name richten op intensief onderwijs Nederlands als tweede taal. Een op decentralisatie gericht overheidsbeleid roept de vraag op in hoeverre lagere overheden voldoende zijn toegerust voor een dergelijk beleid, alsmede de vraag op welke onderdelen centrale sturing geboden blijft. Op lokaal niveau dient via incidentele en structurele maatregelen de achtergrondkennis te worden vergroot op grond waarvan een op etnische minderheden gericht gemeentelijk onderwijsbeleid kans van slagen heeft. Op landelijk niveau blijft uit een oogpunt van kwaliteits- en kostenbeheersing centrale sturing nodig bij onderwerpen als de ontwikkeling en implementatie van leermiddelen, de (na)scholing van docenten en onderzoek naar de doelstellingen en effecten van lokaal beleid.

Lokaal en landelijk staan inzake taalonderwijs aan etnische minderheden twee kernvragen centraal:

- de vormgeving van een tweesporenbeleid gericht op onderwijs Nederlands als tweede taal en onderwijs in etnische groepstalen;
- het onderwijsaanbod aan onder- en zij-instromers.

Beide vragen dienen zich zowel in het basisonderwijs als in het voortgezet onderwijs aan. Voor achtergrondinformatie hierover kan worden verwezen naar publikaties als Projectgroep Nederlands als tweede taal (1991), Meijnen e.a. (1991), Appel (1991), de Bot & Kuiken (1990), Extra (1990), Kienstra (1989), Kroon & Vallen (1989). Extra & Vallen (1989) bieden een vergelijkend perspectief op ontwikkelingen inzake tweede-taalonderwijs in Nederland, Vlaanderen en Duitsland.

Basisonderwijs

Het aantal allochtone onderinstromers in het basisonderwijs neemt sterk toe. In termen van taalvaardigheid kan daarbij het volgende worden geconstateerd:

- doordat in veel gevallen een etnische groepstaal de taal van primaire socialisatie vormt en Nederlands als tweede taal wordt verworven, is bij schoolintree de beheersing van die etnische groepstaal vaak groter dan die van het Nederlands;

- terwijl de gemiddelde beheersing van het Nederlands van allochtone leerlingen bij schoolintree geringer is dan die van autochtone leerlingen, heeft dit verschil in beheersing van het Nederlands gedurende de schoolloopbaan de neiging om toe te nemen in plaats van af te nemen.

De tabellen 2 en 3 vormen respectievelijk een klein- en grootschalige illustratie van dergelijke bevindingen. Tabel 2 is ontleend aan longitudinaal onderzoek van Verhoeven e.a. (1990) naar de tweetalige ontwikkeling van Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse kleuters in respectievelijk het Turks, Marokkaans-Arabisch, Papiamentu (T1) en Nederlands (T2).

Tabel 2: Gemiddelde toetsscores per taak, taal en groep (Verhoeven e.a. 1990)

Taken:	KM		CB		PW		AW		ZI		TB	
Talen:	T1	T2	T1	T2	T1	T2	T1	T2	T1	T2	T1	T2
T kinderen	20	16	37	28	32	15	19	3	20	7	11	3
A kinderen	20	16	35	34	31	28	10	10	18	15	9	8
M kinderen	16	14	31	30	26	21	14	7	16	12	8	6
Max. score	25	25	65	65	60	60	40	40	40	40	20	20

Tabel 2 bevat pilotgegevens over taaldominantie van 3 x 70 jongste kleuters (jaargroep 1) op een zestal taken:

- klankmanipulatie (KM): perceptie en produktie van minimaal verschillende woordparen;
- cognitieve begrippen (CB): begrip van verwijzing naar kleur, vorm, hoeveelheid, ruimte en tijd;
- passieve woordenschat (PW): begrip van zelfstandige naamwoorden en werkwoorden;
- actieve woordenschat (AW): produktie van zelfstandige naamwoorden en werkwoorden;
- zinsimulatie (ZI): reproductie van woord- en zinsvormkenmerken;
- tekstbegrip (TB): begrip van expliciete en impliciete informatie.

De tabel laat zien dat de Turkse kinderen het meest dominant zijn in T1 (met name op lexicale, syntactische en tekstuele taken), dat de Antilliaanse kinderen het meest gebalanceerd zijn in T1 en T2, en dat de Antilliaanse kinderen het hoogste T2-niveau hebben en de Turkse kinderen het laagste.

Tabel 3 is ontleend aan een OVB-evaluatieverslag van Klopprogge (1991: 7) en bevat landelijk gestandaardiseerde toetsscores voor Nederlandse taal van in totaal rond 16.000 autochtone en allochtone leerlingen in drie verschillende jaargroepen in 1988 (zie ook Tesser & Vierke 1990).

Tabel 3: Gestandaardiseerde toetsscores voor Nederlandse taal in 1988
(ontleend aan Kloprogge 1991:7)

	groep 4	groep 6	groep 8
autochtone leerlingen (gewicht 1.0)	52.9	52.4	52.5
allochtone leerlingen (gewicht 1.9)	43.8	40.7	39.3

Het landelijk gemiddelde over alle leerlingen is bepaald op 50. De allochtone leerlingen blijven hierop in toenemende mate achter. Negen van de tien allochtone leerlingen scoren lager dan het landelijk gemiddelde. Uitgesplitst naar herkomstland vermelden Tesser & Vierke (1990) voor groep 4 een dalende rangorde in taaltoetsscores bij leerlingen uit Suriname (47.3), de Molukken (46.2), de Antillen (45.4), Marokko (43.1) en Turkije (41.0).

De Projectgroep NT2 (1991) wijst erop dat belangrijke knelpunten in het NT2-onderwijs gelegen zijn in een relatief laag probleembewustzijn en/of een gebrekkige expertise van leerkrachten, een gebrekkige implementatie van beschikbare NT2-leermiddelen (zie Krüs & van Loenhout 1990 en van de Guchte 1991 voor een overzicht) en het ervaringsgegeven dat allochtone leerlingen worden overvraagd: door leermiddelen die voor NT1-onderwijs zijn bedoeld, door taal- en cultuurspecifiek jargon van Nederlandse instructieteksten bij zaakvakken (zie Litjens & Jongerius 1990) en door een gebrekkige afstemming tussen onderwijs NT2 en onderwijs in etnische groepstalen (zie Huinink & Jacobs 1989 voor positieve ervaringen met tweetalig onderwijs).

Voor de ontwikkeling van een taalbeleid voor allochtone leerlingen in het basisonderwijs is op een aantal terreinen nader onderzoek geboden. Allereerst bestaat er behoefte aan meer longitudinale gegevens over de aard en mate van tweetalige ontwikkeling van allochtone leerlingen in verschillende stadia van de schoolloopbaan. Bij dergelijk onderzoek zijn diagnostische instrumenten voor Nederlands als tweede taal en voor etnische groepstalen onmisbaar. Aan de KUB Tilburg zijn/worden in samenwerking met SVO en CITO dergelijke instrumenten ontwikkeld voor Nederlands als tweede taal, Turks, Arabisch en Papiamentu aan het begin en/of eind van de basisschoolperiode. Nagegaan moet worden in hoeverre zulke toetsen ook voor andere etnische groepstalen kunnen worden ontwikkeld en deel kunnen uitmaken van periodiek peilingsonderzoek. Daarnaast is onderzoek nodig naar verspreiding, gebruik en rendement van methoden voor onderwijs NT2 en onderwijs in etnische groepstalen. Door SCO wordt op dit moment onderzoek gedaan naar verspreiding en gebruik van NT2-methoden in het basisonderwijs. Het onderzoek vindt plaats aan de hand van vragenlijsten en interviews over methodengebruik en- waardering. Een derde onderzoeksterrein betreft de

rol van de factor taal bij de doorverwijzing van allochtone basisscholieren naar zowel speciaal als voortgezet onderwijs. Voor het eerste onderwerp kan worden aangesloten bij de uitkomsten van Oudenhoven e.a. (1990) naar de uitvoering van het toelatingsonderzoek, voor het tweede onderwerp bij studies als Kerkhoff (1988) en Driessen (1990).

Allochtone zij-instromers blijven een permanent verschijnsel op Nederlandse basisscholen. Hun eerste opvang geschiedt via aparte opvangklassen van 12-18 maanden, via aparte steunlessen (in sterk wisselend aantal) in meer of minder geïntegreerde klassen, of via een combinatie van beide benaderingen. Door SCO wordt onderzoek gedaan naar de organisatorische en inhoudelijke randvoorwaarden en vormgeving van dergelijke projecten. Het onderzoek vindt plaats aan de hand van documentenanalyse, vragenlijsten, interviews en observaties. Blok e.a. (1992a) rapporten over de organisatorische vormgeving van genoemde drie 'opvangmodellen' op 100 basisscholen in 19 verschillende gemeenten. Een goede beschrijving wordt bemoeilijkt door sterke fluctuaties in de wijze van opvang, in de toestroom van leerlingen en in de beschikbaarheid van leerkrachten. Veel opvangprojecten blijken de beoogde doelgroep bovendien om verschillende redenen in onvoldoende mate te bereiken. Blok e.a. (1992b) constateren in een nadere observatie van 14 zij-instromers op 8 verschillende basisscholen dat aparte opvang tot meer en meer gekwalificeerde aandacht voor Nederlands als tweede taal blijkt te leiden dan geïntegreerde opvang.

In het verlengde van dit onderzoek worden door SCO en RION de mogelijkheden van effect-evaluatie onderzocht. Daarbij staat de vraag centraal welke bijdrage het gekozen opvangmodel levert aan de verdere schoolloopbaan van allochtone zij-instromers. Effect-onderzoek wordt echter bemoeilijkt door de grote mate van improvisatie in onderwijsorganisatie en onderwijsaanbod, in combinatie met een gebrekkige expertise en rechtspositie van docenten (waardoor veel verloop) en een gebrek aan doelgerichte leermiddelen.

Voortgezet onderwijs

In navolging van het basisonderwijs wordt ook het voortgezet onderwijs geconfronteerd met een groeiende onder-instroom van allochtone leerlingen naast een reeds langer bestaande en aanhoudende zij-instroom. Een tweede gegeven is dat allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs vaak op een lager niveau uitstromen dan instromen of voortijdig geheel afhaken. De NT2-problematiek in het voortgezet onderwijs is echter vooralsnog veel minder in kaart gebracht dan die in het basisonderwijs. Bovendien verschilt de problematiek van die in het basisonderwijs door een grote variatie aan vakken, docenten en didactische benaderingen alsmede een grote variatie aan doorverwijsmogelijkheden.

Anders dan in het basisonderwijs wordt in het voortgezet onderwijs niet gewerkt met een stelsel van leerlinggewichten. Wel worden er faciliteiten beschikbaar gesteld, onder meer voor speciale NT2-lessen. Deze faciliteiten wisselen echter jaarlijks naar inhoud en omvang. In het

schooljaar 1989/1990 ontvingen ruim 1100 scholen voor voortgezet onderwijs meer dan 19000 taakeenheden voor onderwijsondersteuning van bijna 42.000 allochtone leerlingen. Uit onderzoek van de Inspectie van het Onderwijs (1991a) is gebleken dat een kwart van de scholen gemiddeld 20 taakeenheden inzet voor aanvankelijk NT2-onderwijs aan allochtone zij-instromers, veelal in aparte klassen. Meer dan 80% van de scholen besteedt aandacht aan additionele NT2-lessen voor allochtone leerlingen in reguliere klassen. Scholen met veel allochtone leerlingen gaan echter - net als in het basisonderwijs - vaak over tot algemene klassenverkleining in plaats van tot specifieke doelgroepgerichte maatregelen in en buiten de school (bijvoorbeeld intensieve huiswerkbegeleiding). Over de feitelijke inzet en het effect van de verkregen faciliteiten verschaft genoemd Inspectierapport geen duidelijkheid. Voor apart en intensief NT2-onderwijs aan allochtone zij-instromers bestaat er behoefte aan doelgroepgerichte NT2-leermiddelen met differentiatiemogelijkheden (zie Hacquebord 1990). Voor een geïntegreerde opvang van allochtone onder-instromers moet eerder gedacht worden aan aanpassing van gangbare instructieteksten. Taal- en/of cultuurgebonden vakjargon van Nederlandse instructieteksten in de zaakvakken vormt voor allochtone leerlingen in het voortgezet onderwijs nog een groter struikelblok dan in het basisonderwijs (vgl. den Boogert e.a. 1991, Steinert 1991, De Jong 1990a; 1990b).

Parallel aan het eerder genoemde SCO-onderzoek naar opvangprojecten voor allochtone zij-instromers in het basisonderwijs wordt door het RION soortgelijk onderzoek verricht in het voortgezet onderwijs. Tevens voert het RION onderzoek uit naar de verspreiding en het gebruik van specifieke NT2-methoden in het voortgezet onderwijs. Voorts bestaat behoefte aan nader inzicht in de rol van NT2-vaardigheden en NT2-kennis in twee cruciale overgangsstadia van de schoolloopbaan: de overgang van het eerste brugklasjaar naar het tweede leerjaar, alsmede die van de eerste naar de tweede fase van het voortgezet onderwijs. In beide gevallen is sprake van belangrijke differentiatie-momenten. Ook is onderzoek wenselijk naar de rol van Nederlands bij andere vakken (taal-aanbod plus taalverwerking), alsmede naar aanwezige en benodigde studievaardigheden voor een kansrijke schoolloopbaan. Tenslotte zou bij de meest succesvolle allochtone doorstromers in het voortgezet onderwijs moeten worden nagegaan welke talige factoren voor dit succes van doorslaggevende betekenis zijn.

Onderwijs in etnische groepstalen

Eerder in deze tekst is gesproken over de vormgeving van een tweesporenbeleid, gericht op onderwijs Nederlands als tweede taal en onderwijs in etnische groepstalen¹. Het grootste verschil tussen beide beleids-

¹ Om een aantal redenen wordt de voorkeur gegeven aan de formulering 'onderwijs in etnische groepstalen' boven 'onderwijs in eigen taal' of 'OET'. Het acroniem 'OET' veroorzaakt in een aantal gevallen legitimeringsproblemen voor onderwijs in etnische groepstalen en sluit

terreinen is dat over het belang van het eerste maatschappelijke consensus bestaat en over dat van het tweede in het geheel niet. Tegen die achtergrond is speciale aandacht vereist voor de beleidsontwikkelingen inzake onderwijs in etnische groepstalen (zie ook Extra 1991).

Dit onderwijs kent in Nederland allereerst een unieke invoerings-geschiedenis (zie Demirbas 1990 voor een historisch beleidsoverzicht). Voor grote groepen basisscholieren werd in 1974 een vak- en vormings-gebied ingevoerd zonder voorbereiding, begeleiding, leerplan en toezicht, zelfs zonder wettelijke basis. In het eerder genoemde WRR-rapport (1989) wordt nadrukkelijk gepleit voor een overheidstaak in het bestrijden van achterstanden en worden culturele voorzieningen of behoeften van etnische minderheden niet als voorwerp van overheidszorg aangemerkt (pp. 23-24, 49-52, 63-65, 159-161). Vanuit een onderbelichting van de etnisch-culturele positie van etnische minderheden in Nederland wordt ten aanzien van onderwijs in etnische groepstalen geadviseerd om dit, vrijblijvend en desgewenst, buiten het 'reguliere' curriculum aan te bieden. Het traditionele curriculum vormt in deze optiek een constante die zo onbelemmerd mogelijk moet worden gecontinueerd.

Onderwijs in etnische groepstalen vormt echter bij uitstek een thema van overheidsbeleid dat niet moet worden gewrongen in het keurslijf van achterstandenbestrijding of moet worden gezien vanuit het 'ontbreken' van 'negatieve' effecten op 'regulier' onderwijs. Er is een optiek mogelijk waarin etnische groepstalen niet worden gezien als bronnen van problemen en deficiënties, maar als bronnen van te ontwikkelen kennis en vaardigheden. Het laatste vertrekpunt vraagt veeleer om een cultuurbeleid dan om een achterstandenbeleid. Wanneer de in 1991 door staatssecretaris Wallage uitgebrachte Beleidsnotitie over onderwijs in eigen taal (OET) tegen deze achtergrond wordt gezien, valt het volgende op.

Allereerst opent de notitie met welhaast verbaasde constatering over de stijging van de deelname aan onderwijs in etnische groepstalen in het basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Letterlijk staat in de Beleidsnotitie (p. 6): 'Ondanks de discussie over het OET en de knelpunten die zich voordoen, heeft dit onderwijs de afgelopen jaren een sterke groei doorgemaakt.' Het aantal deelnemers in het basisonderwijs steeg tussen 1985 en 1990 van rond 46.000 naar 61.000, in het voortgezet onderwijs tussen 1987 en 1989 van rond 3.700 naar 5.800, en in het voortgezet speciaal onderwijs tussen 1988 en 1990 van rond 100 naar 1.600. Deze ontwikkeling is niet verrassend. Uit verschillende studies (onder meer van de Inspectie van het Onderwijs) is gebleken dat veel allochtone ouders en leerlingen grote waarde hechten aan onderwijs in etnische groepstalen. Positief te waarderen in de Beleidsnotitie is dat dit onderwijs wordt opgevat als regulier onderdeel van een geïntegreerd curriculum (ook voor de zogenaamde 'kleine' taalgroepen), dat er gestreefd wordt naar een professionele opleiding van docenten voor dit onderwijs in daarvoor gespecialiseerde PABO's, en dat de recrutering in Nederland van op te leiden docenten wordt bevorderd (dat wil zeggen zowel de recrutering van

ten onrechte reeds op voorhand dominant Nederlandstalige allochtone en autochtone leerlingen uit van dergelijk onderwijs.

docenten voor onderwijs in etnische groepstalen als die van groepsleerkrachten).

Ambivalent is de notitie ten aanzien van de kerndoelen van onderwijs in etnische groepstalen (pp. 4, 10, 13). Deze doelen worden andermaal geformuleerd in termen van ondersteuning (van het leren van Nederlands en van andere vakken) en transitie (vermindering van de kloof tussen school en thuismilieu). Elders in de notitie wordt echter opgemerkt dat onderwijs in etnische groepstalen gericht moet zijn op 'versterking van de culturele identiteit' (p. 4) op 'de ontwikkeling van een positief zelfconcept en zelfbewustzijn, en op toegang tot de eigen cultuur en het culturele erfgoed' (p. 10). Een dergelijk uitgangspunt vraagt om autonome in plaats van uitsluitend ondersteunende of transitionele doelstellingen. Een beleidsvisie op het onderscheid tussen onderwijs in etnische groepstalen als middel en zelfstandig doel ontbreekt echter in de notitie.

Een achterstandsoptiek klinkt in de Beleidsnotitie ook door in de definitie van 'schoolsucces' van allochtone leerlingen. Kennis en beheersing van etnische groepstalen worden op verschillende plaatsen niet opgevat als *onderdeel* van schoolsucces, maar ze moeten *bijdragen* aan schoolsucces (vgl. ook WRR-rapport 1989: 161). De ambivalentie ten aanzien van de doelen van onderwijs in etnische groepstalen leidt ook tot ambivalentie ten aanzien van de taken van docenten. Gaat het om vakleerkrachten of om hulpleerkrachten? De achterstandsoptiek van de Beleidsnotitie komt voorts duidelijk naar voren in de omschrijving van relevante doelgroepen (p. 23): 'In de regeringsreactie op het WRR-rapport *Alloctonenbeleid* is de vraag gesteld of bepaalde groepen die tot nu toe tot het minderhedenbeleid worden gerekend, nog wel langer in een positie van achterstand verkeren. Ten aanzien van de EG-onderdanen is in de LAO afgesproken dat dit punt nader wordt besproken aan de hand van een nog af te sluiten onderzoek. Dit kan consequenties hebben voor het onderwijs in 'de eigen taal aan deze groepen, waarbij overigens de verdragsverplichtingen en de EG-richtlijnen betrokken dienen te worden.'

Tegen deze achtergrond wekt het geen verbazing dat Chinese leerlingen nog steeds van onderwijs in etnische groepstalen worden uitgesloten² en dat geen uitbreiding plaatsvindt naar andere doelgroepen of meerdere generaties (p. 24). De inperkingen in termen van doelgroepen en generaties (behalve weer voor Molukse leerlingen) wijzen erop dat etnische groepstalen worden opgevat als tijdelijke problemen van leerlingen met een achterstand in plaats van als te ontwikkelen bronnen van kennis en vaardigheden. Overigens zijn door de SLO inmiddels concept-kerndoelen ontwikkeld voor Arabisch en Turks in het basis-onderwijs en de eerste fase van het voortgezet onderwijs, in vervolg op

² Op eigen initiatief van Chinese ouders zijn in Nederland meer dan 20 Chinese scholen gesticht waar Chinees wordt onderwezen, in aanvulling op het onderwijsaanbod van 'reguliere' scholen. Het totaal aantal Chinese leerlingen dat aan deze lessen deelneemt werd in 1988 op 4000 geschat, in een leeftijd van 4-12 jaar (informatie van Stichting CCRM, Mathenesserlaan 481, Rotterdam).

een eerder uitgebracht leerplan voor onderwijs in etnische groepstalen (zie Meestringa 1990).

In het voortgezet onderwijs kunnen voorlopig alleen Turks en Arabisch als eindexamenvakken worden gekozen en zijn daarvoor eindtermen ontwikkeld op LBO- en MAVO-niveau. Uit een oogpunt van cultuurbeleid verdient uitbreiding van deze talen als optie in het keuzepakket van het voortgezet onderwijs prioriteit. Voor een dergelijke uitbreiding wordt gepleit in de door van Els (1990) aan minister Ritzen uitgebrachte Adviesnota *Horizon Taal* die zich specifiek richt op in de toekomst te ontwikkelen talenbeleid in het voortgezet onderwijs. Uit een oogpunt van cultuurbeleid verdient het ook aanbeveling om de deelname van autochtone Nederlandse leerlingen aan onderwijs in etnische groepstalen te stimuleren. Opname van Turks en Arabisch in het eindexamenbesluit opent deze mogelijkheid weliswaar juridisch, maar feitelijk zijn de randvoorwaarden daarvoor niet aanwezig.

Tenslotte worden scholen (d.w.z. schoolbesturen en -directies) in het kader van de Wet op de Sociale Vernieuwing zelf inhoudelijk en financieel verantwoordelijk gemaakt voor hun eigen taalbeleid: 'De school bepaalt of er tweetalig onderwijs wordt gegeven, of de eigen taal wordt gebruikt bij het leren van Nederlands en op welke wijze het OET wordt ingevuld' (Beleidsnotitie pp. 15, 19 e.v.). Met andere woorden: scholen kunnen wel, maar hoeven niet. Een dergelijke vrijblijvende benadering doet opnieuw vrezen dat van positieve actie ten opzichte van onderwijs in etnische groepstalen weinig terecht komt. Hoe het anders kan, blijkt in Zweden waar sinds de *Home Language Reform* van 1986 schoolbesturen wettelijk verplicht zijn om elk jaar tijdig mondelinge en schriftelijke informatie in het Zweeds en in etnische groepstalen te verstrekken over de mogelijkheden, redenen en doelgroepen van onderwijs in etnische groepstalen, en verantwoording achteraf te bieden over het gevoerde beleid terzake.

Het is een paradoxaal verschijnsel dat veel Nederlanders die een groot deel van hun eigen voortgezette scholing hebben besteed aan het gelijktijdig leren van meerdere talen een negatieve houding hebben tegenover het leren van etnische groepstalen door minderheidsgroepen in Nederland. Een gedeeltelijke verklaring van deze paradox kan in het taalgedrag van geëmigreerde Nederlanders worden gezocht. Bevolkingsstatistieken over thuistaalgebruik in de Verenigde Staten, Canada en Australië tonen aan dat vooral Nederlandse emigranten in elk van deze landen hun thuistaal binnen één generatie opgegeven. De eigen taal wordt door veel Nederlandse emigranten niet opgevat als kernwaarde van culturele identiteit (zie ook Smolicz 1980). Spiegelbeeldige attitudes lijken te overheersen in het verwachtingspatroon van Nederlanders over taalgedrag van etnische minderheden in Nederland.

Onderzoeksgegevens over attitudes tegenover en vormgeving of resultaten van onderwijs in etnische groepstalen zijn in beperkte mate voorhanden. Driessen (1990) richtte zich in een grootschalig onderzoek van zo'n 2300 allochtone leerlingen in groep 8 op 120 verschillende basisscholen in het bijzonder op de beheersing van het Turks, Arabisch en Spaans van Turkse, Marokkaanse en Spaanse leerlingen. Met name voor

Marokkaanse leerlingen werden lage toetsscores gevonden (zie echter Bentahila 1991). Voor geen van de drie groepen werd een samenhang gevonden tussen de hoeveelheid binnenschools onderwijs in etnische groepstalen en de resultaten op andere vakken. Van de Wetering (1990) vond in een kleinschalig onderzoek onder Marokkaanse leerkrachten, leerlingen en ouders, alsmede onder Nederlandse leerkrachten, grote onderlinge verschillen in verwachtingen ten aanzien van onderwijs in etnische groeptalen.

Zowel voor basisonderwijs als voortgezet onderwijs is nader onderzoek wenselijk naar de mate van invoering van onderwijs in etnische groepstalen en naar daarbij optredende knelpunten. Deze knelpunten doen zich voor bij de beschikbare tijd, middelen en lokalen voor onderwijs in etnische groepstalen, bij de doelstellingen en inhoud van dergelijk onderwijs, bij de (na)scholing, ondersteuning, rechtspositie en salariëring van docenten, en bij de ontwikkeling, verspreiding en implementatie van leermiddelen (zie ook Demirbas 1990).

Evaluatie

Aan het begin van deze tekst is erop gewezen dat processen van migratie en minderheidsvorming geen specifiek Nederlandse verschijnselen vormen. Gelet op het internationale karakter van problemen rond de inrichting van eerste- en tweede-taalonderwijs aan allochtone leerlingen, dient meer internationaal vergelijkend onderzoek te worden ondernomen naar ervaringen en resultaten op dit specifieke terrein. Voorbeelden van dergelijk onderzoek zijn de studie van Fase (1987) over onderwijs in etnische groepstalen voor allochtone basisscholieren in België, Frankrijk, Groot-Brittannië, Duitsland, Zweden en de Verenigde Staten, alsmede lopend onderzoek van het RION naar tweede-taalprogramma's voor allochtone zij-instromers in het voortgezet onderwijs in dezelfde zes landen; het RION-onderzoek vindt plaats aan de hand van literatuurstudie, bevraging van experts en lokale observaties.

Scholing en nascholing van docenten die onderwijs Nederlands als tweede taal en onderwijs in etnische groepstalen (gaan) verzorgen in het basisonderwijs of voortgezet onderwijs vormt eveneens een onderwerp dat aandacht blijft vragen. In een recent rapport van de Inspectie van het Onderwijs (1991b) over de aandacht voor Nederlands als tweede taal in de lerarenopleidingen wordt versterking van deze aandacht bepleit, vooral in het kader van de praktisch-didactische vorming. Ofschoon op verschillende plaatsen in Nederland (na)scholingsinitiatieven zijn genomen, bestaat er grote behoefte aan stimulering van samenwerkingsverbanden tussen lerarenopleidingen, universiteiten en verzorgingsinstituten waarbinnen de beschikbare expertise kan worden gebundeld. Voor de instelling van dergelijke samenwerkingsverbanden wordt ook een pleidooi gehouden in genoemd Inspectie-rapport.

Voorts geven de onderwijsontwikkelingen die in het voorafgaande zijn geschetst in verschillende opzichten aanleiding tot bezinning. Allereerst geldt dat voor de definitie van doelgroepen voor faciliteiten

inzake onderwijs Nederlands als tweede taal en onderwijs in etnische groepstalen. Bij deze definitie kan niet worden volstaan met een historisch bepaalde lijst uit 1983, maar moeten intergenerationele processen van minderheidsvorming en etniciteitsbeleving worden betrokken. In het verlengde hiervan is bezinning nodig op de samenval tussen minderhedenbeleid en achterstandenbeleid in het onderwijs. Deze samenval maakt deel uit van de wordingsgeschiedenis van het onderwijsvoorrangsbeleid. Tesser (1989: 197) behoort tot de weinigen die erop gewezen hebben dat het afzonderlijke beleid in de jaren zeventig voor Nederlandse leerlingen uit achterstandsgroepen en voor allochtone leerlingen niet alleen een kwestie van versnippering en inefficiëntie was:

'Weliswaar is er bij beide groepen het probleem van de achterblijvende onderwijsresultaten en ook zijn er tot op zekere hoogte overeenkomsten in de maatschappelijke situatie van de ouders van deze leerlingen. Dat neemt niet weg dat er ook grote verschillen zijn. De situatie van de allochtone leerlingen is niet alleen een achterstandssituatie maar ook een situatie van cultureel verschil en die twee kunnen niet zonder meer tot elkaar worden herleid'.

In de doelstelling en uitwerking van het onderwijsvoorrangsbeleid heeft het bestrijden van achterstanden een zodanige prioriteit gekregen dat taal- en cultuurverschillen in die bestrijding opgingen. Met name ten aanzien van onderwijs in etnische groepstalen bestaat behoefte aan een ander, opwaarderend overheidsbeleid (zie Clyne 1991 voor cross-culturele inspiratie). Een dergelijke benadering dient cultuurbeleid in plaats van achterstandenbestrijding als vertrekpunt te kiezen. Kernvragen in een dergelijk overheidsbeleid zijn:

- hoe kan de aanwezige kennis van etnische groepstalen in uiteenlopende onderwijstypen worden opgespoord?
- hoe kunnen de randvoorwaarden ter vergroting van deze kennis worden verbeterd?
- hoe kan vergroting van deze kennis worden meegenomen in de definitie van 'schoolsucces'?

Er is ook bezinning nodig op mogelijke effecten van de nog in te voeren Wet op de Sociale Vernieuwing in het onderwijs. Deze wet maakt plaatselijke samenwerkingsovereenkomsten mogelijk tussen gemeente- en schoolbesturen voor gewoon en speciaal basis- en voortgezet onderwijs, met behulp van een 'ontkokerd' bekostigingsstelsel. De in de wet beoogde decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar gemeente- en schoolbesturen leidt niet per definitie naar vernieuwing. Juist met het oog op de ontwikkeling van een overtuigend onderwijsbeleid inzake leerlingen uit etnische minderheden dient de landelijke overheid de randvoorwaarden voor een dergelijk beleid te formuleren en bewaken. Tot die randvoorwaarden behoren ook algemene richtlijnen ter bevordering van de toekenning van taakeenheden in basisonderwijs en voortgezet onderwijs voor onderwijs Nederlands als tweede taal en onder-

wijs in etnische groepstalen. Deze taakeenheden dienen doelgroepgericht te worden ingezet en het rendement van de inzet dient periodiek te worden geëvalueerd.

Tenslotte is er bezinning nodig op de gebrekkige zeggenschap van minderheidsgroepen over dit hele terrein van onderwijsbeleid. Deze zeggenschap komt vooral tot stand in een Landelijke Advies- en Overlegstructuur³ waarin zeven 'inspraak-organen' zijn vertegenwoordigd. De aanduiding van deze structuur in termen van advies, overleg en inspraak geeft reeds het beperkte karakter van de zeggenschap aan. Gezocht moet worden naar wegen om de inbreng van minderheidsgroepen bij reguliere besluitvormingsprocessen te vergroten.

Literatuur

- Ankersmit, T., Th. Roelandt & J. Veenman (1990). *Minderheden in Nederland. Statistisch Vademecum 1990*. Rotterdam: Instituut voor Sociologisch-Economisch Onderzoek.
- Appel, R. (1991). Nederlands als tweede taal in het onderwijs. Stand van zaken en perspectieven. *Spiegel* 9 (2), 9-24.
- Bentahila, A. (1991). On the evaluation of Arabic language and culture lessons. Another perspective. *Samenwijs* 11 (5), 186-187.
- Blok, H., Y. Emmelot & E. De Kat (1992a). *Experimentele projecten voor de eerste opvang kiezen heel diverse vormgeving*. Stimulans (te publiceren)
- Blok, H., Y. Emmelot & E. de Kat (1992b). *Centrale opvang neveninstromers leidt tot meer taalonderwijs*. Stimulans (te publiceren).
- Den Boogert, C., G. Pisters & Ph. Raets (1991). *Vaktaal in het beroeps- onderwijs*. Themakatern 15. Den Bosch: CIBB.
- De Bot, C. & F. Kuiken (red) (1990). *Onderwijs Nederlands als T2. De stand van zaken*. Themanummer *Toegepaste Taalwetenschap in Artikelen* 38 (3).
- Clyne, M. (1991). *Community languages. The Australian experience*. Cambridge: University Press.
- Dales, I. (1990). *Definitieve regeringsreactie op WRR-advies 'Allochtonenbeleid'*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.

³ In de Landelijke Advies- en Overlegstructuur (LAO) zijn de volgende organen vertegenwoordigd:
 Surinaams Inspraakorgaan;
 Inspraakorgaan Turken;
 Inspraakorgaan Welzijn Antillianen;
 Federatie van Vluchtelingenorganisaties in Nederland;
 Landelijk Platform Woonwagengebouders en Zigeuners;
 Samenwerkingsverband Marokkanen en Tunesiërs;
 Landelijk Inspraakorgaan Zuid-Europeaan.
 Het Inspraakorgaan Welzijn Molukkers heeft een eigen vertegenwoordigingsstructuur buiten de LAO.

- Dales, I. (1991). *Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1992*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.
- Demirbas, N. (1990). *OETC-beleid; theorie en praktijk*. Utrecht: NCB.
- Driessen, J. (1990). *De onderwijspositie van allochtone leerlingen. De rol van sociaal-economische en etnisch-culturele factoren, met speciale aandacht voor het OETC*. Nijmegen: ITS.
- Van Els, Th. (red) (1990). *Horizon Taal. Nationaal actieprogramma moderne vreemde talen*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Eurostat (1991). *Demographic statistics on the European Community*. Luxemburg: Statistical Office of the EC.
- Extra, G. (1990). Ethnic minorities, language diversity and educational implications. A case study on the Netherlands. *Toegepaste Taalwetenschap in artikelen* 36 (1), 45-71.
- Extra, G. (1991). Onderwijs in de eigen taal. *Socialisme en Democratie* 48 (10), 424-428.
- Extra, G. & T. Vallen (1989). Second language acquisition in elementary school. A crossnational perspective on the Netherlands, Flanders and Germany. In: L. Eldering & J. Klopogge (eds), *Different cultures, same school. Ethnic minority children in Europe*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger, 153-188.
- Fase, W. (1987). *Voorbij de grenzen van onderwijs in eigen taal en cultuur. Meertaligheid op school in zes landen verkend*. Den Haag: SVO.
- Fernandes Mendes, H. (1991). *Concept-nota registratie en rapportage minderhedenbeleid*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Fishman, J. et al. (1966). *Language loyalty in the United States*. Den Haag: Mouton.
- Van de Guchte, C. (1991). *Werkplan mondelinge taalvaardigheid Nederlandse taal*. Tilburg: KUB.
- Huinink, H. & F. Jacobs (1989). De tweestromenschool. In: M. Kienstra (red.), *Onderwijs aan anderstaligen*. Dordrecht: Foris, 101-113.
- Inspectie van het Onderwijs (1991a). *De besteding van cumi-faciliteiten*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Inspectie van het Onderwijs (1991b). *Nederlands als tweede taal op lerarenopleidingen*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- De Jong, E. (1990a). *Schoolse taalvaardigheid in zaakvakken: leergangen*. Enschede: SLO.
- De Jong, E. (1990b). *Schoolse taalvaardigheid in zaakvakken: lespraktijk*. Enschede: SLO.
- Kerckhoff, A. (1988). *Taalvaardigheid en schoolsucces. De relatie tussen taalvaardigheid Nederlands en schoolsucces van allochtone en autochtone leerlingen aan het einde van de basisschool*. Amsterdam: Swets & Zeitlinger.
- Kienstra, M. (red) (1989). *Onderwijs aan anderstaligen*. Dordrecht: Foris.
- Klopogge, J. (1991). *Naar beter voorrangsonderwijs. Notitie over het onderwijsvoorrrangsbeleid in 1989*. Den Haag: SVO.

- Kroon, S. & T. Vallen (1989). *Etnische minderheden en Nederlands als tweede taal in Nederland en Vlaanderen*. Den Haag: Nederlandse Taalunie, Voorzet 23.
- Krüs, I. & A. van Loenhout (1990). *Leermiddelen NT2*. Den Bosch: KPC.
- Litjens, P. & J. Jongerius (1990). *Schoolse taalvaardigheden in de zaakvakken*. Enschede: SLO.
- Meestringa, Th. (1990). *Een leerplan voor onderwijs in eigen taal en cultuur in het basisonderwijs. Algemeen deel*. Enschede: SLO.
- Meijnen, W. e.a. (1991). *Schoolvoorbeelden. Effectief onderwijs aan kinderen uit achterstandsmilieus*. Meppel: Edu'Actief.
- Minderhedennota (1983). Ministerie van Binnenlandse zaken. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- Muus, Ph. (1991). *Migration, minorities and policy in the Netherlands. Recent trends and developments. Report for the OECD*. Amsterdam: Dept. of Human Geography.
- Oudenhoven, De Keijzer & Droge (1990). *De uitvoering van het toelatingsonderzoek in het speciaal onderwijs*. Nijmegen: ITS.
- Projectgroep NT2 (1991). *Verder werken aan Nederlands als tweede taal. Een programmatisch kader*. Den Bosch: KPC.
- Roelandt, Th. & J. Schuster (red) (1991). Een etnische onderklasse in Nederland? Themanummer *Migrantenstudies* 7 (3).
- Smolicz, J. (1980). Language as a core value of culture. *Journal of Applied Linguistics* 11 (1), 1-13.
- Steinert, I. (1991). Vaktaal: taal als teken. Het leren van en in een tweede taal cultureel benaderd. In: M. Kienstra (red), *Onderwijs aan anders-taligen*. Dordrecht: Foris, 145-158.
- Tesser, P. (1989). Achterstand en cultureel verschil. Een dilemma in het onderwijsvoorrangsbeleid. *Jeugd en Samenleving* 19 (2/3), 189-201.
- Tesser, P. & H. Vierke (1990). *Schoolprestaties van allochtone leerlingen*. Nijmegen: ITS.
- Veltman, C. (1983). *Language shift in the United States*. Berlin: Mouton.
- Verhoeven, L. et al. (1990). *Vroege tweetaligheid bij Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse/Arubaanse kleuters. Ontwikkeling en resultaten van een diagnostische toets*. Tilburg: KUB.
- De Vries, J. & F. Vallee (1980). *Language use in Canada*. Ottawa: Canadian Statistics.
- Wallage, J. (1991). *Beleidsnotitie onderwijs in de eigen taal*. Zoetermeer: Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen.
- Van de Wetering, S. (1990). *Onderwijs in eigen taal en cultuur aan Marokkaanse kinderen in Nederland. Het OETC als resultante van een maatschappelijk krachtenspel*. Utrecht: RUU (diss).
- WRR (1989). *Allochtonenbeleid*. WRR-rapport 36. Den Haag: SDU.