

# **Onderwijs met perspectief**

Deskresearch en aanbevelingen vanuit het onderwijsveld

Ben Vermolen/Radaradvies  
3 juli 2008

# Onderwijs met perspectief

Deskresearch en aanbevelingen vanuit het onderwijsveld

Amsterdam, 3 juli 2008

## *Colofon*

© Radar  
Ben Vermolen  
Veemarkt 83  
1019 DB AMSTERDAM  
Telefoon 020-4635050  
Faxnummer 020-4635051  
radar@radaradvies.nl  
www.radaradvies.nl

# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
<b>Opzet en leeswijzer</b>	<b>3</b>
<b>1 De functies en betekenis van onderwijs</b>	<b>4</b>
<b>2 Knelpunten</b>	<b>7</b>
2.1 Problemen met de kwalificatiefunctie	7
2.2 Problemen met de selectie- en allocatiefunctie	9
2.3 Problemen met de socialisatiefunctie	10
2.4 Parlementaire onderzoek onderwijsvernieuwingen (commissie Dijsselbloem)	11
<b>3 Onderwijsachterstanden</b>	<b>14</b>
3.1 Het beleid	14
3.2 Voor- en vroegschoolse educatie (vve)	15
3.3 Het basisonderwijs	16
3.4 Het voortgezet onderwijs	18
3.5 Aanbevelingen met betrekking tot bestrijding onderwijsachterstanden	20
<b>4 Voortijdig schoolverlaten</b>	<b>21</b>
4.1 Enige cijfers	21
4.2 Een nadere typering van het probleem en de doelgroep	22
4.3 Drie zoekrichtingen	25
4.4 Aanbevelingen met betrekking tot tegengaan voortijdig schoolverlaten	29
<b>5 De expertmeetings</b>	<b>32</b>
5.1 Expertmeetings professionals onderwijs en arbeidsmarkt	32
5.2 Expertmeeting met voortijdig schoolverlaters	38
<b>Bijlagen</b>	<b>41</b>

## Inleiding

Goed onderwijs heeft als taak kinderen en volwassenen kennis en vaardigheden bij te brengen die nodig zijn om als zelfstandige burgers in onze democratische samenleving te kunnen functioneren, zowel in sociaal-economisch als in sociaal-cultureel opzicht. Nederland scoort internationaal gezien goed op het gebied van onderwijs. Toch heeft ook het Nederlandse onderwijs te maken met een aantal hardnekkige problemen. Er is een levendige discussie gaande over de kwaliteit van het onderwijs. Sla alleen de kranten er maar op na. Er worden vraagtekens gezet bij de ingezette onderwijsvernieuwingen van de afgelopen jaren en de kerntaak van de overheid hierbij.

Nederland moet mee in de ontwikkeling naar een volwaardige kenniseconomie. Dat stelt eisen aan het opleidingsniveau van de bevolking. Toch verlaten elk jaar opnieuw teveel leerlingen voortijdig de school. Daardoor wordt het voor hen moeilijker om blijvend een plaats op de arbeidsmarkt te krijgen. Veel van de voortijdig schoolverlaters lopen daarbij het risico verder maatschappelijk af te glijden.

Het onderwijs krijgt de laatste jaren in alle sectoren meer te maken met zorgleerlingen. Een deel van deze leerlingen kampt met gedragsproblemen. Vooral binnen het vmbo is er een grote concentratie van probleemleerlingen die uiteindelijk ook toegeleid moeten worden naar het niveau van startkwalificatie binnen het mbo. Dat vraagt niet alleen veel van de professionals in de scholen maar ook van andere organisaties die zich bezighouden met het wel en wee van de jongeren.

Goed onderwijs is een van de basisvoorwaarden voor een succesvolle integratie van immigranten in de Nederlandse samenleving. In de praktijk blijkt dat (vroegtijdige) schooluitval onder allochtone, niet-westerse leerlingen twee keer zo hoog is als onder autochtone leerlingen. Met name in de doorstroom van het vmbo naar het mbo haken allochtone leerlingen vaker af. Juist deze groep leerlingen lijkt het kind van de rekening te zijn geworden van de onderwijsvernieuwingen van de afgelopen decennia.

Het kenniscentrum van D66 heeft RadarAdvies de opdracht gegeven een aantal concrete beleidsaanbevelingen te doen op het gebied van onderwijs ter bevordering van de schoolprestaties en algehele maatschappelijke integratie van allochtone leerlingen.

Daarvoor worden expertmeetings georganiseerd van onderwijsgeevenden en leerlingen. Voorafgaand aan deze panels wordt een deskresearch gehouden, waarvan de resultaten dienen als input voor de expertpanels.

De voorliggende notitie is het resultaat van zowel de deskresearch als de discussie met de experts. Uitgangspunt hierbij is dat niet de organisatie en structuur van het onderwijs(systeem) centraal staat maar de inhoud en de kwaliteit ervan.

Aan de hand van relevante recente publicaties, rapporten en artikelen wordt een inzicht geboden in bovenstaande problematiek. Met nadruk wordt vermeld dat het hier niet om een wetenschappelijke exercitie gaat. Het gaat in feite om een quick-scan, die de experts voldoende aanknopingspunten biedt om tot relevante aanbevelingen te komen. Bijlage 1 vermeldt de geraadpleegde bronnen.

## Opzet en leeswijzer

Centraal in dit onderzoek staat de verbetering van de schoolprestaties en daarmee de algehele maatschappelijke integratie van (allochtone) leerlingen. Het gaat hierbij concreet om het verkrijgen van basisvaardigheden en –capaciteiten die nodig zijn voor het behalen van een startkwalificatie (diploma op mbo-2 niveau).

Achterliggende deelvragen zijn:

1. Wat zijn de belangrijkste oorzaken van de achterblijvende schoolprestaties van allochtone leerlingen op het vmbo en mbo?
2. Hoe kunnen deze schoolprestaties van allochtone leerlingen worden verbeterd?

De onderzoeksvraag richt zich weliswaar op allochtone jongeren maar zal ook breder dan alleen deze specifieke doelgroep worden opgevat. Onze vooronderstelling hierbij is dat onderwijsachterstanden en voortijdig schoolverlaten niet alleen een allochtone problematiek is en zich daarom niet laat beschrijven alleen binnen de grenzen van etniciteit of etnische afkomst. Niet alleen de etnische afkomst maar ook de sociaal-economische klasse, sociaal-culturele ontwikkelingen, het ouderlijke milieu en de leefwereld van de jongere spelen een belangrijke rol. Daarnaast is de term allochtonen de laatste jaren aan inflatie onderhevig, reden waarom steeds meer mensen en organisaties liever niet meer spreken van allochtonen.

Dit onderzoeksverslag is opgebouwd uit de volgende onderdelen. In hoofdstuk 1 wordt een beschrijving gegeven van de belangrijkste functies van het onderwijs. Hoofdstuk 2 gaat in op de knelpunten die te maken hebben met de beschreven functies. In de hoofdstukken 3 en 4 worden de thema's beschreven die onderwerp zijn van onderzoek: de onderwijsachterstanden en het voortijdig schoolverlaten. Tenslotte geeft hoofdstuk 5 een verslag van de expertmeetings, waarin vooral de aanbevelingen centraal staan.

# 1 De functies en betekenis van onderwijs

Het onderwijs kent een aantal functies die tot drie hoofdfuncties zijn terug te leiden: kwalificatie, selectie en allocatie, en socialisatie. De samenleving verwacht van de scholen dat zij al deze functies uitvoeren.

## **De kwalificatiefunctie**

Bij de kwalificatiefunctie gaat het om de vraag of het onderwijs de leerlingen en studenten uitrust met kennis, vaardigheden en houdingen die relevant zijn voor de arbeidsmarkt en waarmee een schoolverlater zich in de samenleving kan handhaven en ontwikkelen.

Kwalificaties omvatten een breed spectrum van kennis, vaardigheden en houdingen. Ze zijn van belang om niet alleen op de korte termijn (startbekwaamheid) te functioneren, maar ook op de lange termijn. In het kader van dit onderzoek hebben we het alleen over een startkwalificatie. Volgens de overheid is een startkwalificatie het minimale onderwijsniveau dat nodig is om kans te maken op duurzaam werk. Een startkwalificatie is een havo of vwo-diploma of een mbo-diploma vanaf niveau 2. Een vmbo-diploma wordt dus niet gezien als een startkwalificatie.

## **Selectie- en allocatiefunctie**

Onderwijs bereidt mensen voor op verschillende posities in de samenleving. De school functioneert als een 'sorteermachine' die verschillende categorieën leerlingen toewijst aan posities in de samenleving. Deze verschillen hebben betrekking op zowel het niveau van het onderwijs als de richting (beroeps- of algemeen vormend onderwijs). Selectie is een essentieel kenmerk van onderwijs: op verschillende momenten in de schoolloopbaan worden leerlingen geselecteerd voor een volgende fase in het onderwijs. Selectie en kwalificatie zijn nauw verbonden thema's: selectie vindt vaak plaats op basis van aangeboden kwalificaties, terwijl andersom binnen het onderwijs kwalificatiemechanismen inspelen op de te verwachten selectieprocessen. De allocatiefunctie gaat over de toedeling van individuen naar posities binnen één generatie. Het onderwijs wordt gezien als het belangrijkste middel om te bereiken dat mensen maatschappelijke posities kunnen verwerven zonder dat naar hun sociale herkomst wordt gekeken. Posities worden verdeeld op basis van kwalificaties en verdiensten. Door voortdurende specialisering is het belang van diploma's toegenomen.

## **Socialisatiefunctie**

Onderwijs zorgt ervoor dat naast kennis en vaardigheden ook algemeen geldende normen en waarden worden overgedragen die mensen voor het functioneren in de samenleving nodig hebben. Deze gemeenschappelijke basis is een belangrijke voorwaarde voor maatschappelijke integratie en sociale cohesie, waardoor de continuïteit en de stabiliteit van de samenleving worden bevorderd. In onze democratische en multi-etnische samenleving zijn traditionele waarden niet meer vanzelfsprekend en komen groepen met verschillende waarden en normen samen. "De roep om gemeenschappelijke waarden, bezorgdheid over onverdraagzaamheid

en afnemende maatschappelijke solidariteit en pleidooien voor een nieuw beschavingsoffensief hebben geleid tot nieuwe aandacht voor de socialiserende taak van de school,”<sup>1</sup> De socialisatiefunctie van de school dient niet beperkt te blijven tot ‘aanpassing van leerlingen aan de bestaande orde’. Ook het kritisch leren participeren in de samenleving behoort tot het socialisatieproces van jongeren. Zo kunnen zij zorg dragen voor de vitaliteit van de samenleving.<sup>2</sup> Volwaardig burgerschap veronderstelt op individueel niveau de ontwikkeling van morele autonomie en kritisch besef van waarden en normen, een democratische houding, waardering van pluriformiteit, en sociale competenties. De bijdrage van onderwijs aan de socialisatiefunctie ligt dus in zowel de bijdrage die wordt geleverd aan maatschappelijke integratie en het bewerkstelligen van sociale cohesie als de bijdrage aan de persoonsvorming.

### **Wisselende verhoudingen tussen functies in de tijd**

In de wijze waarop de school gestalte geeft aan haar opdracht worden in de tijd gezien wisselende accenten gelegd. In de jaren zeventig werd een sterk accent gelegd op de persoonlijke ontplooiing van leerlingen en op gelijke kansen voor iedereen. Het onderwijs werd in de eerste plaats gezien als middel om de kansen van leerlingen uit relatief lage sociale milieus te verbeteren. Als gevolg van de economische recessie rond het begin van de jaren tachtig kwam de nadruk steeds meer te liggen op de kwalificatiefunctie van het onderwijs, en meer in het bijzonder op de aansluiting van het onderwijs op het arbeidsbestel. In dit ‘back to the basics’-tijdperk domineerde een technische taakopvatting. Het accent lag op het efficiënt overdragen van algemene cultuurinhouden, het gericht overdragen van kennis en vaardigheden voor speciale posities in de samenleving (beroepen), en het selecteren op bekwaamheden, zodat de juiste mensen op de juiste plaats terechtkomen. De functies van de school hadden dus vooral betrekking op kwalificatie, allocatie en selectie.

In de jaren negentig is het besef gegroeid dat deze functies alleen niet volstaan en heeft de socialisatiefunctie weer aan belang gewonnen. Dit heeft onder meer te maken met een toenemende individualisering, de toename van etnisch-culturele diversiteit en bedreigingen van de democratie vanuit religieus- en rechtsextremistische groepen.

De op het jaar 2010 gerichte verkenning Grenzeloos leren van het ministerie van OCW<sup>3</sup> schrijft aan het onderwijs een tweeledige taak toe: het versterken van de kenniseconomie en het bevorderen van de sociale cohesie.

Bij de eerste taak gaat het om meer dan uitsluitend voorbereiding op arbeidsmarktdeelname: het onderwijs zal tevens moeten bijdragen aan een verhoging van de productiviteit, en wel door middel van excellentie (stimuleren van toptalent) en innovatie. Bij de tweede taak – het vergroten van de sociale cohesie – gaat het niet alleen om het voorkomen van voortijdige schooluitval en het verminderen van achterstanden, maar ook om een grotere sociale en opvoedende rol voor het onderwijs (meer aandacht voor normen en waarden en sociale vaardigheden), en een sterkere rol voor de integratiefunctie van de school (de school

---

<sup>1</sup> Inspectie van onderwijs, 2006

<sup>2</sup> Onderwijsraad, Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken, 2007

<sup>3</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Grenzeloos leren, 2001

als ontmoetingsplaats voor leerlingen met verschillende sociale en etnische achtergronden).

Er ontstaat al met al druk op de school, omdat deze steeds meer aan verschillende functies moet voldoen. “Noch op het vlak van de kwalificatiefunctie, noch op het vlak van de socialisatiefunctie lijken scholen van dit moment in staat om die vorming van leerlingen en leerkrachten te realiseren die past in de ambitie om leerlingen te vormen tot kritische, moreel en intellectueel autonome burgers en daarbij gelijktijdig te voldoen aan de groeiende behoefte van de kennissamenleving.” Ook is er concurrentie tussen de functies en werken functies tegen elkaar in. De selectiefunctie kan bijvoorbeeld leiden tot een scheiding van leerlingen, terwijl het onderwijs ook integratie nastreeft. Accentuering van de ene functie gaat veelal ten koste van de andere, terwijl de samenleving verwacht dat het onderwijs aan alle functies in ruime mate aandacht besteedt. Dit leidt tot een (schijnbare) tegenstelling tussen bijvoorbeeld kennis en vaardigheden of tussen de kwalificatie- en socialisatiefunctie. Zo moeten scholen volop aandacht besteden aan waarden, normen en burgerschap, terwijl ook de roep om vakinhoudelijke kennis steeds luider wordt. Het is overigens aannemelijk dat de verschillende functies van het onderwijs elkaar ook versterken.

Zo kan verondersteld worden dat leerlingen die in sociaal opzicht beter functioneren, ook betere leerprestaties weten neer te zetten. Ook het zelfvertrouwen van leerlingen

(persoonsvorming) bevordert doorgaans het cognitieve leervermogen. Tenslotte kan in het onderwijs gelijktijdig aan verschillende functies worden gewerkt. De socialisatiefunctie kan bijvoorbeeld worden verbonden met de kwalificatiefunctie door op school actieve sociale participatie in contextrijke, realistische leeromgevingen te bevorderen.

## 2 Knelpunten

Nederland scoort in veel internationale vergelijkingen goed op het gebied van onderwijs. Toch kampen Nederlandse scholen – net als scholen in andere landen – met een aantal (hardnekkige) problemen. Problemen die waarschijnlijk toenemen wanneer het onderwijs niet adequaat reageert op sociaal-economische en sociaal-culturele ontwikkelingen in de maatschappij. De onderstaande problemen zijn gerelateerd aan de in het vorige hoofdstuk vermelde onderwijsfuncties. Daarbij hanteren we dezelfde ordening als die van de Onderwijsraad in haar rapport ‘Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken’. De problemen die gesignaleerd worden, betreffen vaak een combinatie van factoren. Ze zijn meestal niet exclusief gebonden aan één van de functies van het onderwijs. Wanneer een leerling zich niet thuis voelt op school en geen relatie ervaart met andere leerlingen en met leraren, is de kans groter dat hij of zij voortijdig de school verlaat en geen diploma of startkwalificatie behaalt.

### 2.1 Problemen met de kwalificatiefunctie

#### Ontbreken van algemene basiskennis

Er is een levendige discussie gaande over de kwaliteit van het onderwijs. Vrijwel elke dag staan de kranten vol met zorgelijke berichten over de staat van het onderwijs. Uit een onderzoek van de Algemene Onderwijsbond<sup>4</sup> blijkt dat twee derde van de leraren vindt dat het niveau van het onderwijs daalt. Tegelijkertijd vinden leraren dat hun eigen lessen een ruime voldoende verdienen en de eigen scholen het prima doen. Veel leraren vinden wel dat de beeldvorming in de media uitermate negatief is. Ook ouders zijn over het algemeen niet ontevreden over de school van hun kinderen, volgens de Onderwijsmeter. De Nederlandse samenleving als geheel geeft een voorzichtige voldoende aan het onderwijs (een 6,5). Wel daalt sinds 2000 de waardering voor het onderwijs.<sup>5</sup>

Uit beschikbare peilingen blijkt geen sterke achteruitgang van het kennisniveau over de hele linie van het onderwijs. Maar er zijn wel signalen dat er in alle onderwijssectoren een niveauverlies is voor de vakgebieden Nederlands en wiskunde.<sup>6</sup>

Critici van het huidige onderwijs vinden de ‘doorgeslagen subjectivering’ en ‘de bureaucratische schil’ de belangrijkste problemen waar het onderwijs mee te kampen heeft. Deze problemen leiden in hun ogen tot een aantasting van de kwalificatiefunctie. In het huidige onderwijs, symbool voor het Nieuwe Leren, wordt de leerling volgens hen te veel centraal gesteld. “De leerlingen moet vooral een eigen mening vormen en verantwoordelijk zijn voor zijn eigen leerloopbaan. Hierdoor

---

<sup>4</sup> Onderzoek Algemene Onderwijsbond, R. Sikkes, 2007

<sup>5</sup> Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Onderwijsmeter, 2006

<sup>6</sup> Onderwijsraad, 2006

wordt er niet veel met elkaar gedeeld op school. Ook niet waar het om redelijk vastomlijnde onderwerpen als de Nederlandse grammatica gaat, waarbij de individuele leerbehoefte helemaal niet relevant is en die ook helemaal niet zo snel veranderen. Want onder het mom van 'kennis verouderd snel' wordt de inhoud ondergeschikt gemaakt aan de vorm."<sup>7</sup>

Anderen daarentegen vinden dat het Nieuwe Leren geen gril is van de politiek of ambtenaren maar reageert op wetenschappelijke inzichten en kinderen die opgroeien in een maatschappij met meer keuzemogelijkheden en gelijkwaardigheid. "Naarmate het kind opgroeit en buiten schooltijd keuzemogelijkheden te over heeft (aan televisiezenders, computerprogramma's, verenigingen, kledingmerken etc.) valt het de leerling steeds moeilijker op zijn leerproces geen invloed uit te mogen oefenen. Elke dag groeit de discrepantie tussen de rol die docenten vervullen (het boek centraal stellen, de leerling afhankelijk houden, het bevorderen van geheugenkennis) en de rol die ze zouden moeten vervullen (de leerling centraal stellen, hem medeverantwoordelijkheid geven voor zijn eigen leerproces, diepgaand leren bevorderen)."<sup>8</sup>

### Voortijdig schoolverlaten

Om het kwalificatieniveau van (allochtone) jongeren te verhogen, moet alles in het werk worden gesteld om ervoor te zorgen dat zij hun opleiding afmaken. De uitval is echter te groot. Deze doet zich vooral voor in het vmbo (in de laatste twee jaren) en het mbo (eerste jaar). Maar ook in het voortgezet en hoger onderwijs is de kans op uitval groter onder allochtone jongeren dan onder autochtone jongeren.

In het schooljaar 2005-2006 verlieten ruim 56.000 jongeren tussen 12 en 22 jaar het voltijdonderwijs zonder een startkwalificatie te hebben gehaald, dat wil zeggen zonder een diploma op mbo 2- (middelbaar beroepsonderwijs) of havo/vwo-niveau.<sup>9</sup> In Nederland is de doelstelling het aantal voortijdige schoolverlaters tussen 2002 en 2010 te halveren. Voor 2010 is een streefcijfer van 35.000 voortijdige schoolverlaters gedefinieerd, uitgaande van 71.000 schoolverlaters in 2002. Per 1 augustus 2007 is de kwalificatieplicht van kracht geworden. Vanaf deze datum moeten alle jongeren tot hun achttiende verjaardag een onderwijsprogramma volgen, gericht op het behalen van een startkwalificatie. De Leerplichtwet uit 1969 is aangepast om dat mogelijk te maken.

### Motivatatieproblemen

Ook leerlingen die wel een startkwalificatie halen vinden het onderwijs saai (met name in het voortgezet onderwijs) en weinig relevant of inspirerend. Dit komt onder andere tot uiting in het spijbelgedrag. Net als voortijdig schoolverlaten komt dit het meest voor in het praktijkonderwijs en vmbo (voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs), maar ook in havo en vwo zijn aanzienlijke aantallen (notoire) spijbelaars te vinden.<sup>10</sup> Binnen elk schooltype meldt 85% van de scholen dat er gespijbel wordt. De zwaarste spijbelgevallen zijn te vinden in het praktijkonderwijs en het vmbo in de vier grote steden. Scholen hebben overigens mogelijkheden om het spijbelen te beïnvloeden: een aansluitend en goed gevuld rooster nodigt minder tot spijbelen uit dan een rooster met veel tussenuren. Veel spijbelgedrag blijft

<sup>7</sup> Interview Ad Verbrugge, voorzitter Beter Onderwijs Nederland, januari 2007

<sup>8</sup> L.Tabbers, adviseur KPC-groep, Volkskrant 11 januari 2007

<sup>9</sup> Brief minister van OCW, 18 maart 2008

<sup>10</sup> Inspectie van het Onderwijs, 2006

onopgemerkt: onderzoek onder leerlingen wijst regelmatig uit dat scholen spijbelen niet of onvoldoende opmerken en aanpakken.<sup>11</sup>

### Oplopend lerarentekort

Ten slotte kan ook het oplopend lerarentekort in verband kan worden gebracht met de kwalificatiefunctie. Vooral het voortgezet onderwijs kampt vanaf 2010 met een grote uitstroom van (pensioengerechtigd) personeel. Dit betreft in het bijzonder academisch opgeleide leraren.<sup>12</sup>

Met name in die vakgebieden die te kampen hebben met schaarste aan goed opgeleid onderwijspersoneel, zal de kwaliteit van het onderwijs en daarmee de kwalificatie van leerlingen onder druk staan. Volgens de Inspectie ondervinden vooral de zeer zwakke scholen en de risicoleerlingen de last van het lerarentekort. Er is veel lesuitval en te veel leerlingen krijgen niet het onderwijs dat zij nodig hebben. Uit de arbeidsmarktrapportages van het ministerie van OCW blijkt dat de lesuitval als gevolg van onvervulde vacatures in het voortgezet onderwijs in 2007 voorkomt op 35 procent van de scholen. Ook is er vaker alternatieve opvang. Zelfwerkzaamheid als alternatief voor uitgevallen lessen komt in 2007 voor op 16 procent van de scholen. In het mbo vindt op 6 procent van scholen lesuitval plaats als gevolg van omvervulde vacatures.<sup>13</sup> Dit alles leidt tot het gevaar dat Nederland het onderwijs niet op Europees ambitieniveau kan handhaven.

In navolging van de Onderwijsraad pleit de commissie Rinnooy Kan voor een aantal maatregelen om het beroep van leraar weer aantrekkelijk te maken. Een van de maatregelen betreft het hoger belonen van (bepaalde) leraren, juist in die sectoren en vakken waar de grootste tekorten heersen.<sup>14</sup> Ook dienen leraren meer kansen geboden te worden om zich verder te professionaliseren. Leraren die hoger zijn opgeleid, zouden meer moeten gaan verdienen. Gepromoveerde onderzoekers zouden ook voor de klas moeten staan. Tevens vindt de commissie dat bedrijven leraren moeten leveren. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de commissie Rinnooy Kan ligt er op dit moment een lerarenakkoord tussen de minister en de bonden. In dit akkoord zijn de belangrijkste aanbevelingen overgenomen.

## 2.2 Problemen met de selectie- en allocatiefunctie

### Gebrekkige aansluiting met arbeidsmarkt

Het voornaamste probleem dat met de selectie- en allocatiefunctie samenhangt, is de gebrekkige aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt voor sommige groepen leerlingen. Dit geldt in sterke mate voor de groep voortijdige schoolverlaters zonder startkwalificatie, maar ook voor degenen die wel een diploma hebben behaald. Sommige groepen, bijvoorbeeld allochtone jongeren, vinden met moeite een passende baan. Of jongeren vinden snel een baan omdat ze goedkoop zijn, maar worden na een paar jaar toch ontslagen. Een adequate verdeling van leerlingen over de arbeidsmarkt veronderstelt dat leerlingen een beeld hebben van de verschillende beroepsmogelijkheden en van de mate waarin een bepaald beroep past bij de eigen persoon. Vaak maken leerlingen een verkeerde keuze omdat ze tijdens hun

---

<sup>11</sup> Onderwijsraad, 2005

<sup>12</sup> Onderwijsraad, 2006

<sup>13</sup> Regioplan, Arbeidsmarktbarometer in het voortgezet onderwijs en mbo, februari 2008

<sup>14</sup> Leerkracht, Advies van de Commissie Leraren, september 2007

opleiding met te weinig beroepen in aanraking zijn gekomen. Stages en leerwerktrajecten kunnen de overgang tussen onderwijs en arbeidsmarkt vergemakkelijken.

#### Gebrekkige aansluiting tussen opleidingen

Het Nederlandse onderwijsstelsel wordt gekenmerkt door veel overgangen. De overgang van het ene deel van een opleiding naar een ander of van de ene opleiding naar een andere heeft vaak vergaande gevolgen voor de leerling.

De overgang van het vmbo naar het mbo is voor een aantal leerlingen een risicofactor. Door een verschil in onderwijssysteem, schoolgrootte, onderwijsprogramma en pedagogisch-didactische aanpak leidt deze overgang voor veel leerlingen tot voortijdig schooluitval. Verder zorgt deze overgang ook voor onderbenutting, afstroom en veel wisselingen van school en opleidingen.

### 2.3 Problemen met de socialisatiefunctie

#### Toename van het aantal leerlingen met gedragsproblemen

De sterke roep om aan de socialisatiefunctie te voldoen stelt veel scholen voor problemen. De condities waaronder scholen moeten werken zijn verzwaaard. De leerlingenpopulatie stelt hogere eisen, als gevolg van een gewijzigde bevolkingssamenstelling en door veranderingen in de gezins- en opvoedsituaties. Vrijwel alle leraren in het primair en voortgezet onderwijs en de meerderheid van de docenten in het mbo merken een verbreding van hun taken op. Scholen worden vaak als eerste geconfronteerd met de gevolgen van relatie- en opvoedingsproblemen binnen gezinnen: met emotioneel verwaarloosde kinderen die met een slaaptkort en zonder ontbijt op school verschijnen, met teruggetrokken of juist agressieve leerlingen. Het aantal zorgleerlingen neemt in alle sectoren van het onderwijs toe. Een deel van hen kampt met gedragsproblemen. Voor deze leerlingen ontbreekt op de helft van de basisscholen een gericht aanbod, evenals een signaleringssysteem om deze problemen vroegtijdig op het spoor te komen.<sup>15</sup>

#### Belemmeringen bij het bevorderen van burgerschap

Als het gaat om het bevorderen van burgerschap en integratie, ervaart ruim 20% van de basisscholen belemmeringen bij het realiseren ervan. Een onderwijsdoel dat vanaf 1 februari 2006 een wettelijke opdracht is: "het onderwijs a) gaat er mede van uit dat leerlingen opgroeien in een pluriforme samenleving, b) is mede gericht op het bevorderen van actief burgerschap en sociale integratie en c) is er mede op gericht dat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten".<sup>16</sup>

De Inspectie verwacht wel dat door het wetsvoorstel de oriëntatie van scholen op de socialisatiefunctie zal toenemen. In het vmbo ervaart bijna 30% belemmeringen, in het havo en vwo is dit 17%. De meeste belemmeringen ervaren de scholen voor speciaal onderwijs (bijna 40%).<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Inspectie van het onderwijs, 2007

<sup>16</sup> Inspectie van het onderwijs, 2007, pag.106

<sup>17</sup> Inspectie van het onderwijs, 2007

De scholen wijzen onder meer op gebrek aan tijd, het ontbreken van geschikt lesmateriaal en onvoldoende deskundigheid van leraren. Andere factoren kunnen zijn een gebrekkige aansluiting tussen school en thuis en de samenstelling van de leerlingenpopulatie.

Een aantal scholen kampt met spanningen juist vanwege te grote verschillen tussen groepen leerlingen (etnisch, sociaal). De integratie van diverse groepen in de samenleving komt niet goed op gang en van scholen wordt verwacht dat zij hier wel in slagen. Dit is een lastige opgave. Tegelijkertijd is de verplichte aandacht voor actief burgerschap en sociale integratie in het onderwijs voor scholen om meerdere redenen noodzakelijk gebleken. Mischa de Winter, hoogleraar pedagogiek, zegt hierover het volgende. "Ik denk dat één van de redenen is dat de politiek ervoor wil zorgen dat burgers weer hun eigen verantwoordelijkheid leren kennen." De huidige wet ziet hij dan ook als reactie op de nadruk van het individuele belang van de afgelopen jaren. "Juist in een tijd van groeiende nadruk op eigenbelang, desinteresse in de publieke zaak, toenemende pluriformiteit, afnemende sociale cohesie en oprukkend fundamentalisme is hernieuwde aandacht voor het algemeen belang dringend noodzakelijk." <sup>18</sup>

#### Kloof tussen opvoedingscultuur thuis en op school

Een laatste knelpunt met betrekking tot de socialisatiefunctie van het onderwijs is de toenemende kloof tussen de opvoedingscultuur op school en die van veel leerlingen in de privésfeer. Thuis zijn leerlingen, met name uit gezinnen met een hogere sociaal- economische status, doorgaans veel autonomer en hebben ze meer keuzemogelijkheden.

Op school is daarentegen vaker sprake van eenrichtingsverkeer: een topdown kennisoverdracht domineert, met name in het voortgezet onderwijs. Voor leerlingen levert deze kloof spanningen op en voor leerkrachten daarmee een taakverzwaring.

## 2.4 Parlementaire onderzoek onderwijsvernieuwingen (commissie Dijsselbloem)<sup>19</sup>

We hebben stil gestaan bij de functies van het onderwijs en de problemen die zich hierbinnen de laatste jaren hebben voorgedaan. Binnen dit onderzoek gaat het vooral om de inhoud en kwaliteit van het onderwijs en minder om de structuur en het bestel. Toch ontkomen we er niet aan in deze paragraaf kort aandacht te besteden aan het grote misnoegen over het onderwijs dat de laatste jaren is geuit en dat in één adem genoemd werd met de onderwijsvernieuwingen van de afgelopen 15 jaar: de basisvorming, tweede fase en vmbo. Immers, deze hadden juist tot doel de doorstroming in het onderwijs te verbeteren en de kwaliteit te verhogen door beter af te stemmen op wensen vanuit het vervolgonderwijs of de maatschappij.

De kritiek van studenten op het nieuwe leren en de discussie over onderwijstijd leidden tot de instelling van een parlementair onderzoek naar onderwijsvernieuwingen.

---

<sup>18</sup> Schoolbestuur 2007, nr.2

<sup>19</sup> Rapport Tijd voor Onderwijs, onderzoeksverslag Commissie Onderwijsvernieuwingen, februari 2008.

De noodklok van studenten en scholieren staat symbolisch voor het zoveelste signaal uit de samenleving dat er 'iets mis' is met het voortgezet onderwijs in Nederland. De ontevredenheid over het kennisniveau van leerlingen en studenten is groot. Daarnaast leven er zorgen om de betrouwbaarheid van (school-)examens, de lesuitval en het bestaan van zeer zwakke scholen. Ook het niveau van PABO-studenten en het taal- en rekenonderwijs maken onderdeel uit van het maatschappelijke debat.

Met de invoering van de basisvorming werd een algehele verhoging van het onderwijspeil beoogd. Daarnaast zou het gelijke vakkenpakket in de onderbouw de definitieve schoolkeuze uitstellen. De tweede fase moest door een betere aansluiting het rendement in het hoger onderwijs verbeteren en bovendien leerlingen een zelfstandige manier van leren bij brengen. Ook het vmbo moest de aansluiting op het vervolgonderwijs beter stroomlijnen en de positie van het voorbereidend beroepsonderwijs versterken.

De komst van de basisvorming, de tweede fase en het vmbo bracht met zich mee dat er een steeds groter accent kwam te liggen op het verwerven van vaardigheden. Ook in de taken van docenten kwam een accentverlegging: zij moesten leerlingen meer gaan begeleiden bij het proces van kennisverwerving en minder kennis overdragen. In de samenleving begint het idee te overheersen dat de balans zoek is, dat er niet meer wordt 'geleerd', en dat de docent zijn vak kwijt is geraakt. Daarnaast leeft het beeld dat de beleidskeuze om de autonome positie van scholen te vergroten gepaard is gegaan met een toenemende bureaucratisering. Hierbij wordt onder meer verwezen naar een uitdijende managementlagen die inzet van middelen die niet direct ten goede komen aan het primaire proces.

Bijna tachtig procent van de Nederlandse bevolking verwacht dat in 2020 het zogeheten 'nieuwe leren' in het basis- en voortgezet onderwijs is ingevoerd. Slechts 29 procent vindt dit wenselijk.<sup>20</sup> De laatste jaren domineert in het publieke debat de discussie over het 'nieuwe leren'.

Tegenstanders stellen dat het niveau van het onderwijs is gedaald sinds de komst van het nieuwe leren en dat deze ontwikkeling reeds inzette bij de komst van het studiehuis en de tweede fase. Daarnaast wijzen recente wetenschappelijke inzichten erop dat leerlingen niet in staat zouden zijn om zelfstandig te leren op een leeftijd van 16 jaar.<sup>21</sup> Ondanks dat het gevoel heerst dat de kwaliteit van het voortgezet onderwijs achteruit gaat, lijkt Nederland het in internationale verkenningen niet slecht te doen. Al met al leveren deze gegevens een diffuus beeld op.

De commissie Dijsselbloem heeft onderzocht hoe het kan dat bij overheid en politiek de verwachting leeft dat onderwijsvernieuwingen met voldoende draagvlak worden ingevoerd, terwijl na invoering de kritiek blijkt van de mensen in het onderwijsveld (docenten, ouders en scholieren). Er bestaat behoefte aan inzicht in het proces van totstandkoming, implementatie en resultaten van de onderwijsvernieuwingen. Dit inzicht is nodig om de succes- en faalfactoren van de recente en lopende onderwijsvernieuwingen te kunnen vaststellen en lessen te trekken voor toekomstige ontwikkelingen in het onderwijs. Onderstaand worden de belangrijkste analyses en conclusies van de commissie weergegeven, voor zover van belang voor deze quickscan.

---

<sup>20</sup> Sociaal en Cultureel Planbureau, 2004

<sup>21</sup> Jolles, Onderwijsinnovatie, maart 2007

Over de onderwijsvernieuwingen in de jaren negentig concludeert de commissie dat het voortgezet onderwijs in hoge mate verantwoordelijk werd gesteld voor het oplossen van maatschappelijke problemen, zoals kansenongelijkheid, of problemen elders in het onderwijs. Analyse van problemen schoot op belangrijke onderdelen tekort. Zo was de analyse van de oorzaken van teruglopende leerlingaantallen in het vbo gebrekkig en werd de problematiek van allochtone leerlingen en de forse groei van het aantal zorgleerlingen onderschat. In het beleid zijn grote risico's genomen met kwetsbare leerlingen voor wie het onderwijs te (lang) theoretisch was en voor wie er geen aparte leerroutes mochten komen. Voor deze leerlingen is de nadruk komen te liggen op wat ze niet konden, in plaats van hun talenten te ontwikkelen. De commissie stelt dat het vmbo momenteel redelijk succesvol is. Het imagoprobleem van het vbo is niet verholpen door de invoering van het vmbo. De opgave voor het vmbo, zeker in de grote steden, was ook zeer zwaar. De voortijdige schooluitval en de aansluitingsproblemen zijn nog steeds actueel. De commissie stelt ten aanzien van de nieuwe lerenmethoden dat onvoldoende rekening wordt gehouden met verschillen en leerstof en in leerlingen, waarvoor deze methoden geschikt zouden kunnen zijn.

Voor de toekomst bepleit de commissie het opnieuw vaststellen van de verantwoordelijkheid van de overheid enerzijds en de scholen anderzijds. De overheid is verantwoordelijk voor het 'wat', de onderwijsinhoud en stuurt daarop in de vorm van het kerncurriculum, examens en toezicht. De scholen gaan nadrukkelijk over het 'hoe', dat wil zeggen de inrichting van het onderwijs, het pedagogisch-didactisch klimaat.

Een versterking van het onderwijs moet plaatsvinden door het aanbrengen van meer dwarsverbanden binnen het gedifferentieerde stelsel van voortgezet onderwijs. Herstel van verkeerde studie- of beroepskeuze kan in verschillende fasen van de schoolcarrière nodig zijn. Versterking van de mogelijkheden tot opstroom, afstroom of doorstroom maken het mogelijk talenten beter te benutten en schooluitval te voorkomen. Met name voor leerlingen die een achterstand moeten overwinnen zijn mogelijkheden tot stapelen in het onderwijs van groot belang.

Daarnaast beveelt de commissie aan dat er in het beleid erkenning en waardering komt voor die leerlingen wier talenten niet zozeer op het cognitieve vlak liggen maar veeleer op het praktische vlak. Zij zullen het niveau van de startkwalificatie, die zozeer centraal in het beleid staat, niet kunnen halen. Bij deze erkenning hoort ook een adequaat onderwijsaanbod in de vorm van een volwaardige, met een vakdiploma af te sluiten, arbeidsmarktgerichte leerweg.

### 3 Onderwijsachterstanden

De onderwijspositie van allochtone jongeren is in het afgelopen decennium verbeterd. De achterstanden in het basisonderwijs zijn teruggelopen, allochtone leerlingen stromen vaker door naar havo en vwo en hun deelname aan het hoger onderwijs is toegenomen.

Ondanks deze verbeteringen is er nog steeds sprake van taal- en onderwijsachterstanden. In de grote steden, waar het grootste deel van de allochtone jeugd woont, zijn de verschillen in onderwijspositie tussen autochtone en allochtone leerlingen overigens groter dan in Nederland als geheel. Dit duidt op een polarisatie in de kwalificatiestructuur in de grote steden.<sup>22</sup> Ook hier is de problematiek van 'witte' en 'zwarte' scholen manifester. Vooral in de zogenaamde achterstandswijken vallen sociaal-economische en onderwijsachterstanden in sterke mate samen met problemen rond sociaal-culturele integratie.

#### 3.1 Het beleid

Een centrale plaats bij het terugdringen van taal- en leerachterstanden wordt ingenomen door het (gemeentelijk) onderwijsachterstandenbeleid. Het beleid wordt uitgevoerd via scholen en gemeenten. In de afgelopen kabinetsperiode is het onderwijsachterstandsbeleid herijkt, met als doel het efficiënter en effectiever te maken.

Kenmerken van het beleid zijn:

- Middelen worden zoveel mogelijk aan schoolbesturen ter beschikking gesteld. Zij krijgen meer ruimte om middelen naar eigen inzicht te besteden en om gebruik te maken van (door gemeente te organiseren) schakelklassen.
- Scholen zijn verantwoordelijk voor de bestrijding van onderwijsachterstanden. De onderwijsinspectie zal scholen erop aanspreken dat zij programma's en instrumenten gebruiken waarvan bekend is dat deze effectief zijn voor het bestrijden van onderwijsachterstanden.
- Gemeenten zorgen ervoor dat op lokaal niveau samenhang in de basisvoorzieningen komt en dat de verschillende functies binnen het jeugdbeleid beschikbaar zijn. De taken en verantwoordelijkheden van gemeenten worden (vanaf augustus 2006) toegespitst op:
  - Voor- en vroegschoolse educatie (vve);
  - Het inrichten van schakelklassen (schakelklassen zijn bedoeld voor leerlingen die een dusdanige achterstand in de Nederlandse taal hebben, dat zij niet (meer) met succes kunnen deelnemen aan het reguliere onderwijs. De schakelklas biedt onderwijs om deze achterstand weg te werken);
  - Het voeren van lokaal overleg met schoolbesturen over het bevorderen van integratie, over het tegengaan van segregatie en over het onderwijsachterstandenbeleid, waaronder de doorlopende lijn van voorschoolse educatie naar basisonderwijs.

---

<sup>22</sup> SER, Welvaartsgroei door en voor iedereen, 2006

### 3.2 Voor- en vroegschoolse educatie (vve)

Voor- en vroegschoolse educatie houdt in dat kinderen op jonge leeftijd meedoen aan educatieve programma's. De centrumprogramma's beginnen in een peuterspeelzaal of kinderdagverblijf en lopen door in de eerste twee groepen van de basisschool. De doelstelling van het VVE beleid is om de ontwikkeling van kinderen uit autochtone en allochtone achterstandsgroepen zodanig te stimuleren dat zij hun kansen op een goede schoolloopbaan en maatschappelijke carrière worden vergroot. Een VVE programma kent een gestructureerde didactische aanpak en neemt een aantal dagdelen per week in beslag.

In opdracht van het ministerie van OCW heeft Sardes in het voorjaar van 2007 de eerste meting uitgevoerd van de Landelijke Monitor VVE.<sup>23</sup> Het doel van de monitor is om de stand zaken met betrekking tot de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) in kaart te brengen aan het begin van een nieuwe beleidsperiode.

Eén van de centrale vragen van de Landelijke Monitor VVE is hoeveel kinderen deelnemen aan een VVE-programma. Onder de voorschoolse periode vallen alle kinderen van 2½ tot 4 jaar, onder de vroegschoolse periode vallen alle kinderen van 4 en 5 jaar. Bij het berekenen van het bereik van VVE wordt onderscheid gemaakt tussen gemeenten die registreren volgens de oude gewichtenregeling en gemeenten die de nieuwe gewichten hanteren.

Het bereikpercentage VVE wordt in de volgende tabel weergegeven per grootte van gemeente.

Bereik VVE	4 grote gemeenten	27 grote gemeenten	> 30.000 Inw.	< 30.000 Inw.	Totaal
<b>Voorschool</b>					
- volgens nieuwe gewichtenregeling	-	51%	52%	60%	53%
- volgens oude gewichtenregeling	55%	50%	42%	42%	47%
<b>Vroegschool</b>					
- volgens nieuwe gewichtenregeling	80%	60%	76%	69%	72%
- volgens oude gewichtenregeling	89%	52%	57%	39%	61%

**Bron: Sardes, Landelijke monitor VVE, 2007**

Het bereikpercentage in de vroegschoolse periode ligt aanmerkelijk hoger dan in de voorschoolse periode. Het verschil is eenvoudig te verklaren. Vrijwel alle 4- en 5-jarigen gaan naar de basisschool, terwijl slechts zestig procent een peuterspeelzaal bezoekt. Werving en toeleiding is geen probleem meer zodra kinderen op de basisschool zitten. Om meer kinderen in de voorschool deel te laten nemen aan de vve-activiteiten heeft het rijk onlangs een convenant afgesloten met de VNG.<sup>24</sup>

<sup>23</sup> Sardes, Landelijke monitor VVE, 2007.

<sup>24</sup> Convenant bestuurlijke afspraken Voor- en Vroegschoolse Educatie tussen OCW en VNG, 3 april 2008

Tijdens de uitvoering van het onderzoek ontbraken (gedeeltelijk) de gegevens van de vier grote gemeenten. Dat het bereik van de voorschool in Den Haag nog onvoldoende is blijkt uit een interview met wethouder Dekker, wethouder van o.m. onderwijs in de gemeente Den Haag.<sup>25</sup> “We moeten goed inzetten op preventie. We moeten helemaal naar het begin. Mij zit dwars dat we in Den Haag 5000 kinderen hebben met een serieuze taalachterstand. Daarvoor hebben we de voorschool opgericht, maar meer dan de helft van de ouders van die kinderen maakt daar geen gebruik van. Dat vind ik onacceptabel. Die kinderen zijn te jong, die kunnen er niet voor kiezen. Ik ben heel erg voorstander die voorschool verplicht te stellen voor kinderen met taalachterstand. Het wordt op het consultatiebureau al vastgesteld, meestal weet je het al wanneer beide ouders heel gebrekkig Nederlands spreken”.

### 3.3 Het basisonderwijs

Van de ruim 1,5 miljoen kinderen in het basisonderwijs hebben ongeveer 350.000 leerlingen een achterstand. Allochtone leerlingen met een niet-westerse achtergrond beginnen hun schoolloopbaan in het basisonderwijs met een aanzienlijke achterstand. Ze maken weliswaar een groot deel van deze achterstand goed, maar stromen desondanks nog met een grote leerachterstand het basisonderwijs uit. Turkse leerlingen doen het, ondanks hun vooruitgang, van alle etnische groepen het slechtst, vooral in taal. Marokkaanse leerlingen lijken in het basisonderwijs de grootste inhaalslag te maken.<sup>26</sup> Deze achterstanden treden op ondanks een hoge deelname van allochtone, en met name van Turkse en Marokkaanse kinderen, aan vroeg- en voorschoolse educatie. Allochtone kinderen gaan wel minder naar de peuterspeelzaal.

In de vier grote steden kan ruim de helft van de basisscholen als een ‘gekleurde’ school worden aangemerkt. Dat wil zeggen dat meer dan 50 procent van de leerlingen van niet-westers allochtone herkomst is. Bij een derde van de scholen behoort zelfs meer dan 80 procent van de leerlingen tot de niet-westerse allochtonen. Van de vier grote steden heeft Rotterdam relatief de meeste ‘gekleurde’ scholen (61 procent) en Utrecht de minste (31 procent).<sup>27</sup> Zie ook de tabellen in bijlage 2 op pagina 44.

Uit onderzoek naar zwarte scholen blijkt dat niet zozeer de etnische achtergrond bepalend is voor de prestaties van de leerlingen, maar vooral het lage opleidingsniveau van de ouders (waarmee dan ook het gebrekkig beheersen door die ouders van de Nederlandse taal samenhangt). Deze sociaal-economische component komt ook terug in de nieuwe gewichtenregeling voor de verdeling van extra gelden voor het basisonderwijs die in 2006 is ingegaan. Daarin zijn de criteria van etniciteit en beroep vervangen door het nieuwe criterium ‘opleidingsniveau van de ouders’.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Den Haag Centraal, interview met wethouder Sander Dekker, 11 april 2008.

<sup>26</sup> Sociaal Cultureel Planbureau, Jaarrapport Integratie, 2007

<sup>27</sup> CBS, Jaarboek onderwijs 2008

<sup>28</sup> CFI, Nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs, Zoetermeer, 2006

## Taalvaardigheid in het basisonderwijs

Scholen met zwakke taalprestaties moeten meer doen om hun onderwijs te verbeteren. Als achterstandsleerlingen op een school zitten die minder aandacht aan taal besteedt, lopen ze soms zelfs twee jaar achter op leeftijdsgenoten. Tussen scholen bestaan grote verschillen als het gaat om het verbeteren van de taalprestaties van hun leerlingen. Deze en andere bevindingen blijken uit drie onderzoeken van de Onderwijsinspectie naar het niveau van de basisvaardigheden in het basisonderwijs, het voortgezet onderwijs en de opleiding onderwijsassistent in het middelbaar beroepsonderwijs.<sup>29</sup>

In het onderwijs is grote behoefte aan leerstandaarden of referentieniveaus voor basisvaardigheden (zoals rekenen en taal) en aan toetsen om gedurende de schoolloopbaan het niveau van een leerling vast te kunnen stellen. Alleen het vaststellen van het niveau is echter niet voldoende; sommige kleuters komen op de basisschool binnen met een taalachterstand van twee jaar. Deze leerlingen lopen de achterstand vaak niet meer in en de leerling kan hier gedurende de hele schoolcarrière last van ondervinden. Zo blijkt uit onderzoek dat die achterstand nog steeds bestaat aan het einde van de tweede klas op de middelbare school. Meer dan de helft van leerlingen uit klas 1 en 2 van het vmbo (basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte opleiding) en het praktijkonderwijs, begrijpt de taal van de schoolboeken onvoldoende.

Het is echter goed mogelijk om de taalresultaten van taalzwakke leerlingen te verbeteren. Zo blijkt het veel uit te maken op welke school een leerling terecht komt. In het onderwijs zijn er taalzwakke en taalsterke scholen. Op taalsterke scholen is het didactisch handelen van leraren beter, wordt de tijd voor taal- en rekenonderwijs nuttiger besteed en analyseert de school de opbrengsten, zoals de eindtoets basisonderwijs (Cito-toets) of de toetsen uit het leerlingvolgsysteem, regelmatig. De school en de leraar maken het verschil.

Opvallend is dat taalsterke scholen met leerlingen waarvan de ouders allochtoon en laagopgeleid zijn, beter scoren dan taalzwakke scholen met leerlingen waarvan de ouders autochtoon en hoogopgeleid zijn. Er zijn ook veel scholen met leerlingen uit taalzwakke milieus die het lukt om hun leerlingen behoorlijke prestaties te laten behalen op taal. De inspectie vindt het van groot belang dat wordt geïnvesteerd in de deskundigheid en de ondersteuning van (aanstaande) leraren, zodat er meer taalsterke scholen komen. Ook is het van belang om de taalprestaties van leerlingen goed te analyseren en het onderwijs af te stemmen op het niveau van de leerling. Daarbij kunnen scholen goed gebruik maken van didactische aanpakken die bewezen hebben taalprestaties te kunnen verbeteren (evidence based). Dit zou al moeten beginnen bij de opleidingen voor onderwijsassistent.

In dit verband is het van belang te wijzen op het promotieonderzoek van Judith Stoep over de ontwikkeling van taalvaardigheid en 'beginnende geletterdheid'.<sup>30</sup> Ze betrok zo'n 900 kinderen van 4 tot 6 jaar uit heel Nederland: autochtone kinderen met hoger opgeleide ouders, autochtone kinderen met lager opgeleide ouders en allochtone kinderen. Die laatste groep komt in groep 1 (de voormalige kleuterschool) binnen met de grootste taalachterstand, terwijl de autochtone kinderen met lager opgeleide

---

<sup>29</sup> Inspectie van het Onderwijs, basisvaardigheden taal in het basisonderwijs, 2008

<sup>30</sup> Judith Stoep, Promotieonderzoek Radboud Universiteit Nijmegen, 2008

ouders een minder grote achterstand hebben ten opzichte van de autochtone kinderen met hoger opgeleide ouders. 'Allochtone kinderen maken wel de grootste inhaalslag: eind groep 2 doen ze het stukken beter. Maar ze blijven als groep achter bij de andere twee groepen.'

Op zoek naar mogelijke oorzaken en oplossingen kwam Stoep tot een opvallende bevinding: de ontwikkeling van de taalvaardigheid en beginnende geletterdheid wordt mede beïnvloed door de inschatting die leerkrachten maken van de ouderlijke betrokkenheid bij school.

De aandacht voor lezen en schrijven wordt afgestemd op waar het kind volgens de leerkracht aan toe is. En die inschatting wordt vooral gebaseerd op de verwachtingen over de betrokkenheid van de ouders. De ideeën die leerkrachten hierover hebben, zijn vrij algemeen en stereotiep: ze denken nogal eens dat allochtone ouders weinig met taal en lezen bezig zijn met hun kinderen en dat het ook geen zin heeft om hen bij het stimuleren van de beginnende geletterdheid van hun kind te betrekken. Dus doen ze dat niet, of in ieder geval stukken minder dan bij hoger opgeleide ouders, van wie leerkrachten soms onterecht verwachten dat ze thuis veel voorlezen, educatieve spelletjes doen, en op die manier kinderen op een speelse manier voorbereiden op het leesonderwijs dat in groep 3 formeel begint.

### 3.4 Het voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs zijn minderheidsgroepen oververtegenwoordigd op de lagere niveaus. Waar onder autochtone jongeren bijna de helft havo/vwo volgt, geldt dit voor een kwart van de Surinaamse en Antilliaanse jongeren en voor niet meer dan een op de vijf Turkse en Marokkaanse leerlingen. De grote meerderheid van deze groepen zit op het vmbo (80%). Binnen het vmbo zijn zij oververtegenwoordigd in de lagere niveaus en ook in de zorgopleidingen. Zie ook de tabellen in bijlage 2 op pagina 44.

Niet alleen zitten allochtone leerlingen vaker in de lagere niveaus van het voortgezet onderwijs, ook lopen zij vaker vertraging op: zij blijven vaker zitten of zakken voor het examen. Dit geldt het meest voor Turkse leerlingen en lijkt te maken te hebben met de taalachterstand waarmee zij van de basisschool komen. Het ouderlijk milieu speelt hierbij hoogstwaarschijnlijk een belangrijke rol: onder de volwassen allochtone bevolking zijn het immers ook de Turken die het meeste moeite hebben met de Nederlandse taal en deze het minst gebruiken in de thuissituatie. Een positieve ontwikkeling is dat Turkse kinderen relatief vaak deelnemen aan voor- en vroegschoolse programma's. Hopelijk zal dit de aanvangsachterstanden in het basisonderwijs terugdringen.

Allochtone leerlingen die eenmaal in het bezit zijn van een vmbo-diploma maken vrijwel altijd de overstap naar het mbo. Wel volgen zij daar vaker de laagste niveaus. Ook is de uitval in het mbo – nog veel meer dan in het voortgezet onderwijs – onder allochtone leerlingen schrikbarend hoog.

Als allochtone leerlingen eenmaal een havo- of vwo-diploma op zak hebben, vervolgen zij vaker dan autochtone leerlingen hun loopbaan in de hoogst mogelijke vervolgopleiding. Zij gaan dus vaker van havo naar hbo en van vwo naar wo. De instroom in het hoger onderwijs is onder Turkse en Marokkaanse leerlingen sinds 1995 zelfs verdubbeld. Daar aanbeland, kiezen zij ook juist de opleidingen met een

goed perspectief op de arbeidsmarkt. Zij lopen echter ook relatief vaker vertraging op of verlaten het hoger onderwijs zonder een diploma te behalen.<sup>31</sup>

### **Taalvaardigheid in het voorgezet onderwijs**

Uit het onderzoek van de onderwijsinspectie<sup>32</sup> blijkt dat een ruime meerderheid van de leerlingen in de onderbouw van het vmbo (basisberoepsgerichte en kaderberoepsgerichte opleiding) en het praktijkonderwijs over onvoldoende basisvaardigheden op het terrein van de Nederlandse taal beschikken bij de start van het voortgezet onderwijs. Bovendien blijkt dat dit probleem in de loop van de onderbouw zeker niet kleiner wordt.

In de praktijk bestaan er in het vmbo (het praktijkonderwijs buiten beschouwing gelaten) veel verschillen in opvatting tussen leraren over de mate waarin leerlingen taalachterstanden hebben. Uit een onderzoek van Bonset e.a. (2006) blijkt dat volgens 42 procent van de leraren Nederlands minder dan 10 procent van de leerlingen in de bovenbouw vmbo een taalachterstand heeft, volgens 11 procent heeft meer dan de helft van de leerlingen een taalachterstand. De grote verschillen in schattingen maken duidelijk dat 'taalachterstand' zeer subjectief wordt gewaardeerd. Dit vormt een ernstige belemmering voor een professionele aanpak van die achterstanden. Hoe belangrijk een gerichte aanpak is, blijkt uit de bevinding dat volgens 44 procent van de leraren in het vmbo het aandeel leerlingen met een taalachterstand de laatste twee jaren enigszins tot flink is gestegen, terwijl de helft geen verandering ziet. Het perspectief op een verbetering in deze situatie lijkt somber: slechts een op de vier leraren is van mening de leerlingen met taalachterstanden voldoende steun te kunnen bieden.

Het inspectieonderzoek concludeert dat veel vmbo-scholen een gebrek vertonen aan een structurele aanpak van de achterstanden op het gebied van Nederlandse taal. Dit blijkt uit:

- Het feit dat de leraren Nederlands niet op de hoogte zijn van de gegevens in het onderwijskundig rapport van de basisschool;
- De beperkte eigen toetsing en screening van de vmbo-school; de school heeft geen eenduidig zicht op het niveau van een leerling voor spreken, luisteren, schrijven en dikwijls ook niet van het niveau van de woordenschatontwikkeling van elke leerling;
- Het feit dat slechts 30 procent van de scholen heeft vastgelegd welk niveau de leerlingen aan het eind van het tweede leerjaar zouden moeten bezitten en driekwart van de onderzochte scholen niet toetst of de leerlingen op het eind van het tweede leerjaar het gewenste niveau hebben bereikt;
- Het ontbreken van een schoolbreed aangestuurde aanpak van de bestrijding van taalachterstanden, ondanks de constatering dat veel leerlingen taalachterstanden hebben; op de meeste scholen besteden de leraren van andere vakken dan Nederlands hierdoor geen (structurele) aandacht aan de taalachterstanden.

---

<sup>31</sup> Sociaal Cultureel Planbureau, Jaarrapport Integratie, 2007

<sup>32</sup> Inspectie van het Onderwijs, basisvaardigheden taal in het voortgezet onderwijs, 2008

### 3.5 Aanbevelingen met betrekking tot bestrijding onderwijsachterstanden

Deze paragraaf is een algemene verkorte weergave van recente adviezen en aanbevelingen uit de geraadpleegde bronnen.

1. Gemeenten en basisscholen streven naar een volledig bereik van de doelgroep van vve-voorzieningen door een toereikend (landelijk dekkend) aanbod van kwalitatief hoogwaardige vve-voorzieningen te realiseren
2. Gemeenten die een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod hebben gerealiseerd, moeten de gelegenheid krijgen te experimenteren met verplichte deelname van jonge kinderen met taal en ontwikkelingsachterstanden aan vve.
3. De voorzieningen voor jonge kinderen (peuterspeelzalen, kinderopvang, vve) dienen beter op elkaar aan te sluiten, zodat vve wordt aangeboden voor kinderen die dit nodig hebben.
4. Basisscholen dienen meer mogelijkheden te krijgen om tijdens de gehele duur van het basisonderwijs extra leertijd per dag of week (de verlengde schooldag) beschikbaar te stellen voor leerlingen met taal- en onderwijsachterstanden.
5. Scholen in het basis- en voortgezet onderwijs dienen nog meer hun inspanningen te vergroten om ook allochtone ouders bij de school en bij het onderwijs van hun kinderen te betrekken.
6. Binnen het vmbo verdient het aanbeveling te komen tot een schoolbreed aangestuurde aanpak van de bestrijding van taalachterstanden.

## 4 Voortijdig schoolverlaten

Het voortijdig schoolverlaten staat hoog op de politieke agenda. Allereerst omdat goed gekwalificeerde mensen nodig zijn voor het op peil houden en verder ontwikkelen van onze kenniseconomie. Maar ook omdat voortijdig schooluitval jongeren belemmert in hun optimale ontwikkeling en integratie in de maatschappij. Vaak blijkt schooluitval de voorbode te zijn van verder maatschappelijk afglijden. Daarmee vormt het voortijdig schoolverlaten een bedreiging voor de stabiliteit van onze samenleving.

In dit hoofdstuk wordt onder meer aandacht besteed aan achtergronden en oorzaken van het voortijdig schoolverlaten. Wie is nu die vsv'er en over welke omvang hebben we het nu precies. Een eerste aanzet tot mogelijke oplossingen worden aangereikt in allerlei recente publicaties van de SER, Ministerie van OCW, de Onderwijsraad en Inspectie. Ook zullen de bevindingen van Pieter Winsemius in zijn Kohnstammlezing, als voorschot op het rapport van de WRR later dit jaar, in dit hoofdstuk worden meegenomen.

### 4.1 Enige cijfers

De afgelopen jaren verlieten er jaarlijks meer dan 50.000 leerlingen voortijdig het onderwijs. Dat betekent dat ze afhaken voordat ze het niveau mbo-2 hebben bereikt, het zogenaamde niveau startkwalificatie, waardoor ze beter zijn toegerust een baan te kunnen vinden dan met alleen vmbo.

Ter illustratie enige cijfers.<sup>33</sup>

Jaar	Aantal nieuwe vsv-ers
2002	71.000
2004-2005	62.500
2005-2006	56.500
2006-2007	53.100
2009-2010	35.000 (streefcijfer)

Bron: Ministerie OCW

Van de vsv'ers is 58 procent man. In aantallen vormen de 16- en 17-jarigen de grootste groep. Het percentage vsv'ers onder niet westerse allochtonen ligt twee keer zo hoog als onder autochtonen. Uit een cohort analyse van het SCP blijkt dat de hogere uitval bij allochtonen vooral te maken heeft met het gemiddeld lagere opleidingsniveau van de ouders van deze groep.

Verder komt circa 19 procent uit het voortgezet onderwijs zonder diploma, heeft 13 procent wel een vmbo-diploma, maar stroomt niet door naar een vervolgopleiding en komt 64 procent uit het mbo.<sup>34</sup>

De Nederlandse overheid heeft zich bij het Lissabonaccord van 2000 verplicht tot het halveren van het aantal voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) in 2010. Dat betekent

<sup>33</sup> Brief Ministerie OCW, 18 maart 2008

<sup>34</sup> Ministerie OCW, Kerncijfers 2002 - 2006

dat het aantal vsv-ers in 2010 tot 35.000 dient te zijn teruggebracht. Het ministerie van OCW maakt daarom, net als voor het schooljaar 2006/7, afspraken met gemeenten en scholen voor de periode 2008-2011 en legt deze vast in convenanten. De bijdrage van OCW is € 2.000,-- per elke schooluitvaller minder.

## 4.2 Een nadere typering van het probleem en de doelgroep

Er is veel onderzoek gedaan naar de oorzaken van voortijdig schoolverlaten. Deze zijn terug te voeren tot drie hoofdaspecten:<sup>35</sup>

- De persoonlijke situatie
- De gezins- en thuissituatie
- De school

Factoren die te maken hebben met de persoonlijke situatie zijn:

- Houding ten aanzien van de school
- Verwachtingen ten aanzien van de school
- Motivatie
- Vermogen om te leren
- Beperkingen om te leren
- (Orde verstorend) gedrag
- Schoolresultaten en zittenblijven
- Stress
- Spijbelen
- Geslacht, leeftijd en etniciteit
- Urbanisatiegraad

Factoren die te maken hebben met de gezins- en thuissituatie zijn:

- Gezinssamenstelling (grootte en al of niet een ouder)
- Werkeloosheid ouder(s)
- Materiele belemmeringen
- Verhuismobiliteit (veel wisselen van school)
- Opleidingsniveau ouders, toekomstperspectief
- De schooltaal als moedertaal
- Opvoedingsstijl ouders
- Ondersteuning voor het leren
- Aansluiting thuiscultuur – schoolcultuur
- Peergroups

Factoren die te maken hebben met de school zijn:

- Schoolklimaat
- Relatie leraar – leerling
- Schoolgrootte
- Schooltype en –niveau
- Door de school getroffen maatregelen/preventie methoden
- Niet aansluitende schoolculturen (overgangen in het onderwijs)

---

<sup>35</sup> Ton Eimers, Vroeg is nog niet voortijdig, 2006

Veel van deze factoren zijn herkenbaar en bevestigen intuïtief het beeld van de oorzaken voor schooluitval. Zo is het goed voorspelbaar dat kinderen uit gebroken gezinnen met slechte schoolresultaten vaker problemen hebben op school. Toch is het moeilijk uitsluitsel te geven over de (aard van de) causaliteit. Zo kunnen gedrags- en motivatieproblemen leiden tot slechte schoolprestaties, maar kan ook omgekeerd het slecht presteren op school de reden zijn voor motivatieproblemen en ongewenst gedrag (spijbelen).

Ton Eimers pleit in zijn onderzoek voor een nadere differentiatie van het begrip voortijdig schoolverlaten. DE voortijdig schoolverlater bestaat niet. Niet alle vsv'ers vallen onder de categorie probleemjongeren. Zo bestaat de 17-jarige vsv'er die er voor kiest na het behalen van zijn vmbo-diploma met school te stoppen om in de zaak van zijn vader te werken. Naast de jongere met een geschiedenis van spijbelen, met problemen thuis en op school en met contacten met jeugdzorg en politie.

Hij maakt daarom een onderscheid in drie categorieën die op wezenlijke punten van elkaar verschillen.

#### a. De niet-kunners

Het betreft hier jongeren die te maken hebben met condities die het voor hen zeer moeilijk maken om onderwijs te kunnen volgen. Bij deze groep gaat het minder vaak om gedragsproblemen, minder om problemen in de thuissituatie en meer om leerproblemen. Tot deze groep behoren leerlingen van het Praktijkonderwijs en een deel van de leerlingen uit het vmbo en mbo-niveau 1.

Deze groep beslaat 5 tot 10 procent van de populatie van 15 jarigen. Ze tellen niet mee in de schooluitvaltellingen omdat ze zijn 'weggedefinieerd'.

#### b. De verhinderden

Dit zijn leerlingen die in principe wel de capaciteiten hebben om school af te maken, maar die door een opeenstapeling van beperkte vaardigheden en/of sociale en emotionele problemen 'verhinderd' zijn.

Zij maken tussen 50 en 70 procent uit van de totale groep vsv'ers.

#### c. De opstappers

Deze jongeren stappen uit het onderwijs, zonder dat er sprake is van een probleemgeschiedenis. In potentie zouden zij een startkwalificatie kunnen halen, maar een combinatie van push- en pullfactoren doet hen besluiten het onderwijs de rug toe te keren. Deze categorie valt niet goed te beschrijven met het risicofactorenmodel, omdat zij niet per se de kenmerken van de potentiële uitvaller hebben.

Deze groep beslaat tussen de 30 en 50 procent van de vsv'ers.

Het onderwijs is essentieel. Bij de eerste twee groepen gaat het om jongeren die niet alleen in het onderwijs problemen hebben, maar die ook buiten school en op de arbeidsmarkt het moeilijk zullen hebben. De bron van hun moeilijkheden ligt (vaak) niet in het onderwijs, maar manifesteert zich daar en elders. Bij de opstappers ligt de oorzaak van het voortijdig schoolverlaten wél veel meer binnen het onderwijs. De keuze voor school of niet-school valt negatief uit voor de school. Zij hebben vaak een

verkeerde studie- of beroepskeuze gemaakt en zijn teleurgesteld in de opleiding. Zij kunnen halverwege het jaar niet meer switchen, zijn teleurgesteld in de vorm van het onderwijs of hebben moeite met de wijze van leren in het beroepsonderwijs.

Pieter Winsemius geeft in zijn Kohnstammlezing <sup>36</sup> de maatschappelijke context aan waarbinnen het voortijdig schoolverlaten zich afspeelt. Ten eerste stelt hij dat het vsv geen allochtonenprobleem is. Als we aannemen dat het basisonderwijs een juiste selectie maakt voor de verdere leerweg, blijkt dat uitval géén verband houdt met etniciteit. Ten tweede is schooluitval een grote stadprobleem. De uitval in Rotterdam, gevolgd door Amsterdam en Den Haag, is bijvoorbeeld de helft hoger dan gemiddeld over de rest van Nederland. Ten derde is het vsv tevens een armoedeprobleem. Er bestaat een duidelijk verband met armoedecumulatie. Vooral het percentage uitkeringen in een buurt houdt gelijke tred met de schooluitval in diezelfde buurt.

Hij sluit zich aan bij de definiëring van de doelgroep van Eimers en richt zich hierbij vooral op de grootste risicogroep van 'verhinderden', door hem liever 'overbelasten' genoemd.

### **Stapeling van problemen**

"We zoeken de oplossing voor een meerwortelvraagstuk in een éénwortelaanpak", aldus Winsemius. De 'overbelasten' gaan immers door hun hoeven door de opeenstapeling van problemen waarmee ze dagelijks te maken hebben en de beleidsmakers zoeken de oplossing binnen een enkele beleidskolom: het onderwijs. Ten dele is dat vermoedelijk een gevolg van een klassieke verkokering: samenwerken is moeilijk en daarom proberen beleidsmakers, zowel in Den Haag als in de (deel)gemeenten, als het even kan veelal een beleidsprobleem 'in eigen huis' op te lossen. Het probleem is wel dat het gekozen raamwerk verkeerd is, want een monosectorale aanpak biedt geen afdoende oplossing voor een sectoroverstijgend vraagstuk. De resultaten blijven door de combinatie van verkokering en machteloosheid achter bij de maatschappelijke behoeften.

"Beleidsmakers produceren weliswaar geweldige stapels papier, er wordt op vele fronten geëxperimenteerd en de convenanten vliegen ons om de oren, maar de werkelijke oplossing van het vroegtijdig schoolverlaten komt nauwelijks dichterbij. De beleidsformulering gaat dan 'slepen': ambtenaren en belanghebbenden strubbelen mee en dat is, zoals iedereen weet, het ergste wat een beleidsmaker kan overkomen. 'Ze', aan de andere kant van de tafel, zijn niet tegen, verre van dat: 'ze' zijn zelfs 'helemaal voor', maar er gebeurt alleen heel weinig. En bij gebrek aan hulp van buiten werpen de beleidsmakers zich dan maar met volle overgave op het verzwaren van het eigen terrein: meer geld, meer projecten, meer evaluaties", aldus Winsemius.

### **Van leerlingen houden**

Deze leerlingen missen de vastigheden die op termijn kunnen leiden tot arbeidsidentiteit. Ze missen bovendien het emotionele kapitaal waarop ze in geval van tegenslag kunnen terugvallen. Door de opeenstapeling van problemen in hun directe omgeving – gebroken gezinnen, weinig positieve voorbeelden, rotte huizen

---

<sup>36</sup> Pieter Winsemius e.a., Niemand houdt van ze...., 2008. Integrale tekst van de Kohnstammlezing.

en rotte buurten, drugs, criminaliteit en hoge schulden – zijn ze superkwetsbaar en er is weinig voor nodig om hen te laten ontsporen.

Volgens Sean Clancy, schooldirecteur Makeblijde College, is het heel eenvoudig: we houden niet genoeg van deze kinderen en dat weten deze kinderen heel goed. Daarnaast gaat het ook om een groep leerlingen die scholen liever niet binnen willen hebben. Scholen zijn bang om de slag om de kansrijke leerling te verliezen.<sup>37</sup>

De meeste jongeren verlaten de school ook niet vanwege leerproblemen maar juist vanwege gedragsproblemen. Vaak worden ze van school gestuurd. Daar komt nog bij dat er voor deze kinderen steeds minder banen zijn. Sean Clancy verwoordt het treffend. “Vroeger kon je krullen vegen in de fabriek en zeggen dat je op de fabriek werkte. Nu is dat werk er allemaal niet meer. En het werk dat er is vergt een houding die deze kinderen niet hebben. Ik kan mijn jongens prima leren een wasmachine te repareren . Maar ze komen te laat bij een klant, bieden hun excuses niet aan, vegen hun vieze voeten niet, zetten hun pet niet af, gaan luid in hun mobieltje staan praten en laten gereedschap liggen. De wasmachine is misschien gerepareerd, maar de klant belt met een klacht en mijn leerling is zijn stageplaats of baan kwijt. En daar loopt het iedere keer op mis. Is het dan raar dat ze op een gegeven moment verdwijnen en niet meer naar school komen? ”.<sup>38</sup>

Dat niemand van deze leerlingen houdt ligt iets genuanceerder, aldus Ineke Mulder, directeur zorgcentrum Zadkine college. “Het is het vaak zo moeilijk om van ze te houden. Ik sprak met een leerling die een portemonnee van een lerares gestolen had. Hij gaf dat onmiddellijk toe en voegde er ook aan toe dat het haar eigen schuld was. Zij had haar spullen open en bloot op tafel laten liggen, was weggegaan en had geen moeite gedaan haar spullen op te ruimen. Ze had hem daardoor uitgedaagd de portemonnee te pakken. Kortom, het was haar eigen schuld en niet de zijne. Zijn overtuiging is niet de mijne, zijn wereld is niet de mijne, maar we delen wel een wereld namelijk die van het onderwijs. Een voorbeeld van gedrag dat maakt dat ik het soms moeilijk vind om van ze te houden, want ik houd niet van zijn opvatting. Hoeveel verklaringen er ook voor zijn, hoeveel begrip ik ook als professional kan opbrengen.... ”<sup>39</sup>

### 4.3 Drie zoekrichtingen

Vooruitlopend op de definitieve WRR-aanbevelingen later dit jaar schetst Winsemius een aantal zoekrichtingen die van belang zijn voor een toekomstperspectief. Vooraf wijst hij op de noodzaak van sommige maatregelen die op dit moment reeds gedeeltelijk worden opgenomen in het onderwijsbeleid. Het gaat hierbij om:

- Een diepte-investering in de kwaliteit van de leraren;
- Een (nog) betere aansluiting van de leerwegen op de praktijk;
- Het versoepelen van de overstap van vmbo naar mbo;
- Het vergemakkelijken van de overstap naar een andere studierichting binnen elk van die opleidingen.

<sup>37</sup> NRC, artikel Prachtscholieren, 30 maart 2008

<sup>38</sup> Anja Vink, Tweedeling in het Nederlandse onderwijssysteem, NRC-magazine, september 2007

<sup>39</sup> Nova, TV- uitzending over zorgleerlingen in het mbo, 25 maart 2008

Om het probleem aan de wortels aan te pakken zijn echter maatregelen vereist die dieper ingrijpen in de leefwereld van jongeren. Die leefwereld valt onder te verdelen in drie 'ruimten': thuis, school en de 'derdenruimte' waaronder alles wordt begrepen wat niet thuis of school is. Dat kan uiteenlopen van buurt/openbare ruimte via sportveld/recreatieruimte en Internet tot werk.

We zullen drie zoekrichtingen nader belichten:

- Het beperken van de segregatie;
- Het verlengen en verbreden van het vmbo;
- Het vergroten van de bestuurskracht.

#### a. Beperken van de segregatie

'Overbelaste' leerlingen trekken zich op aan 'normale'. Dat geldt voor vakmatig leren maar, belangrijker voor 'overbelasten', ook voor sociale vaardigheden. Als het percentage 'overbelasten' in een groep de 30 procent niet overschrijdt, worden de 'normale' leerlingen niet naar beneden gezogen maar de 'overbelaste' wel naar boven<sup>40</sup>. De moraal is duidelijk: zorg voor een grotere menging.

In onze grote steden is het echter buitengewoon moeizaam om de gewenste verhoudingen te realiseren. Ruwweg 70 procent van de (v)mbo-scholieren is afkomstig uit armoedecumulatiegebieden, dat wil zeggen postcodegebieden die worden gekenmerkt door een opeenstapeling van maatschappelijke problemen. Bovendien is specifiek in ons land na de schoolstrijd een status aparte toegekend aan de vrijheid van schoolkeuze, waardoor enige 'drang' op ouders voor een bepaalde schoolkeuze hiermee op gespannen voet komt te staan.

Wel heeft de landelijke overheid enige jaren gelden maatregelen aangekondigd tegen segregatie in het onderwijs. Naast investeren in kwaliteit en het vergroten van onderwijskansen is er een verplicht overleg ingevoerd tussen scholen en gemeente en wordt de kennis en ervaring rondom de aanpak van segregatie algemeen verspreid. Onlangs heeft staatssecretaris Dijkstra een aantal aanvullende maatregelen voorgesteld.<sup>41</sup> Deze zijn:

- Een vast inschrijfmoment om te voorkomen dat hoger opgeleide ouders hun kind al zeer vroeg inschrijven op de populaire (lees:witte) school, waardoor de school vaak al vol zit op het moment dat andere, vaak allochtone of lager opgeleide, ouders dit doen.
- Geven van voorlichting aan allochtone én autochtone ouders over de verschillende scholen.
- Werken aan positieve beeldvorming over de diverse scholen
- Het hanteren van een toegankelijk en transparant aannamebeleid
- Het voorkomen van segregatie in de voorschoolse voorzieningen.

In Nederland is nooit onderzoek gedaan naar het effect van segregatie op de prestaties van leerlingen. Alleen het aantal achterstandsleerlingen in het basisonderwijs wordt bijgehouden. De meerderheid van de allochtone leerlingen woont in de grote steden in het westen van het land. Maar ook in de kleinere gemeenten, met name in Noord-Brabant, zie je steeds meer 'zwarte' scholen ontstaan. 'Witte' achterstandsleerlingen, die uit dezelfde probleebuurt als hun

---

<sup>40</sup> B.Paulle, Anxiety and intimidation in the Bronx and the Bijlmer, 2005

<sup>41</sup> Brief staatssecretaris Dijkstra aan de Tweede Kamer, februari 2008

gekleurde lotgenoten komen, wonen in meerderheid in provincies als Friesland, Groningen en Drenthe. Uit onderzoek blijkt dat de allochtone achterstandsleerlingen hun witte collega's in het basisonderwijs qua leerprestaties voorbijstreven. Verhoudingsgewijs stromen allochtone leerlingen meer door naar havo en vwo.<sup>42</sup> Voor het voortgezet onderwijs houdt het ministerie alleen het aantal allochtone leerlingen bij. In de vier grote steden hebben 64 van de 118 vmbo-scholen meer dan vijftig procent allochtonen. Op havo en vwo geldt dat maar voor 18 van de 79 scholen.

Deze laatste cijfers illustreren wat de OESO, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, al drie jaar over Nederland roept: in het Nederlandse onderwijs wordt de segregatie versterkt doordat Nederland kinderen al op 12-jarige leeftijd selecteert. Op basis van de Cito-toets worden kinderen uit achterstandsmilieus meestal doorverwezen naar het vmbo. In het PISA-programma (Program of International Student Assessment) worden de prestaties van het voortgezet onderwijs in dertig westerse landen met elkaar vergeleken. Hieruit blijkt dat het verschil in prestaties tussen leerlingen uit de middenklasse en uit achterstandsmilieus nergens zo groot is als in Nederland, België en Duitsland. In Frankrijk of Finland worden leerlingen pas op hun veertiende of zestiende beoordeeld. De segregatie vindt in deze landen alleen plaats in buurten waar veel allochtonen wonen. In Nederland komt daar de vroege uitsplitsing in vmbo en havo/vwo nog bij. Daardoor groeit de kans dat een achterstandsleerling op een school belandt waar die leerlingen al in de meerderheid zijn.<sup>43</sup>

'Elites' gebruiken hun verstand en zetten hun kinderen op bepaalde scholen. Schoolbesturen, gedreven door de in de onderwijssector vrij ver ingevoerde concurrentiegedachte, spelen in op deze behoeften van hun 'klanten'. Ze lezen hun maatschappelijk succes af aan het aantal inschrijvingen en de behaalde schoolresultaten. Omdat de segregatie zo scherp is, is het risico om alle kansrijke instroom te verliezen te groot. Een te principiële beleid kan je school in de financiële moeilijkheden brengen. Dat daardoor juist het belang van deze kwetsbare jongeren in de waagschaal wordt gesteld, mag in die zin als een marktfalen worden beschouwd.

#### b. Het verlengen en verbreden van het vmbo

De drie dimensies van de leefwereld van jongeren drijven rond hun 12e levensjaar uit elkaar. Heeft de basisschool nog een duidelijke relatie met de buurt en de gezinnen die er wonen, vanaf het twaalfde jaar wordt die relatie abrupt verbroken. De school voor voortgezet onderwijs is veel grootschaliger en heeft vaak geen relatie meer met de buurt en daardoor het gezin van waaruit de leerlingen afkomstig zijn. De dimensie 'thuis' maakt veelal de sprong van het veilige basisschooltje naar de wondere en afstandelijker wereld van de dimensie 'school' niet mee. Veel kwetsbare buurten hebben niet eens een eigen vmbo. Vooral voor allochtone moeders vormt die fysieke en geestelijke afstand een hoge drempel. Daar komt dan bij dat bij de overgang naar het voortgezet onderwijs de dimensie 'derdenruimte' zich snel uitbreidt van het eigen straatje naar de gehele wijk of zelfs de stad. De officiële instanties, met hun wijkagenten en eveneens wijkgebonden welzijnswerk, verliezen dan eveneens het zicht op de kinderen die hun territorium hebben uitgebreid. De drie

<sup>42</sup> Ministerie OCW, Kerncijfers 2002 - 2006

<sup>43</sup> Anja Vink, Tweedeling in het Nederlandse onderwijssysteem, NRC-magazine, september 2007

dimensies overlappen elkaar dus vaak nauwelijks meer. Daardoor kunnen jongeren tussen de kieren verdwijnen zonder dat iemand het in de gaten heeft. Veel vmbo-scholen kennen een behoorlijk ontwikkelde zorgstructuur die deze kieren probeert te dichten, maar vaak gebeurt dat repressief, dat wil zeggen als de nood van een 'overbelaste' jongere al hoog is gestegen. Dat kan anders, bijvoorbeeld door de dimensies 'thuis' en 'derdenruimte' binnen die van de 'school' te halen. We praten dan over een ingrijpende verbreding van het begrip 'school'. Het vmbo is dan voor deze jongeren niet alleen de plaats waar je lessen krijgt, maar waar je als individu wordt voorbereid op maatschappelijke betrokkenheid. De betrokkenheid van leraren en vooral die van ouders krijgt daardoor een volstrekt andere inhoud. Een aantal scholen experimenteert hiermee met grote inzet, maar het begrip 'brede school' is toch vooralsnog voorbehouden aan basisscholen, en zelfs daar gaat het vaak vooral om kinderopvang.

Verbreding van het vmbo alleen is niet voldoende. Veel schooluitval wordt toegeschreven aan de overgang van het vmbo naar het mbo. Verschil van omgeving, pedagogisch-didactisch klimaat, schoolomvang en het gemis aan doorgaande leerlijnen vraagt om een andere aanpak. Wellicht is het zinvol ervoor te zorgen dat leerlingen dus niet die overstap hoeven te maken. Daardoor worden ze vast gehouden in de vertrouwde omgeving van het vmbo, met zijn strakkere en meer persoonsgerichte begeleiding en zijn betere zorgstructuur. Er wordt de mogelijkheid gecreëerd om de overgang van de ene naar de andere opleiding te verbeteren en er komt meer ruimte voor betere leerwerktrajecten. Voor de 'overbelasten' wordt het op die manier mogelijk gemaakt een diploma te halen op niveau 1/2. Dat vraagt om een verlenging van het vmbo met twee jaar.

De bijdrage van leerlingen op het vmbo is nu al hoger dan die voor het mbo. Het verlengen van het vmbo met een of twee jaar kost dus geld. Dat geldt ook voor kleinere klassen en een hechtere begeleiding, om niet te spreken van de geschetste verbreding van scholen, met inbegrip van de aanpassing van gebouwen die daarvoor vereist is. Overigens heeft onderzoek van Roel in 't Veld laten zien dat investeren in de bestrijding van vsv loont. Uit zijn onderzoek blijkt dat de baten de kosten sterk overtreffen.<sup>44</sup>

### c. Het vergroten van bestuurskracht

Hier gaat het om de bestuurskracht die vereist is om de noodzakelijke cultuuromslag te realiseren binnen de drie dimensies van de leefwereld van jongeren. Het gaat hier ook om de medewerking van de frontlijn: de jongeren met hun ouders, en de veldwerkers zoals leraren en zorgverleners. Winsemius beschrijft vier hoge drempels die te beslechten zijn.

Ten eerste is er voortdurend sprake van een te korte tijdshorizon. Correcties in individuele opvoeding vindt idealiter op zeer jeugdige leeftijd plaats en strekken zich uit tot het hele gezin. Buurten en scholen kun je binnen een paar jaar niet fysiek en zeker niet 'sociaal' ombouwen. Een inhoudelijke wederopbouw van een kwalitatief en kwantitatief goed welzijnswerk kost tijd. De bestaande benadering, waarbij de nadruk vooral wordt gelegd op kortlopende projecten en de uitwisseling van best practices, is daarom onvoldoende.

---

<sup>44</sup> Roel in 't Veld e.a., Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten, mei 2006.

Ten tweede vormen de bestaande structuren en systemen hoge drempels voor verandering. Schoolbesturen zijn monosectoraal en zeer zelfstandig. De overheid vindt het voordeliger om risico's, vaak de overbelaste jongeren, te mijden. Aan de andere kant worstelt diezelfde overheid ook met de noodzaak tot verandering. OCW probeert ruimte te creëren voor het verlengde en verbrede vmbo en voor het juiste evenwicht tussen praktijk- en theorieonderwijs.

Ten derde bestaat er te weinig plaats voor de drijfveren van de mensen in de frontlinie. We zoeken de oplossing voor de 'overbelasten' binnen het onderwijs, maar hun stapelingsproblematiek is veelzijdiger. We meten de scholen op hun bijdrage aan de kerntaak: het geven van vakonderwijs. Maar jongeren wankelen door gebrek aan structuur en verbondenheid. We organiseren het beleid rondom jeugd en gezin in aparte centra, maar de vindplaats voor de 'overbelaste' is in en rond de school. We regelen de kwalificatieplicht, die echter waarschijnlijk contraproductief zal werken voor deze jongeren.

Ten vierde gaat het om de inzet van bevlogen en onorthodoxe trekkers aan de frontlijn. Deze voortrekkers moeten ook onorthodox durven te handelen, want juist zij verlaten de gebaande paden en ontginnen de nieuwe zoekrichtingen. Dat veronderstelt een onvoorwaardelijke steun van hun 'bazen', die geruggensteund dienen te worden door hun raden van toezicht of overheidsinstanties.

#### 4.4 Aanbevelingen met betrekking tot tegengaan voortijdig schoolverlaten

Deze paragraaf is een algemene verkorte weergave van recente adviezen en aanbevelingen uit de geraadpleegde bronnen.

##### *Aanbeveling gerelateerd aan de school*

##### 1. Verbetering opleidings- en beroepskeuze.

- Jongeren en hun ouders beter en intensiever begeleiden in het opleidings- en beroepskeuzeprocess. Het gaat hier om:
  - o oriëntatie op eigen talenten en interesses (zelfbeeld en toekomstbeeld)
  - o goede en realistische voorlichting over toekomstige arbeidsmarktperspectieven.
  - o Het wegnemen van verkeerde beeldvorming van beroepen
- Maak de overstap naar een andere opleidingsrichting tussentijds mogelijk na een verkeerd gebleken keuze.

##### 2. Betere overdracht vmbo–mbo

- Zorg voor 'warme' overdracht van de leerling d.m.v.
  - o portfolio
  - o 'kijkje in de keuken' projecten. Vmbo-leerlingen bezoeken in hun laatste jaar het ROC.
  - o Overdrachtsgesprek docent vmbo en ROC in vierde leerjaar vmbo; voortgangsgesprek in eerste leerjaar ROC.
  - o Volgen van gediplomeerde vmbo-leerlingen na het eindexamen vmbo en in de zomervakantie tot en met het moment van inschrijving bij ROC.
- Samengaan vmbo en mbo voor sommige opleidingen

### 3. Intensivering leerlingbegeleiding

- Toerusten van onderwijsgeevenden in basisschool, voortgezet onderwijs en mbo om jongeren beter te onderwijzen en te begeleiden op de volgende punten:
  - o Vergroten kennis over het onderwijzen van leerlingen voor wie Nederlands de tweede taal is;
  - o Leren omgaan met interculturalisatie, identiteitsontwikkeling en radicalisering;
  - o Aanreiken van methoden (gesprekstechnieken) gericht op morele oordeelsvorming.
  
- Mentoring en coachingprojecten door zowel functionarissen in het onderwijs als vrijwilligers (maatschappelijke initiatieven). Doel is het versterken van de mogelijkheden en vaardigheden van (risico)jongeren die de verbinding met onderwijs en werk dreigen te verliezen of al hebben verloren. Uit onderzoek is gebleken dat deze projecten zeer succesvol zijn in het tegengaan van vsv.

### 4. Begeleiding van zorgleerlingen en maatwerk

- Toerusten van onderwijsgeevenden in basisschool, voortgezet onderwijs en mbo om zorgjongeren beter te begeleiden.
- In elke school binnen het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs functioneert een zorgadviesteam (op dit moment in basisonderwijs 70% dekkend, in voortgezet onderwijs 90% dekkend en in het mbo 70% dekkend)
- Invoering van bijzondere leerwegen en maatwerktrajecten voor zorgleerlingen. Naast de huidige AKA-opleidingen (opleiding voor arbeidsmarktgekwalificeerd assistent) dienen er maatwerktrajecten te worden ontwikkeld voor de groep 'overbelasten' die niet in staat zijn een startkwalificatie te halen. Deze trajecten dienen een grote praktijkcomponent te bevatten.
- Samengaan vmbo en mbo voor sommige opleidingen (techniek). Als voorbeeld gelden de vmbo-Vakcolleges. Het vmbo en mbo worden samengevoegd tot één leerweg van 6 jaar. Er wordt in de eerste klassen tien uur techniek gegeven (in plaats van twee). Er is een zeer nauwe samenwerking met het lokale bedrijfsleven.

### *Aanbevelingen gerelateerd aan de school en arbeidsmarkt*

### 5. Betere organisatie in de aansluiting tussen de school en de arbeidsmarkt.

Maak meer gebruik van de fysieke omgeving door scholen en bedrijven aan elkaar te koppelen. School en bedrijf ontmoeten elkaar in een één-op-één relatie met als doelen:

- Aanbieden van stages, leerwerktrajecten, bpv-plaatsen
- Uitwisseling kennis, ervaringen school en bedrijf
- Afstemming onderwijsprogramma's en eisen bedrijf
- Verzorgen beroepsoriëntatie en beroepenmanifestaties
- Uitvoeren van bedrijfsopdrachten door leerlingen in het kader van leren-werken
- Gezamenlijke activiteiten naar de omgeving, de buurt

Zo zijn er in Amsterdam Meeting Points opgericht, waar bedrijven en school elkaar ontmoeten in een aparte, permanente ruimte binnen de school. In Den Haag zijn scholen en bedrijven aan elkaar gekoppeld op de verschillende bedrijventerreinen.

Een speciaal aangestelde intermediair is verantwoordelijk voor het behalen van bovenstaande doelen.

#### 6. Versterken 'soft skills' in het onderwijs

Een afgeronde opleiding, taalbeheersing en cognitieve vaardigheden zijn een voorwaarde voor een goede uitgangspositie op de arbeidsmarkt. Maar dat is niet voldoende. Er zijn ook andere (sociale) vaardigheden nodig om een baan te vinden en te behouden. Veel leerlingen, met name de 'overbelasten', beschikken niet over dergelijke vaardigheden. Op tijd komen, een verzorgd uiterlijk, uitstraling, een actieve houding zijn belangrijke factoren om een plaats op de arbeidsmarkt te krijgen. Het onderwijs dient deze vaardigheden meer te trainen. Stages en duale trajecten spelen hierbij een belangrijke rol.

#### 7. Trajecten voor 'opstappers'

Er moeten arrangementen worden ontwikkeld die het voor deze categorie jongeren aantrekkelijk en mogelijk maken om gedurende de verdere loopbaan vormen van onderwijs, training, coaching of cursussen te krijgen. Daarbij gaat het om:

- Een aanbod op maat;
- Het aanbieden van vormen van scholing aan deze jongeren tijdens hun loopbaan;
- Betrokkenheid van bedrijven i.v.m. leren op de werkplek en in de school
- Het onderhouden van een duurzaam contact met deze jongeren via school/CWI.

*Aanbevelingen gerelateerd aan thuissituatie en omgeving (derdenruimte)*

#### 8. Brede scholen in het voortgezet onderwijs

Tot nu toe vindt er vooral brede schoolvorming plaats in het basisonderwijs. Juist voor de categorie 'overbelaste' leerlingen is de brede school een goede voorziening waar leerlingen niet alleen les krijgen maar ook worden voorbereid op maatschappelijke betrokkenheid.

#### 9. Organiseer het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) in samenwerking met de school

Aanvullend op de zorgadviesteams binnen de scholen is het CJG vooral van belang voor afstemming rond consultatiebureaus en als bundeling van het lokale aanbod (opvoedingsondersteuning, Jeugdgezondheidszorg en (school)maatschappelijk werk).

- Neem het zorgadviesteam als uitgangspunt en laat CJG (en overige lokale netwerken) aanvullend hierop werken om goed aan te sluiten bij de vraag van (leerplichtige) kinderen en de ouders.
- Het CJG neemt deel aan de zorgadviesteam, bijv. via de jeugdarts en (school)maatschappelijk werk.

*Aanbevelingen voor landelijk beleid*

10. Er is de afgelopen jaren vanuit landelijk beleid veel ingezet op het zoeken en ontwikkelingen van nieuwe oplossingen. Daarbij werden vooral lokale oplossingen gestimuleerd. Het gaat er nu om oplossingen landelijk dekkend te maken en kwalitatief goed toe te passen.

## 5 De expertmeetings

### Vooraf

Het organiseren van expertmeetings vormt het tweede onderdeel van dit onderzoek. Een onderzoek over onderwijs, voortijdig schoolverlaten en aansluiting op de arbeidsmarkt kan niet zonder ook de stem van de direct betrokkenen hierbij mee te nemen. Vandaar dat er expertmeetings zijn georganiseerd met onderwijsgeevenden, werkgevers en leerlingen.

Bij de opzet van het onderzoek was het de bedoeling de resultaten van het deskresearch als input te gebruiken voor de expertmeetings. Bij nader inzien is hiervan afgeweken. We wilden de meetings zo onbevangen mogelijk tegemoet treden, daarbij niet gehinderd door de vele aanbevelingen en ideeën uit het voorgaande deskresearch.

Wel hebben we aan het begin van de meeting met professionals een aantal uitgangspunten voor de discussie geformuleerd met als doel de kwaliteit en originaliteit van de aanbevelingen te verhogen. Deze uitgangspunten zijn:

- Er worden geen oude koeien uit de sloot gehaald (oplossingen die al jaren op de rol staan zoals doorgaande leerlijnen, sluitende ketenaanpak, warme overdracht).
- Het gaat niet goed met het vmbo! Ondanks gemotiveerde docenten, talloze good practices en goede initiatieven: het is vijf voor twaalf.
- We steken niet alleen maar een verwijtend vingertje uit naar beleidsmakers binnen gemeente en ministerie. Dergelijke discussies verlammen vaak het creatieve en inhoudelijke debat.
- Denk vooral vanuit het perspectief dat we de jongeren kunnen bieden.

In bijlage 3 vindt u de namen van de deelnemers aan de expertmeetings.

### 5.1 Expertmeetings professionals onderwijs en arbeidsmarkt

Er zijn twee expertmeetings gehouden met vertegenwoordigers uit het onderwijs en bedrijfsleven, waarvan een in Den Haag en een in het Westland. Omdat voortijdig schoolverlaten vaak als een grote stadsproblematiek wordt gezien hebben we ter vergelijking het Westland gekozen als regio met minder grootstedelijke allure. Volgens de experts uit het Westland zijn er twee oorzaken te noemen voor het relatief minder aantal voortijdig schoolverlaters. Ten eerste is de sociale controle binnen het Westland erg groot. De netwerken binnen en tussen familie, school en werk (tuin- en kassenbouw) voorkomen dat jongeren meer uit beeld raken. Ten tweede worden uitvallers eerder gesignaleerd en passend geholpen en of doorverwezen vanuit deze netwerken.

De aanbevelingen vanuit beide meetings zijn hieronder thematisch gezamenlijk weergegeven. Soms waren de aanbevelingen hetzelfde, vaak waren ze aanvullend op elkaar.

Als basis voor de discussie hebben we de Kohnstammlezing van Pieter Winsemius “Niemand houdt van ze.....” gebruikt. Juist omdat ‘houden van’ zo belangrijk is in het omgaan met leerlingen, willen we beginnen met een aantal statements van de professionals.

Houden van leerlingen is een belangrijk basisprincipe voor goed onderwijs. Immers, houden van betekent aandacht en zorg geven aan en je verantwoordelijk voelen voor de leerling. Je kunt gedrag veroordelen maar je kunt een kind niet veroordelen. Dat is ook houden van. Maar sommige leerlingen hebben het vermogen om het je heel moeilijk te maken om van ze te houden.

Iemand die van zijn leerlingen houdt hoeft echter nog geen goed docent te zijn. Een goede docent beschikt ook over voldoende professionaliteit om zijn vak goed te kunnen uit oefenen.

Als schoolmanagement dien je ook van je personeel (docenten, o.o.p.) te houden. Om leerlingen optimale ontwikkelingskansen te geven is het belangrijk dat ook de verschillende instellingen, die met de leerling te maken hebben, van elkaar houden om beter met elkaar samen te werken. Het gaat dan ondermeer om vmbo- en mbo-scholen, ketenpartners (zorg en hulpverlening, justitie, politie e.a.) en werkgevers.

#### **a. De school**

- Er wordt een zware wissel getrokken op de (pedagogisch-didactische) capaciteiten van de docent, zeker waar het achterstandsscholen betreft in probleemwijken. Een aantal docenten blijkt voor hun taak niet competent. Het schoolmanagement gedooft deze situatie. Vanwege het docententekort wordt de situatie er voor deze scholen niet beter op. Gemotiveerde docenten verlaten de school en kiezen voor een school met minder problemen. De politiek is mede verantwoordelijk voor de nu ontstane situatie en dient maatregelen te treffen om deze alarmerende situatie, zeker in de grote steden, te keren. Deze maatregelen dienen in ieder geval betrekking te hebben op de bestrijding van het lerarentekort en op het tegengaan van segregatie in de grote steden.
- De keuze voor een opleiding/beroep bepaalt de verdere schoolcarrière van de leerling binnen het beroepsonderwijs. Het keuzemoment vindt voor veel leerlingen te vroeg plaats. Dat is een van de oorzaken van voortijdig schooluitval. Loopbaanoriëntatie dient daarom een belangrijke plaats binnen het onderwijs te krijgen. Dit is een geïntegreerd, dynamisch en continu proces van voorbereiding op een toekomstige vervolgopleiding, arbeidsmarkt, maatschappelijke participatie en het verwerven van loopbaancompetenties. Loopbaanoriëntatie is een vast onderdeel van het curriculum en loopt door het gehele onderwijsprogramma heen, vanaf basisonderwijs tot en met hbo.
- De overgang van het vmbo naar het mbo blijkt voor veel leerlingen een struikelblok dat leidt tot schooluitval. Onvoldoende aansluiting van lessen, verschillende leer- en onderwijsconcepten, gebrekkige aansluiting van zorgstructuren zijn hiervan de belangrijkste oorzaken. Het huidige aanbod van profielen en sectoren (techniek, administratie, handel e.a.) is voor veel leerlingen te star en sluit te weinig aan op zaken waar leerling goed in zijn. Schaf het vmbo-examen af en kies voor algemene opleidingen, die niet

gebonden zijn aan sectoren. Daarmee wordt het vmbo en mbo als één opleidingstraject gezien waarbij de leerling door middel van loopbaanoriëntatie optimaal kan worden voorbereid op een beroepskeuze en beroep. Het ministerie van OCW biedt scholen de mogelijkheid vanaf schooljaar 2008 – 2009 experimenten hiervoor aan te vragen

- Besteed meer aandacht aan de individuele leerling: welk perspectief hebben ze, waarin zijn ze 'bijzonder' en gebruik dit als uitgangspunt voor hun loopbaan. Luister meer naar wat de leerling te zeggen heeft. Benader de leerlingen niet vanuit de problemen maar vanuit een perspectief en oplossingen.
- Er dient vanuit de inspectie nog meer toezicht op zwakke vmbo-scholen te komen. Verder dient er toezicht te komen op verbetertrajecten. De inspectie dient ondubbelzinnige tekortkomingen te benoemen.
- De school moet zelf meer aan kwaliteitsmeting doen door (meer) gebruik te maken van de eigen schoolgegevens/toetsen op het gebied van taal en rekenen. Jaarlijks dienen de scholen de resultaten van deze meting mee te nemen in het schoolbeleid.
- 'Zwarte scholen' dienen extra gefinancierd te worden voor het inhuren van kwaliteit en expertise. Deze expertise dient vooral te worden ingezet voor de verbetering van het taal- en rekenonderwijs en het bevorderen van de ouderbetrokkenheid.
- Leren vindt op verschillende manieren plaats, binnen verschillende contexten en in verschillende omstandigheden. Leren is meer dan alleen kennis vergaren. Haal de buitenwereld (buurt, bedrijf) naar binnen (de school) en andersom. Leerlingen moeten weten waarom ze leren en wat daarvoor nodig is. De school moet meer ruimte bieden aan deze verschillende manieren van leren. Sluit als school meer aan op zaken waar leerlingen goed in zijn. Te veel docenten leren de leerling hoogspringen, terwijl ze eigenlijk verspringer zijn of andersom. Denk hierbij ook aan het opzetten van allerlei arbeidsprojecten die een maatschappelijk nut hebben voor de school, de buurt, de stad of internationaal (tenten maken bij natuurrampen).
- Biedt scholingstrajecten aan voor vmbo- en mbo-docenten, gezamenlijk met externe partners (zorg- en hulpverlening). Zowel op het gebied van zorg als van praktijkleren/arbeid. Doel hiervan is het 'houden van' concreet te maken in het aanbod voor de omgang met leerlingen.

<b>Aanbevelingen ten aanzien van de school</b>	
1.	Er dienen maatregelen te worden genomen die in ieder geval betrekking hebben op de bestrijding van het lerarentekort en op het tegengaan van segregatie in de grote steden.
2.	Loopbaanoriëntatie dient een belangrijke plaats binnen het onderwijs te krijgen.
3.	Schaf het vmbo-examen af en kies voor algemene opleidingen, die niet gebonden zijn aan sectoren.
4.	Benader de leerlingen niet vanuit de problemen maar vanuit een perspectief en oplossingen.
5.	Er dient vanuit de inspectie nog meer toezicht op zwakke vmbo-scholen te komen. Ondubbelzinnige tekortkomingen dienen benoemd te worden.
6.	De school moet zelf meer aan kwaliteitsmeting doen door (meer) gebruik te maken van de eigen schoolgegevens/toetsen op het gebied van taal en rekenen.
7.	'Zwarte scholen' dienen extra gefinancierd te worden voor het inhuren van kwaliteit en expertise.
8.	De school moet meer ruimte bieden aan andere vormen van leren dan het leren via kennisoverdracht.
9.	Biedt scholingstrajecten aan voor vmbo- en mbo-docenten, gezamenlijk met de externe partners (zorg- en hulpverlening)

### **b. Leerling en zorg**

- Leerlingen zitten weliswaar acht uur per dag op school maar met een 'bagage' en impact van de overige uren die dag en week. Beschouw de jongere daarom niet alleen maar als leerling maar meer als een volledig jongmens, die naast school ook participeert in een gezin, op de straat, op het werk en in zijn vrije tijd. Dat is vooral van belang in die gevallen waarbij het op deze andere leefgebieden niet goed gaat.
- Zorg voor een goed functionerend zorgadviesteam op school, waarbij verschillende disciplines van buiten de school samenwerken rondom de zorg en hulp aan de leerling
- Er zijn veel instellingen in en rondom de school betrokken bij het aanbieden van zorg aan leerlingen: schoolmaatschappelijk werk, Bureau jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, politie en leerplicht. Genoemde instellingen zijn als partners binnen de zorgketen gezamenlijk verantwoordelijk voor de zorg die het kind wordt aangeboden. Zorg dat één instelling binnen deze ketensamenwerking rondom het kind ook daadwerkelijk mandaat krijgt om knopen door te hakken (doorzettingsmacht) om namens de andere instellingen te handelen.

- Positioneer de Centra voor Jeugd en Gezin binnen de school en niet als organisatie daarbuiten. Vaak is de school de plaats waar problemen van kinderen zichtbaar worden.
- Betrek de ouders niet alleen bij de school als er problemen zijn. Organiseer ouderbetrokkenheid vanuit het perspectief voor hun kind. Bijvoorbeeld door ouders actief te betrekken bij loopbaanoriëntatie op school. Organiseer oudercontactgroepen, waarbij ouders feedback geven op het schoolsysteem.
- Het huisbezoek is een belangrijk middel om meer informatie te krijgen over de achtergrond en thuissituatie van de leerling. Hierdoor is de school beter in staat preventieve maatregelen te treffen voor leerlingen met problemen thuis. Stel huisbezoeken in het voortgezet onderwijs verplicht en laat de mentor op school de spin in het (zorg)web zijn.
- Het is een illusie te denken dat je leerlingen met multiproblemen nog onderwijs kan geven, simpelweg omdat ze wel wat anders aan hun hoofd hebben dan leren.

<b>Aanbevelingen ten aanzien van de leerling en zorg</b>	
1.	Beschouw de jongere niet alleen maar als leerling maar meer als een volledig jongmens, die naast school ook participeert in een gezin, op straat, op het werk en in zijn vrije tijd.
2.	Zorg voor een goed functionerend zorgadviesteam op school, waarbij verschillende disciplines van buiten de school samenwerken rondom de zorg en hulp aan de leerling.
3.	Zorg dat één instelling binnen de ketensamenwerking rondom het kind ook daadwerkelijk mandaat krijgt om knopen door te hakken (doorzettingsmacht) om namens de andere instellingen te handelen.
4.	Positioneer de Centra voor Jeugd en Gezin binnen de school en niet als organisatie daarbuiten.
5.	Betrek de ouders niet alleen bij de school als er problemen zijn maar ook als het goed gaat. Dat levert voor alle partijen meer energie op.
6.	Stel huisbezoeken in het voortgezet onderwijs verplicht en laat de mentor op school de spin in het (zorg)web zijn.
7.	Vergeet de illusie dat je leerlingen met multiproblemen nog onderwijs kan geven!

### **c. School en arbeidsmarkt**

- Scholen moeten veel kritischer omgaan met het aanbieden van opleidingen die nauwelijks of niet arbeidsmarktrelevant zijn. Zo weet je dat leerlingen met niveau 1 en 2 van een opleiding handel en administratie opgeleid worden voor werkloosheid.

- Er dient in het bedrijfsleven meer erkenning te komen voor eerder verworven competenties (EVC). Veel leerlingen beschikken over ervaring en uitstekende vaardigheden die ze buiten school (als vrijwilliger op de sportclub, in het buurthuis, weekendbaantjes) hebben opgedaan. Die staan nooit vermeld op diploma's!
- Het optuigen van een zware organisatie rondom de aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt werkt belemmerend en is niet efficiënt. De ervaringen binnen het netwerk SOB Haaglanden (Samenwerking Onderwijs en Bedrijfsleven) leren dat één op één contacten tussen school en bedrijf de beste garanties biedt voor een goede samenwerking. Koppel daarom scholen en bedrijven aan elkaar binnen een bepaalde fysieke omgeving (industrieterrein, winkelcentrum, winkelstraat e.d.) Stel namens samenwerkende partners (gemeente, onderwijs, bedrijven en Kamer van Koophandel) een programmamanager aan die de verbinding legt tussen de school en het bedrijf. Het gaat dan om uitwisseling op het terrein van leerlingstages, docentstages, expertise. afstemming met het onderwijsprogramma, ontwikkeling leer-werktrajecten, ontwikkelen competenties e.a.
- Wees als school eerlijk en open naar de werkgever, ook als het gaat om een probleemleerling. Laat duidelijk zijn wat beide partijen van elkaar vragen. Sta als school ook open voor wat het bedrijf vraagt en wil. Scholen zijn nog vaak te dominant als het gaat om de samenwerking met het bedrijfsleven.
- Docenten zijn over het algemeen te weinig op de hoogte van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Organiseer niet alleen stages voor leerlingen maar ook voor docenten.
- Richt de school in als servicecentrum voor bedrijven, waar bedrijf, leerling en docent elkaar ontmoeten.
- Faciliteer bedrijven die stages bieden aan zeer problematische jongeren. In feite wordt een beroep gedaan op de sociale verantwoordelijkheid van de werkgever om deze jongeren stage te laten lopen. Dat kost heel veel begeleiding. Voorkomen moet worden dat er 'roofbouw' op deze werkgevers wordt gepleegd, met als gevolg dat ze afhaken. Niet alleen de overheid maar ook de branchesector zelf kan hierbij faciliteren.
- Maak het mogelijk dat ook betaalde bijbaantjes voor leerlingen als stage kunnen gelden.
- Zoek voorbeelden van ondernemers die als 'coach/mentor' kunnen dienen, die geïnteresseerd zijn in jongeren van nu en in wat hen bezighoudt
- Benader de jeugdige werkzoekende door het aanbieden van keuzes op het terrein van opleiding en werk. Alleen maar handhaven (bijvoorbeeld door middel van financiële sancties) zonder preventieve maatregelen werkt niet.

<b>Aanbevelingen ten aanzien van de aansluiting school en arbeidsmarkt</b>	
1.	Scholen moeten veel kritischer omgaan met het aanbieden van opleidingen die nauwelijks of niet arbeidsmarktrelevant zijn.
2.	Er dient in het bedrijfsleven meer erkenning te komen voor eerder verworven competenties (EVC).
3.	Koppel scholen en bedrijven aan elkaar binnen een bepaalde fysieke omgeving (industrieterrein, winkelcentrum, winkelstraat e.d.). Eén op één contacten tussen school en bedrijf bieden de beste garantie voor een goede afstemming en samenwerking.
4.	Wees als school eerlijk en open naar de werkgever, ook als het gaat om een probleemleerlingen.
5.	Organiseer niet alleen stages voor leerlingen maar ook voor docenten.
6.	Richt de school in als servicecentrum voor bedrijven, waar bedrijf, leerling en docent elkaar ontmoeten.
7.	Faciliteer bedrijven die stages bieden aan zeer problematische jongeren.
8.	Maak het mogelijk dat ook betaalde bijbaantjes voor leerlingen als stage kunnen gelden.
9.	Zoek voorbeelden van ondernemers die als 'coach/mentor' kunnen dienen, die geïnteresseerd zijn in jongeren van nu en in wat hen bezighoudt
10.	Benader de jeugdige werkzoekende door het aanbieden van keuzes op het terrein van opleiding en werk.

## 5.2 Expertmeeting met voortijdig schoolverlaters

Er zijn twee expertmeetings georganiseerd met leerlingen. Een meeting bestond uit voortijdig schoolverlaters die (tijdelijk) de school hebben verlaten en een alternatief traject krijgen aangeboden op het Haagse Knooppunt. De andere meeting is gehouden met wat oudere schoolverlaters (18+), die inmiddels werken en/of weer naar school willen.

In de groeps gesprekken stonden drie vragen centraal:

- + Wat doe je op dit moment?
- + Waarom hebben je de school verlaten?
- + Hoe zie je jouw toekomst?

Het verschil tussen beide groepen is aanzienlijk. De groep schooluitvallers van het Knooppunt (14-15 jarigen) zijn tijdelijk van school verwijderd om de volgende redenen:

1. Het per definitie niet accepteren van gezag van de docent.
2. Agressief gedrag, gepaard met geweld (een stoel naar het hoofd van de docent gooien, stoei- en vechtpartijen met medeleerlingen in school en tram).
3. Kritiek op de manier van lesgeven; veel te veel theorie en weinig afwisseling.

4. Niet kunnen stilzitten, gebrek aan concentratie, in afwachting van een indicatie voor plaatsing in speciaal onderwijs (ZMOK).
5. Mishandeling thuis.
6. Zeer ernstig storend gedrag naar medeleerlingen.

Deze leerlingen hebben een zeer groot wantrouwen tegenover de school ('die school moet zo snel mogelijk de fik in'). Zij voelen zich niet begrepen en willen eigenlijk niet meer terug naar dezelfde school. Op het Knooppunt voelen zij zich pas serieus genomen met hun problemen. Er is veel aandacht en zorg voor de leerling. Er wordt vrijwel alleen gewerkt aan het leren van sociale vaardigheden. Jongeren met problemen worden intensief begeleid ("Als ik nu kwaad word heb ik geleerd de klas uit te lopen, naar buiten te gaan en een sigaret op te steken. Daarna ben ik weer wat afgekoeld. Vroeger zou ik gelijk met dingen zijn gaan smijten").

Deze jongeren zitten erg in de weerstand. Ook aanvankelijk ten opzichte van ons als interviewers. (Onderzoeker: "Hallo, ik ben Ben". Jongere: "Hallo, ik ben T-Mobile!"). Maar al gauw blijkt dat het in feite alleen maar de roep om aandacht is. En als je ze die aandacht geeft, zijn ze bereid hun hele leven op tafel te leggen. Maar oh wat zitten ze zichzelf in de weg. Veel wordt toegerekend aan de ander (behalve dan de ouders) en er is weinig zelfkritiek. Duidelijk is dat alle jongeren zich min of meer bewust zijn dat dit hun laatste kans is. Een meisje lijkt hierdoor zo in haar gedrag veranderd te zijn, dat ze weer gemotiveerd naar haar oude school wil. Ondanks de aandacht die ze hier krijgen, willen de meeste toch terug naar school. Alleen al om dat ze daar weer in een normale groep tussen de gewone medeleerlingen zitten.

Drie kwartier vol praten rondom een tafel is heel erg veel gevraagd voor dit soort jongeren. Tenzij je hen aandacht geeft, zo is weer gebleken.

De gesprekken met de tweede groep schoolverlaters verlopen in een heel andere sfeer. Dat komt omdat we hier te maken hebben met een oudere groep vsv-ers van 18 jaar en ouder. Het is duidelijk dat zij de gevolgen van hun situatie (geen startkwalificatie) ook dagelijks ervaren. Veel ongeschoold werk in de horeca en schoonmaakbranche of thuis zitten vanwege privéproblemen. Maar wel gemotiveerd om te werken. Naast kritiek op de vroegere school zitten deze jongeren ook vol met zelfkritiek op de wijze waarop zij de school (niet) hebben doorlopen. Veel spijt over hoe ze in het verleden ook wel de foute jongen of meid hebben gespeeld, gecombineerd met een groeiend besef dat ze zonder enig diploma toch minder toekomstperspectief hebben. Een van de vroegere raddraaiers wijst dan ook vaak in het gesprek op de belangrijke rol die de ouders moeten spelen in de opvoeding.

De redenen voor deze groep om de school, in alle gevallen het ROC, voortijdig de rug toe te keren zijn:

1. Problemen thuis met broer en vader.
2. Het ontbreken van een beroepspraktijkvormingsplaats (bpv) binnen het ROC, waardoor men de school moet verlaten.
3. Wangedrag van medeleerlingen binnen de klassengroep (drugs, muziek, ordeverstoringen) waartegen door de docent niet of onvoldoende werd opgetreden.

Opvallend is de psychosociale problematiek binnen de ROC's, die vaak anders is dan in het voortgezet onderwijs. Veel huisvestingsproblemen, olopemde schulden, psychische problemen en verslavingsproblemen. Ook in die situaties geldt dat het geven van onderwijs een illusie is.

De jongeren hebben tijdens de gesprekken een aanzet gegeven tot de volgende aanbevelingen.

<b>Aanbevelingen vanuit de voortijdig schoolverlater</b>	
1.	Maak de lessen minder saai, met meer praktijk en minder theorie.
2.	Het hebben van een beroepspraktijkvormingsplaats (bpv) is voorwaarde om een opleiding te kunnen volgen. Veel leerlingen op niveau 1 en 2 zijn niet in staat zelfstandig een bpv-plek te vinden. ROC's dienen zich, samen met de leerling, meer in te spannen om leerlingen een (nieuwe) bpv-plek te bieden.
3.	Zorg als schoolmanagement voor een optimaal pedagogisch leer- en leefklimaat binnen de school. Veel leerlingen storen zich aan wangedrag binnen de groep van mede groepsleden, waartegen door docenten onvoldoende wordt opgetreden. School docenten bij in het omgaan met leerlingen.
4.	Sluit meer aan bij wat de leerling wel kan. Daarmee krijgt een leerling zelfvertrouwen en wordt hij gemotiveerd zijn schoolcarrière met goed resultaat af te sluiten.

Veel aanbevelingen vanuit de professionals lijken echter zonder meer ook van toepassing op deze jongeren. Met name geldt dit voor de aanbevelingen rondom de zorg aan leerlingen, de kwaliteit van het onderwijs en de invoering van leerwerktrajecten binnen de school.

## Bijlage 1

### Geraadpleegde literatuur

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008). *Jaarboek onderwijs*.
- CFI (2006). *Nieuwe gewichtenregeling basisonderwijs*.
- Commissie Leraren (2007). *Leerkracht*.
- Commissie Onderwijsvernieuwingen (2008). *Rapport Tijd voor Onderwijs*.
- Convenant bestuurlijke afspraken Voor- en Vroegschoolse Educatie tussen OCW en VNG (2008).
- T. Eimers (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig*.
- Inspectie van het Onderwijs (2006). *De staat van het onderwijs*.
- Inspectie van het onderwijs (2007). *De staat van het onderwijs*.
- Inspectie van het Onderwijs (2008). *Basisvaardigheden taal in het basisonderwijs*.
- Jolles (2007). *Onderwijsinnovatie*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (2001). *Grenzeloos leren*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2007). *Kerncijfers 2002 – 2006*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Brief minister van OCW, 18 maart 2008*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2008). *Brief staatssecretaris Dijkstra aan de Tweede Kamer, februari 2008*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2006). *Onderwijsmeter*
- Onderwijsraad (2007). *Sturen van vernieuwende onderwijspraktijken*.
- Onderwijsraad (2005). *De stand van educatief Nederland*.
- Onderwijsraad (2006). *Doelgericht investeren in onderwijs*.
- B. Paulle (2005). *Anxiety and intimidation in the Bronx and the Bijlmer*.
- Regioplan (2008). *Arbeidsmarktbarometer in het voortgezet onderwijs en mbo*.

Sardes (2007). *Landelijke monitor VVE*.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2004). *Sociaal en Cultureel Rapport 2004*.

Sociaal Cultureel Planbureau (2007). *Jaarrapport Integratie*.

Sociaal Economische Raad (2006). *Welvaartsgroei door en voor iedereen*.

R. Sikkes (2007). *Onderzoek Algemene Onderwijsbond*.

J. Stoep (2008). *Promotieonderzoek Radboud Universiteit Nijmegen*.

R. in 't Veld e.a. (2008). *Kosten en baten van voortijdig schoolverlaten*.

P. Winsemius e.a. (2008). *Niemand houdt van ze.... Integrale tekst van de Kohnstammlezing*.

#### **Artikelen en interviews krant en TV**

*Prachtscholieren*. NRC 30 maart 2008

*Tweedeling in het Nederlandse onderwijssysteem*. A. Vink, NRC-magazine, september 2007

*TV- uitzending over zorgleerlingen in het mbo*. Nova, 25 maart 2008

*Interview Ad Verbrugge, voorzitter Beter Onderwijs Nederland*, januari 2007

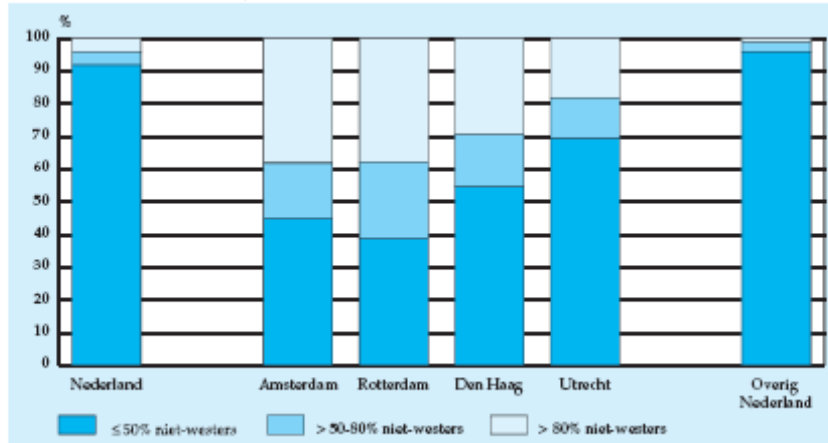
*Interview L. Tabbers, adviseur KPC-groep*, Volkskrant 11 januari 2007

*Interview met M. de Winter*. Schoolbestuur 2007, nr.2.

*Interview met wethouder Sander Dekker*. Den Haag Centraal (april 2008).

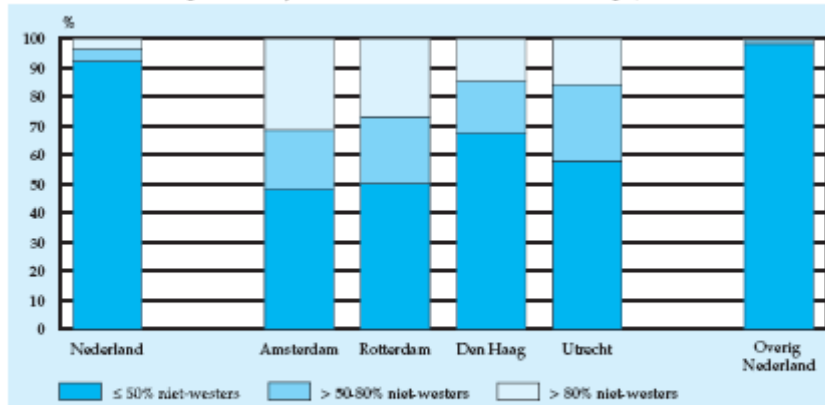
## Bijlage 2

2.1.2 Scholen in het basisonderwijs naar aandeel niet-westers allochtone leerlingen, 2006/07



Bron: CBS (Onderwijsstatistiek).

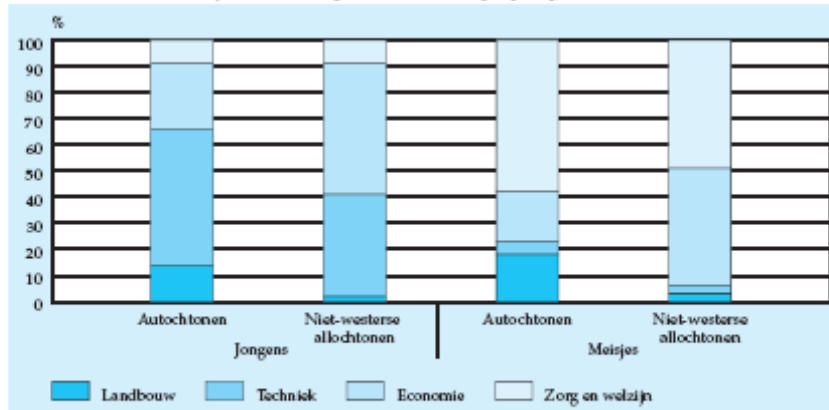
3.1.2 Scholen in het voortgezet onderwijs<sup>1)</sup> naar aandeel niet-westers allochtone leerlingen, 2006/07\*



<sup>1)</sup> Exclusief het praktijkonderwijs, maar inclusief de vmbo-afdelingen van de Agrarische Opleidingscentra.

Bron: CBS (Onderwijsstatistiek).

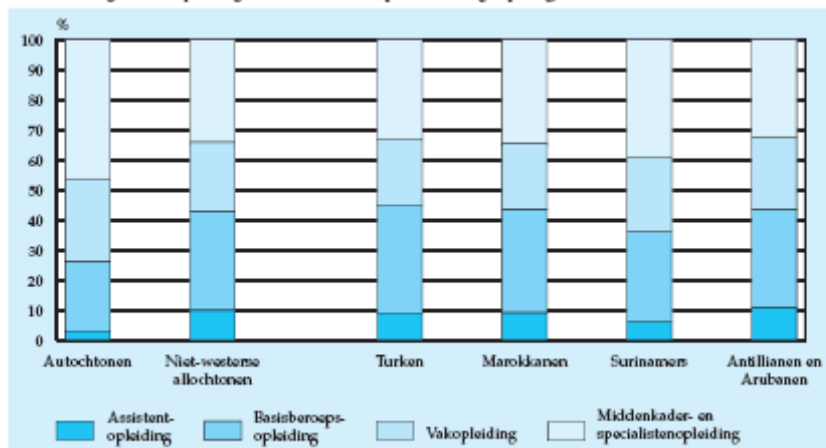
3.1.5 Sectorkeuze vmb<sup>1)</sup> leerjaren 3 en 4 naar geslacht en herkomstgroepering, 2006/07\*



<sup>1)</sup> Exclusief de theoretische leerweg.

Bron: CBS (Onderwijsstatistiek).

4.1.6 Verdeling over de opleidingsniveaus in het mbo per herkomstgroepering, 2006/07\*



Bron: CBS (Onderwijsstatistiek).

## Bijlage 3

### Deelnemers expertmeeting onderwijs – arbeidsmarkt Den Haag

K. Baarda	-	Spirit4you
F. Afiyon	-	Knooppunt Den Haag
R. Gordijn	-	Corbulo College
M. Franssen	-	Mondriaan College
R. de Rooij	-	Afd. Sociale Zaken Werkgelegenheid Den Haag
L. Hofstra	-	Samenwerking Onderwijs Bedrijfsleven (SOB)
R. Proost	-	Mondriaan College
J. Haandrikman	-	Onderwijsinspectie

### Deelnemers expertmeeting onderwijs - arbeidsmarkt Westland

P. Samwell	-	KP Holland
R. Angus	-	Hollandcollege vmbo, Naaldwijk
H. Schraa	-	Hollandcollege vmbo, Naaldwijk
V. de Jong	-	Hollandcollege vmbo, Naaldwijk
J. van Putten	-	Samenwerking Onderwijs Bedrijfsleven (SOB)
B. van Straten	-	Interconfessionele Scholengem. Westland (ISW)

### Deelnemers expertmeeting voortijdig schoolverlaters Amsterdam en Den Haag

Jealina, Raymond, Oualid, Hicham, Yosra, Mehmet, Mandy, Jennifer, Alex.