

# MEER VAN HETZELFDE IS NIET GOED GENOEG

## REFLECTIES BIJ HET VLAAMS ONDERWIJSVOORRANGSBELEID (1989-1999)

MARC VERLOT

In september 1991 ging in Vlaanderen het onderwijsvoorrangsbeleid (OVV) voor migranten van start. Dat wilde de achterstand van allochtone kinderen uit de arbeidsmigratie in het onderwijs weg werken en de integratie bevorderen. Acht jaar later wordt in opdracht van de overheid een evaluatiestudie uitgevoerd die moet nagaan wat het beleid opgeleverd heeft in termen van achterstandsbestrijding en integratiebevordering<sup>1</sup>. Zij zal dienen voor een discussie in het Vlaams parlement dat het beleid in 2001 wil evalueren en bijsturen.

Omdat een degelijke basis voor evaluatie ontbreekt, is het te vroeg om ernstige uitspraken te doen over de resultaten van het OVB. Het is wél mogelijk na te gaan wat de uitgangspunten waren van de aanpak van weleer en welke evoluties zich in de voorbije jaren voltrokken hebben. Bij die schets wil ik ook aandacht besteden aan belendende terreinen zoals de opvang van anderstalige (legale en niet legale) nieuwkomers in het onderwijs, het project zorgverbreding en de afspraken inzake discriminatiebestrijding in het onderwijs. Op basis van deze analyse zal ik in een tweede deel van dit artikel enkele reflecties maken over beleid.

---

Marc Verlot was als onderzoeker (Hiva) en beleidsadviseur nauw betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het onderwijsvoorrangsbeleid. In april 1999 promoveerde hij op een proefschrift over integratiebeleid en onderwijsbeleid voor allochtonen. Momenteel is hij directeur van het Steunpunt intercultureel onderwijs/Centre for intercultural Studies en als doctor-assistent verbonden aan de vakgroep vergelijkende cultuurwetenschappen van de Universiteit Gent.

Deze laatste zijn bedoeld als aanzet om de rol van onderwijsprojecten als instrument voor maatschappelijke vernieuwing wat breder te bekijken. Mijn standpunt is dat projecten in onderwijs moeten gericht zijn op het verbeteren van de maatschappelijke positie van kwetsbare groepen in de samenleving. Om dit mogelijk te maken, moeten scholen via projecten ondersteund worden. Maar wat betekent nu precies die ondersteuning? Laten we het voor de duidelijkheid even scherp stellen. Dienen onderwijsprojecten zoals het voorrangbeleid (en vergelijkbare projecten zoals zorgverbreding) om scholen die vooral kansarme autochtonen en allochtonen aantrekken, maar als instelling duidelijk ondermaats functioneren, onvoorwaardelijk te depanneren? Of zijn projecten er voor om het even welke school met goede voornemens, ongeacht de samenstelling van de leerlingpopulatie, wat meer experimenteeruimte te geven? Beide standpunten zijn, zeker in een iets meer gefatsoeneerde versie, niet zonder volgelingen. Onderwijs-

mensen hebben de neiging om deze discussie alleen in onderwijstermen te voeren. Daarbij verliest men soms het achterliggend, maatschappelijk doel uit het oog. En dat is geen goede zaak. De complexe organisatie maakt het onderwijs ondoorzichtig en schrikt niet-onderwijsmensen af om dit debat mee te voeren. Nochtans is hun inbreng in deze materie cruciaal. Zij kunnen mee bepalen in welke mate projecten zoals onderwijsvoorrang (en ook zorgverbreding) hun aanvankelijke doelstelling behalen en onderweg niet verzanden. Het is mijn overtuiging dat een politiek zinde-lijke en maatschappelijk relevante discussie over OVB (en ook zorgverbreding) niet enkel in onderwijstermen en door onderwijsinstitutionelen mag gebeuren, maar ook moet gevoerd worden in termen van maatschappelijke integratie van kansarmen, welzijnsbevordering en stedelijke vernieuwing. Dit artikel is bedoeld om deze discussie mee mogelijk te maken.

## I. Uitgangspunten en evolutie van het voorrangbeleid

Het OVB heeft een lange aanloop gekend. De officiële bezinning startte eind 1989 en werd, na anderhalf jaar uitvoerig overleg, in decreetsbepalingen, besluiten en omzendbrieven gegoten. Eénmaal van start in september 1991 heeft het zich gaandeweg verfijnd. Deze evolutie weerspiegelt een aanhoudende reflectie over doelen en middelen. Om die in beeld te brengen, wordt ingegaan op de diverse stadia van het ontstaan en de uitvoering.

### 1. UITGANGSPUNTEN

Begin november 1989 legde de Koninklijke Commissaris voor het Migrantenbeleid haar eerste rapport aan de (federale) premier voor. Het zorgde voor enige opschudding omwille van zijn analyse en aanbevelingen. Dit was ook zo voor het onderwijs: het rapport bevatte concrete voorstellen voor een meer gestroomlijnd en samenhangend beleid, gericht op achterstandsbestrijding en integratiebevordering. Deze aanpak zou bovendien moeten rekening houden met meertaligheid, multiculturaliteit en iets doen aan de toenemende segregatie in het onderwijs.

Op datzelfde ogenblik was men aan Vlaamse zijde al ver gevorderd met de oprichting van een commissie onderwijs migranten (COM). Minister van Onderwijs Daniël Coens en Koninklijk Commissaris Paula D'hondt-Van Opdenbosch kwamen overeen de discussie te voeren in de commissie, die op haar beurt het rapport als uitgangspunt zou nemen.

Hoewel het een uitgebreide groep betrof met zeer diverse deelnemers, ontwikkelde zich in de commissie een consensus om af te stappen van de deelprojecten uit het verleden en tot een meer coherent beleid te komen. In december 1990 werd een finaal advies neergelegd, waarop het kabinet Onderwijs voorstellen uitwerkte die de Vlaamse regering in juni 1991 goedkeurde.

De doelstellingen waren tweevoudig: de achterstand wegwerken en de integratie bevorderen. Het beleid voorzag rechtstreeks en onrechtstreeks in extra ondersteuning van scholen die wilden sleutelen aan drie werkvelden : Nederlands als tweede taal,

preventie en remediëring van leerproblemen en de relatie tussen school, ouders en omgeving (het zogeheten schoolopbouwwerk). Er werd gemikt op de basisvorming: basisonderwijs en de eerste graad secundair gewoon en buitengewoon onderwijs. Vervolgens konden scholen als bijkomende optie onderwijs in eigen taal en cultuur organiseren en werden alle scholen opgeroepen werk te maken van intercultureel onderwijs. Al deze maatregelen waren gericht op scholen met migrantenleerlingen, intussen van de tweede en derde generatie. Zij werden omschreven als 'doelgroep-leerlingen'<sup>2</sup>. Naast die categorie werd ook een beleid voorzien voor de opvang en het onthaal van de kleine groep van 'neveninstromers' (later anderstalige nieuwkomers genoemd). Dat onderdeel werd in 1991 gezien als een bijkomende uitbouw van het voorrangbeleid waar de meeste middelen naartoe zouden gaan.

Aan de basis van deze voorstellen lagen enkele fundamentele keuzen, die in de volgende jaren steeds opnieuw aan de oppervlakte zouden komen en tot bijsturing zouden leiden. De eerste vraag was die naar de doelgroep: moest het voorrangbeleid zich richten op migranten of op alle kansarmen? De tweede vraag was in welke mate het voorrangbeleid ook veranderingen in het schoollandschap moest bewerkstelligen, dan wel binnen de bestaande lijnen moest werken.

Op de vraag naar de doelgroep bepaalde de overheid dat omwille van de beperkte financiële middelen, voorrang gegeven werd aan scholen met kansarme migranten. Zij mochten deze middelen evenwel ook voor andere dan migrantenleerlingen inzetten, zolang deze laatsten daar ook baat bij hadden. Inzake het nastreven van veranderingen, bestond er overeenstemming dat er iets moest gedaan worden aan de toenemende concentratie van migranten in 'zwarte' scholen en het weigeren in 'witte'. De oplossing werd gevonden in het differentieel toekennen van de projectomkadering naargelang van de concentratiegraad. Naarmate het aantal migranten dichter bij de 30 tot 50% kwam, verhoogde de coëfficiënt; naarmate het aantal migranten van die 30 tot 50% wegging (meer of minder), verlaagde die. De coëfficiënten werden weliswaar cumulatief berekend, zodat scholen met hoge concentraties in absolute cijfers de hoogste omkadering kregen, maar in relatieve termen minder groot was dan als die omkadering lineair zou toegekend worden.

De middelen werden niet automatisch toegekend op basis van leerlingenaantallen: scholen zouden vooraf een aanwendingsplan indienen, waarin ze beschreven hoe

ze rond Nederlands als tweede taal, preventie en remediëring, schoolopbouwwerk én intercultureel onderwijs zouden werken. Een commissie bij de overheid becommentarieerde de schoolplannen en gaf aanwijzingen ter verbetering.

In reactie op de vele deelprojecten vóór 1991, zei de beleidsnota dat het beleid ook structureel zou zijn. Over de interpretatie van wat dat nu precies betekende, onstond een jarenlang aanslepende discussie. Een deel van het onderwijsveld interpreteerde structureel zó dat de personeelsleden die in de extra omkade-

***Als de overheid  
bijkomende middelen  
ter beschikking stelt,  
wil ze daar iets tegenover  
zien. Dat principe lijkt  
redelijk, maar was in  
onderwijsland  
ongebruikelijk.***

ring tewerkgesteld werden, daar ook een vaste benoeming konden in krijgen. Anderen, waaronder ikzelf, interpreteerden structureel als 'inwerkend op de structu-

ren' en zagen in de vaste benoeming een gevaar voor de werking van het beleid dat de extra middelen te eeuwigden dage aan een aantal scholen zou vastklinken. Dit debat werd nog verscherpt doordat de overheid geen uitspraak gedaan had over de mate waarin dit beleid als tijdelijk of als permanent moest beschouwd worden. De beslissing werd vooruitgeschoven in afwachting van de resultaten van een evaluatiestudie die in 1994 uitspraken zou doen over de werking van het voorrangbeleid. De discussies over de omschrijving van de doelgroep, de lineaire of differentiële be-toelaging, de voorwaardelijke of automatische toekenning en het al dan niet per-manent karakter van de extra ondersteuning zijn een constante in het onderwijs-voorrangbeleid. Ze moeten verstaan worden tegen de achtergrond van een zich fundamenteel wijzigend onderwijslandschap. Dat was voordien vrij autonoom, maar werd op het eind van de jaren '80 en begin jaren '90 geconfronteerd met drie evoluties: (1) een stijgende dualisering die zich vertaalt in een toenemende tegenstelling over de netten heen tussen selectieve 'witte' en niet selectieve 'zwarte' scholen, (2) een herpositionering van de verzuilde 'netten' in een snel ontzuilende maatschap-pelijke context, waar kwaliteit van scholen belangrijker wordt dan de ideologische oriëntatie en ten slotte (3) een Vlaamse overheid die sedert 1989 autonoom beslist over het onderwijs en op zoek gaat naar zijn kerntaken.

## 2. WARMLOPEN (1991-1994)

De eerste drie jaren van het OVB kunnen getypeerd worden als 'warmlopen'. Scholen zagen zich voor het eerst geplaatst tegenover de vraag hoe zij als organisa-tie werk willen maken van een aangepaste methodiek Nederlands, een gerichtere aanpak inzake voorkomen en wegwerken van leermoeilijkheden, het optimaliseren van de relaties tussen school, ouders en omgeving en ten slotte de socio-culturele verscheidenheid van de multiculturele samenleving een plaats geven in leerinhou-den en organisatie van de school. Deze vragen waren op zich niet nieuw ; wel nieuw was de vraag dat de school daar als collectief zou rond werken, zou evalueren wat er wel en niet werkte en daar een planning zou rond opzetten, inclusief het probe-ren vooropstellen van resultaten.

De vraag van de overheid om deze denkoefening op papier te maken, hangt samen met het principe van 'voor wat, hoort wat'. Als de overheid bijkomende middelen ter beschikking stelt, wil ze daar iets tegenover zien. Dat principe lijkt redelijk, maar was in onderwijsland ongebruikelijk. Scholen zijn immers gewend om onvoorwaardelijk middelen van de overheid te krijgen. Zij dienen enkel te voldoen aan algemene be-palingen inzake veiligheid en leerplannen (later ook eindtermen) die door de in-spectie gecontroleerd werden. Het invoeren van de voorwaardelijkheid van de extra middelen is trouwens niet zomaar aanvaard – vooral de scholen met hoge concen-traties hadden het daar moeilijk mee – maar is al bij al toch vrij positief verlopen.

Twee redenen liggen daar mijns inziens aan ten grondslag. Ten eerste het besef dat de onvoorwaardelijke toekenning in het verleden (de extra lestijden Nederlands, de extra begeleiding voor het Elkaar Ontmoetend Onderwijs, de toekenning van leraars in het bijzonder tijdelijk kader voor scholen met meer dan 30% migranten) nauwe-lijks tot resultaten en zelfs tot misbruiken geleid had<sup>3</sup>. Voeg daaraan toe dat het bud-get in het nieuwe beleid van 300 miljoen tot 750 miljoen opgetrokken werd, dan wordt duidelijk waarom er de nodige *goodwill* ontstond. De tweede reden hangt samen met het tweede principe van het voorrangbeleid: wat we vragen, moeten we

ook bieden. De overheid was er zich terdege van bewust dat de vragen die ze aan scholen stelde, niet in een handomdraai konden beantwoord worden. Om daaraan tegemoet te komen, voorzag ze in een uitgebouwde steunstructuur. PMS-centra met OVB-scholen kregen een bijkomende omkadering, de netten kregen een extra kader van 28 pedagogische begeleiders toegekend, aan de Vlaamse onderwijsraad (die in 1991 de Commissie Onderwijs Migranten geïntegreerd had) werden twee coördina-

***Onderwijsprogramma's  
werken niet in een  
maatschappelijk vacuüm.  
Ze moeten aansluiten  
bij werkingen en acties  
die zich buiten de school  
ontwikkelen***

toren toegekend die de extra begeleiders netoverschrijdend samenbrachten en er kwam een Steunpunt Nederlands als tweede taal (KULeuven) dat voorzag in onderzoek, vorming en materiaalontwikkeling. Aanvullend op deze steunstructuur werd aan overheidszijde een expert aangetrokken, werden twee inspecteurs-opdrachthouder aangesteld en werd een administratieve cel uitgebouwd.

De bijkomende middelen en de steunstructuur vormden de basis van wat later een circulair beleid is genoemd. De pedagogisch begeleiders ontwikkelden in de Vlaamse onderwijsraad, met behulp van werkgroepen waarin leraars samengebracht werden, een concretere inhoud voor de door de overheid opgelegde werkterreinen. Uniek was dat deze ontwikkeling netoverschrijdend gebeurde. In dat proces nam ook het Steunpunt NT2 een belangrijke rol waar. Deze concretisering diende als basis voor het bepalen van de minimale voorwaarden in de jaarlijkse omzendbrieven, die door de inspectie opgevolgd werden. Het circulaire beleid leidde tot een gestage, toenevende professionalisering in scholen. De klemtoon verschoof van de migrant als probleemleerling (die onvoldoende Nederlands kent, niet vertrouwd is met Vlaamse omgangsvormen en verwachtingen...) naar het verbeteren van de leraar- en schoolaanpak.

Naast een verbeterde werking van scholen had het OVB ook invloed op het bredere onderwijsbeleid: in 1993 startte het project overgang derde kleuter - eerste leerjaar, werd een begin gemaakt met een non-discriminatiebeleid en werd de regelgeving voor neveninstromers gewijzigd. We overlopen bondig deze initiatieven<sup>4</sup>.

Naar aanleiding van de Oeso-doorlichting in 1991 van het Belgische onderwijssysteem, kreeg de overheid meer oog voor het probleem van het overzitten. Als gevolg daarvan werd het project overgang derde kleuter - eerste leerjaar gelanceerd (later project zorgverbreding genoemd). Naar analogie met het voorrangbeleid konden scholen een aanvraag indienen om leerproblemen bij die overgang te omschrijven en een vernieuwende aanpak uit te werken. De oproep werd in het voorjaar van 1993 gelanceerd. De toewijzing van de projecten kreeg evenwel heel wat kritiek door het ontbreken van heldere doelstellingen en selectiecriteria.

Het voorzien van ondersteuning aan scholen met migranten bracht mee dat er in de Commissie Onderwijs Migranten ook ruimte kwam voor de minder zichtbare, maar daarom niet minder pijnlijke kwestie van segregatie en discriminatie in scholen<sup>5</sup>. Deze discussie leidde tot het uitwerken van een non-discriminatiebeleid. Op 15 juli 1993 ondertekenden de onderwijspartners in de Vlaamse Onderwijsraad en de mi-

nister van Onderwijs een non-discriminatieverklaring voor een periode van vijf jaar. Daarin werd overeengekomen dat basis- en secundaire scholen in 28 gemeenten overeenkomsten zouden afsluiten zodat er een meer evenredige aanwezigheid in alle scholen van migranten mogelijk zou worden (het zogenaamde toelatings-/spreidingsbeleid). In een tweede luik werd afgesproken een bewuste strategie tegen discriminatie in scholen te voeren door het intercultureel onderwijs te veralgemenen. In het eerste jaar werden lokale overeenkomsten uitgewerkt in vijf pilootgemeenten en ontwikkelden de onderwijsnetten zogenaamde non-discriminatiecodes. Het project heeft tot heel wat polemieken geleid, maar werd met enkele technische aanpassingen voortgezet.

In hetzelfde jaar werden de doelstellingen van het onthaalbeleid voor neveninstromers bijgestuurd en werd het beleid verzelfstandigd. Het werd omgedoopt tot onthaalbeleid voor anderstalige nieuwkomers. Bedoeling was de opvang van nieuwkomers beter te laten aansluiten bij het federale vluchtelingenbeleid en het kwalitatief te verbeteren via het aanbieden van een taalbad in scholen. Omdat een taalbad maar functioneert in een omgeving waar het Nederlands de meerderheidstaal is, en rekening houdend met de uitgangspunten van het non-discriminatiebeleid, besliste de overheid het onthaalonderwijs enkel in scholen met minder dan 50% migranten te financieren. Dit leidde tot een geleidelijke verschuiving van onthaalklassen naar scholen met minder migranten.

Deze beleidsinitiatieven hangen elk op zich samen met het OVB dat zich aandient als een basis voor nieuwe ontwikkelingen in het algemene onderwijsbeleid en het doelgroepenbeleid.

### 3. HET KADER SCHERP GESTELD (1994-1998)

In 1994 worden van het OVB niet minder dan drie evaluaties uitgebracht: de eerste is van de Commissie Onderwijs Migranten die er ineens een advies aan verbond, de tweede is van de onderwijsinspectie en de derde is een extern evaluatieonderzoek door het Hiva<sup>6</sup>. De evaluaties werden door de overheid samengelegd en hebben geleid tot bijstellingen in het OVB.

Er kwamen technische wijzigingen die het beleid soepeler, maar selectiever maakten. Zo kwamen de geografische beperkingen van de kansarmoedegebieden te vervallen waardoor voortaan alle scholen met 10% doelgroepoerlingen in aanmerking kwamen voor extra-omkadering. Tweede wijziging was het volledig voorwaardelijk maken van deze laatste. Scholen werden voortaan geselecteerd op hun aanwendingsplan, terwijl ze voordien enkel aanwijzingen tot bijsturing kregen. Derde wijziging was het inkrimpen van het extra contingent begeleiders om zo taken naar de reguliere pedagogische begeleiding over te hevelen. Vierde wijziging was het invoeren van een jaarlijkse controle door de onderwijsinspectie.

Hoewel het belang van dit alles niet te onderschatten valt voor de concrete werking van de scholen, liggen de belangrijkste verschuivingen mijns inziens op het vlak van de doelstellingen. De eerste doelstelling "Achterstandsbestrijding" zoals in 1991 geformuleerd, werd vervangen door "het bevorderen van de doorstroming". Aan de basis lag de redenering dat wanneer scholen beter (kunnen) inspelen op de behoeften van de leerlingen, dit zich moet vertalen in een betere proportionele verdeling van

migranten over de verschillende onderwijsvormen (algemeen vormend, technisch, beroeps- en kunstonderwijs) en uiteindelijk een hogere participatie in het hoger onderwijs moet teweeg brengen. Als gevolg van deze bijsturing werd de opdracht van het PMS inzake het onderwijsvoorrangsbeleid in 1996 aangepast. Vanaf dan werden PMS-centra voorondersteld zich minder met projecten in te laten en meer systematische aandacht te besteden aan de overgang van basis- naar secundair onderwijs.

De tweede doelstelling "het bevorderen van de integratie" werd meer concreet gemaakt door het naar voren schuiven van het intercultureel onderwijs als beleidsdoelstelling. Dit vertaalde zich onder meer in het oprichten van een Steunpunt Intercultureel Onderwijs aan de RUG en door het opnemen van het intercultureel onderwijs in het beleidsonderdeel onderwijsvoorrang, waardoor scholen vanaf dan ook middelen mochten inzetten voor de uitvoering ervan.

Het gevolg van deze bijstellingen was een gerichtere werking, maar ook een 'uitstoot' van wat eufemistisch 'niet implementerende scholen' genoemd werd. Het ging jaarlijks om ongeveer 35 scholen (10%) wier aanwendingsplan niet voldeed aan de minimale voorwaarden. Het feit dat zij naast de bijkomende middelen grepen, leidde tot heel wat discussie. Van de kant van de scholen werd geargumenteed dat het voorrangbeleid precies diende om deze scholen te ondersteunen. Minister Luc Van den Bossche heeft daar herhaalde malen op gerepliceerd dat het voorrangbeleid in de eerste plaats bedoeld is "voor kansarme leerlingen, niet voor kansarme scholen". Ik zie twee argumenten die pleiten voor de stelling van de overheid. Om te beginnen: scholen gelegen in sterk kansarme buurten en met een moeilijke populatie deden het soms erg goed; er is bij de beoordeling vooraf en de controle door de inspectie achteraf geen rechtstreeks verband vastgesteld tussen de populatie van de school, haar ligging en de kwaliteit van het aanwendingsplan<sup>7</sup>. Een tweede argument is de vaststelling dat scholen die door een zwak aanwendingsplan niet in aanmerking kwamen, dat het jaar daarop meestal wél deden; vaak werd er na enkele jaren extra omkadering een soort van indommelingseffect vastgesteld dat leidde tot een verlappende werking. Het verlies van de extra omkadering tijdens één schooljaar volstond in de meeste gevallen om scholen weer aan de slag te krijgen.

De aanpassingen 'en cours de route' in het voorrangbeleid zijn geen geïsoleerd feit. Hetzelfde doet zich voor bij het project derde kleuter- eerste leerjaar en het beleid naar anderstalige nieuwkomers. Enkel het non-discriminatiebeleid werd, ondanks de jaarlijkse animositeit in de pers bij het begin van het schooljaar, onverminderd verdergezet. De slordige start van voornoemd project had heel wat kritiek op het overheidsbeleid losgemaakt. Die leidde tot een graduele aanscherping van de doelstellingen, de doelgroep en de beoordelingscriteria. De doelstelling 'voorkomen van leerproblemen' werd aangevuld en verscherpt door er het 'tegengaan van kansarmoede' er aan toe te voegen. Dit was ingegeven door de intussen al decennia oude vaststelling in de wetenschappelijke literatuur dat leerproblemen vooral bij kansarmen voorkomen. De concrete aanleiding tot de bijsturing was het verschijnen van het

***Fundamentele kwestie  
was/is: moet het  
voorrangsbeleid zich  
richten op migranten of  
op alle kansarmen?***

‘Algemeen rapport over de armoede’ in 1994. Meteen kreeg het project een duidelijker doelgroep: scholen met autochtone kansarmen die geconfronteerd worden met leerproblemen. De meer omlinjende omschrijving liet toe de extra middelen gericht en selectiever toe te kennen. Formele, statische criteria zoals het al dan niet inzetten van een taakleerkracht werden vervangen door meer dynamische criteria zoals diagnose, planmatigheid, structurele en aanvullende werking, mate van (zelf)evaluatie. Het programma werd uitgebreid naar het tweede leerjaar en er werd voorzien in wetenschappelijke ondersteuning en vorming aan scholen (F. Laevers, KULeuven en de steunpunten NT2 (KULeuven) en ICO (RUG)). Deze ingrepen hadden tot resultaat dat het project meer aansluiting vond bij het voorrangsbbeleid.

***Regulier beleid moet  
aantal realisaties van  
onderwijsvoorrang  
overnemen.***

De aanpassingen in 1993 aan het onthaalbeleid voor anderstalige nieuwkomers werden in 1996 in mineur verdergezet. Omwille van het toenemend aantal kinderen van asielzoekers werden de beperkingen op het aantal scholen in het basisonderwijs opgeheven en werd het aantal onthaalscholen in het secundair onderwijs opgetrokken. Tegelijk werden de voorwaarden voor erkenning en de duur van het onthaal scherper gesteld. Algemeen werd de bedoeling omschreven als het aanbieden van een opvang en onthaal die normaal begaafde leerlingen in één volledig schooljaar moet toelaten zonder belemmeringen door te stromen in het onderwijs. Daarmee stelde het onthaalbeleid zich af op een internationaal gemiddelde. De keuze voor het taalbad werd gehandhaafd, wat als consequentie had dat scholen met meer dan 50% migranten slechts in aanmerking kwamen voor het organiseren van onthaalonderwijs, als er plaatselijk geen alternatief voorhanden was.

Met deze aanpassingen kwamen ook de oude tegenstellingen naar boven die zich tussen 1989 en 1991 al voorgedaan hadden.

De keuze tussen kansarm of migrant werd door het bijsturen van het programma derde kleuter- eerste/tweede leerjaar verzacht, zij het dat autochtone en allochtone kansarmen via twee aparte programma's benaderd werden. Het selectiever maken van beide en het invoeren van een jaarlijkse controle door de inspectie maakte duidelijk dat de extra omkadering steeds meer als voorwaardelijk aangezien werd. De argumentatie van de overheid luidde dat er een onderscheid dient gemaakt tussen de reguliere en de extra omkadering. De reguliere omkadering van scholen is vastgelegd in de gewone regelgeving en wordt door de grote (grondwettelijk voorziene) onderwijsvrijheid vooral bepaald door de aanbieders. De extra omkadering valt terug op een afzonderlijke regelgeving. Ze vertrekt van het standpunt van de zwakke gebruiker en is bedoeld als een sociale correctie op het functioneren van de 'onderwijsmarkt'. Vanuit die benadering valt beter te begrijpen waarom de overheid ervoor koos om het personeel dat in de projecten aan de slag was weliswaar anciënniteit voor een vaste benoeming te laten verwerven, maar benoemingen in die betrekkingen onmogelijk te maken. Met het decreet basisonderwijs (1996) werden de projecten ook als tijdelijk gedefinieerd. Ze moeten geregeld geëvalueerd worden en het parlement moet de kans krijgen er zich over uit te spreken.

#### 4. VERBREDEDEN OF VERSMALLEN? (1998- )

Het naast elkaar bestaan van de programma's voor allochtone en autochtone kansarmen mag dan al verklaard worden vanuit hun ontstaansgeschiedenis, het blijft een bureaucratische absurditeit dat scholen die beide groepen op de schoolbanken hebben aparte plannen moeten indienen, twee verschillende omkaderingen moeten berekenen en daarop anders gecontroleerd worden. Scholen wezen er op dat de 'planninglast' te zwaar begon te wegen in verhouding tot de baten. Een versmelting van beide programma's lag voor de hand. De overheid schreef een onderzoek uit, stelde adviesgroepen samen en toog aan het werk. Bij de uitwerking van de versmelting rezen evenwel problemen die te maken hadden met zowel de doelstellingen als de technische uitwerking.

Met betrekking tot de doelstellingen rees er een tegenstelling over wat zorgverbreding *sensu lato* nu precies inhield. Voor de enen lag de prioriteit bij het bestrijden van de kansarmoede en was het werken aan leerproblemen daar een onderdeel van. Het project moest daarom vooral preventief gericht zijn en zich toespitsen op het verhogen van de professionaliteit van de school en de klastitularis. Voor anderen lag de prioriteit bij het fenomeen van de leerproblemen (dislexie, discalculie, socio-emotionele problemen...) en zou het veeleer focussen op het verbeteren van de remediëringcapaciteit van de scholen. Deze laatste benadering koppelde het project ook aan de idee van inclusief onderwijs waarbij de kloof tussen gewoon en buitengewoon onderwijs zou geslecht worden. Intensief overleg leidde tot een concrete *modus vivendi* waarbij alle scholen de opdracht kregen te werken aan zorgverbreding, maar de prioriteit ging naar scholen met een kansarme leerlingpopulatie. Naarmate de beschikbare financiële middelen zouden toenemen, zou de groep scholen uitgebreid worden.

Daarmee verschoof de discussie naar het concrete, technische niveau. De vraag rees hoe men scholen met kansarme leerlingen op een objectieve wijze kon identificeren? Onderzoek uitgevoerd door de vakgroep Onderwijskunde van de RUG en het Hiva wees (nogmaals) uit dat de opleidingsgraad van de ouders, de tewerkstelling en de gezinssamenstelling elk op zich, maar in afnemende mate het best leerproblemen voorspellen. Indicatoren zoals de ligging in kansarme wijken, bleken onvoldoende selectief te zijn om de scholen met kansarme leerlingen van andere te onderscheiden. De keuze voor individuele, sociale achtergrondskennmerken als indicator hield in dat scholen deze gegevens aan de ouders zouden opvragen en ze, weliswaar anoniem, aan de overheid doorgeven. Hier botste men op bezwaren inzake privacy. Hoewel de privacywetgeving mits toestemming van de betrokken ouders de mogelijkheid voorziet om deze gegevens op te vragen én op voorwaarde dat ze anoniem gecentraliseerd worden, was het aanvoelen van de overheid dat de publieke opinie dit als een brug te ver zou beschouwen<sup>8</sup>. De feitelijke versmelting werd afgeblazen. Wel besliste de overheid de programma's voortaan voor twee jaar toe te kennen, het project derde kleuter-eerste/tweede leerjaar werd uitgebreid naar het hele basisonderwijs en officieel omgedoopt tot programma zorgverbreding. Derde verandering was inhoudelijk een sterke afstemming tussen de programma's onderwijsvoorrrang en zorgverbreding.

Intussen heeft de nieuwe minister van onderwijs, Marleen Vanderpoorten, beslist het bestaande beleid met twee jaar te verlengen.

## II. Meer van hetzelfde?

In dit deel wordt stilgestaan bij mogelijke ontwikkelingen. Eerst wordt ingegaan op de vraag in hoeverre onderwijsvoorrang (en zorgverbreding) een louter verlengstuk zijn van een algemeen onderwijsbeleid dan wel of deze programma's een eigenstandig doel hebben. In een tweede punt wordt ingegaan op de kernpunten die dergelijke programma's mijns inziens moeten nastreven. Ze bieden ineens een kapstok voor het breder evalueren van dergelijke programma's.

### 1. MAINSTREAMING

De vraag is wat men wil met programma's zoals onderwijsvoorrang (en zorgverbreding). Er bestaat in bepaalde onderwijsmiddelen een tendens deze projecten te 'mainstreamen', t.t.z. zodanig aan te passen dat ze beter aansluiten bij het reguliere onderwijsbeleid. Op zich lijkt daar niks op aan te merken, ware het niet dat daarmee aan hun essentie dreigt voorbij gegaan te worden. Mijn stelling is dat niet het programma onderwijsvoorrang moet aangepast worden, maar het reguliere beleid een aantal verwezenlijkingen van onderwijsvoorrang moet overnemen. Het is immers omdat het reguliere schoolse aanbod niet voldeed aan de behoeften, dat onderwijsvoorrang (en zorgverbreding) er gekomen is. Eenmaal scholen in hun gewone (tegenover hun extra) werking de aandachtspunten van de programma's opgenomen hebben, kunnen deze projecten bijgestuurd worden in functie van nieuwe vragen of gewoon afgeschaft worden. Vooraleer er sprake is van aanpassen of afschaffen moet men nagaan wat in de reguliere regelgeving overgenomen is.

Pedagogisch-didactische aandachtspunten van onderwijsvoorrang zijn opgenomen in de eindtermen. Zo zijn de eindtermen basisonderwijs voor Nederlands helemaal geschoeid op het taalvaardigheidsonderwijs Nederlands, wat gegroeid is uit het onderwijs Nederlands als tweede taal. Wat dit werkveld betreft, is de overname geslaagd te noemen. Vervolgens is er in de eindtermen ook aandacht voor het intercultureel onderwijs. Maar in tegenstelling tot het Nederlands zit het intercultureel onderwijs in de (leergebied of vak-)overschrijdende eindtermen, wat maakt dat ze niet verplicht zijn, maar enkel 'na te streven'. Daar komt nog bij dat intercultureel onderwijs nog sterk in etnische termen vertaald is en zich richt op verandering van houdingen, veeleer dan op het aanleren van interculturele vaardigheden voor iedereen. De eindtermen kunnen dan slechts een eerste opstapje zijn en volstaan op zich zeker niet. Uit de praktijk blijkt intussen dat dit ook geldt voor het taalvaardigheidsonderwijs Nederlands. Scholen die niet in onderwijsvoorrang (en zorgverbreding) gewerkt hebben, gaan voorlopig gewoon door met het geven van kennisgericht moedertaalin plaats van taalvaardigheidsonderwijs. Enkel de naamplaatjes worden veranderd. Evaluatie zal moeten uitmaken of dit in de toekomst verandert. Conclusie is dat de bekommernissen van het voorrangbeleid slechts summier overgenomen zijn in het reguliere beleid. M.a.w., het te verwachten effect van de reguliere regelgeving op de terreinen van onderwijsvoorrang is gering. Zolang de scholen zelf de pedagogisch-didactische vernieuwingen niet in hun regulier aanbod geïntegreerd hebben, blijft er nood aan een programma dat hen daartoe stimuleert en controleert.

Naast inhoudelijke veranderingen in scholen, mikt onderwijsvoorrang ook op strategische veranderingen in het onderwijslandschap. Deze laatste zijn er op gericht migranten (en, via het programma zorgverbreding, autochtone kansarmen) niet langer de speelbal te maken van institutionele belangen in het onderwijs. Al te vaak worden deze doelgroepen als een vergiftigd geschenk doorgeschoven naar een klein segment van het scholenveld als indianen naar een reservaat. Door de inhoudelijke werkvelen als voorwaarde te stellen voor bijkomende omkadering én door de ondersteuningsstructuur, worden scholen ertoe aangezet daarrond te werken. Het inpassen van die programma's in de reguliere regelgeving zal het voorwaardelijk en selectief karakter grotendeels afvlakken. Reguliere regelgeving wordt namelijk gekenmerkt door een grote vrijheid van scholen op het inhoudelijke vlak en door een nagenoeg automatische omkadering (vooral afhankelijk van de leerlingaantallen). Als men programma's als onderwijsvoorrang en zorgverbreding inschrijft in de reguliere regelgeving betekent dit dat hun impact zwaar zal ingeperkt worden. De overheid zal niet langer inhoudelijke voorwaarden kunnen stellen, noch de middelen selectief kunnen toekennen. Dit betekent concreet dat scholen enkel kan gevraagd worden meer te doen van wat ze al doen. De evaluatie van de projecten van vóór 1991 heeft geleerd dat dit gewoon niet goed genoeg is. Programma's zoals onderwijsvoorrang en zorgverbreding zijn slechts zinvol als ze scholen ertoe aanzetten hun gewone werking (ge-regeld via de reguliere regelgeving) aan te vullen en te verbeteren met een gerichte werking in functie van een algemene probleemstelling. Op termijn moet die gerichte werking leiden tot een grondig herdenken en bijsturen van de gewone werking. Maar zoiets vraagt tijd en succeservaringen. Vandaar de noodzaak voor bijkomende programma's die over een langere tijdsduur lopen, duidelijk omschreven doelstellingen hebben, de allocatie van middelen strategisch aanwenden via het objectief bepalen van een doelgroep, selectief extra omkadering toekennen en inhoudelijk goed doordachte en maatschappelijk relevante voorwaarden stellen. Vooral het laatste is belangrijk : maatschappelijke voorwaarden zijn immers meer dan pedagogisch-didactische voorwaarden. Ze hebben niet alleen een impact op het schoolinterne gebeuren, maar leggen de band met bredere ontwikkelingen in de samenleving.

***Voorrangsbepeld: in de eerste plaats bedoeld «voor kansarme leerlingen, niet voor kansarme scholen...?!***

## **2. KERNPUNTEN VOOR ONDERWIJSPROGRAMMA'S**

Een bredere beoordeling van het programma onderwijsvoorrang vraagt dat men zich niet beperkt tot de scholen, maar veeleer vertrekt van de maatschappelijke positie van migranten (en autochtone kansarmen). In dit verband dient opgemerkt dat de laatste tien jaar de problematiek van de achterstand en de integratienotie gewijzigd is.

Door de toegenomen professionalisering zijn scholen die met onderwijsvoorrang gewerkt hebben, veel beter in staat de aanvankelijke achterstand van migranten aan te pakken. Ze beschikken over de inzichten en methoden om daarop een adequaat antwoord te geven. Daartegenover dient vastgesteld dat de achterstand op het einde van

de schoolloopbaan niet afgenomen is. Dit wijst op een manke uitvoering van deze aanpak over het geheel van de schoolloopbaan. Het volstaat namelijk niet een migrant bij te werken in de eerste jaren, als door de gewone werking nadien de kloof tussen kansarme en niet kansarme leerlingen opnieuw vergroot. Er zal in de toekomst meer aandacht moeten gaan naar de mechanismen van achterstelling in scholen. Die zijn dezelfde voor autochtone en allochtone kansarmen. Een gezamenlijke aanpak dring zich dan ook op.

Inzake integratie heeft zich een gelijkaardige evolutie voltrokken. Oorspronkelijk was integratie gericht op een deelgroep van de schoolbevolking. Met de professionalisering van het intercultureel onderwijs is duidelijk geworden dat het er niet om gaat migranten aan te passen aan de bestaande maatschappij. Deze samenleving evolueert ook op zich. Het komt er dan ook op aan alle leerlingen te leren omgaan met de sociale en culturele verscheidenheid van de maatschappij. Dit betekent dat ook inspanningen voor de autochtone groep leerlingen moeten gedaan worden.

Tegenover deze achtergrond zie ik drie kernpunten waaraan aanvullende onderwijsprogramma's moeten werken: (1) de mate waarin scholen (hun leerlingen leren) omgaan met diversiteit, (2) de inbedding van programma's in een bredere beleidscontext van welzijnsbevordering en stedelijke vernieuwing en (3) het uitwerken van lokale schooloverstijgende acties.

Daadwerkelijk omgaan met diversiteit vraagt van scholen een meer dan oppervlakkige bijsturing van hun werking. Scholen vertrekken niet alleen inhoudelijk, maar ook organisatorisch nog sterk van het principe van homogenisering. Vanuit de didactiek werd sedert de jaren zeventig de noodzaak gesteld van differentiatie. Op zich blijft deze optie zinnig, maar het bereik ervan is te beperkt. Ze richt zich namelijk te veel tot de capaciteit van de individuele leraar om met verschillen van leerlingen om te gaan. Het principe van de homogenisering wordt als dusdanig niet in vraag gesteld, waardoor op klas- en schoolniveau de zaken bij hetzelfde blijven. Programma's zouden scholen ertoe moeten aanzetten heterogeniteit als een basisprincipe te nemen in hun organisatie en leerprocessen. Deze paradigmawissel kan wanneer verscheidenheid niet langer geproblematiseerd wordt, en men daarentegen een verband zou leggen tussen diversiteit en kwaliteitsbevordering. Ondanks hun tekortkomingen bieden de eindtermen (voor het basisonderwijs) hier een goede startbasis.

Onderwijsprogramma's werken niet in een maatschappelijk vacuüm. Ze moeten aansluiten bij werkingen en acties die zich buiten de school ontwikkelen. Sedert de overdracht van bevoegdheden van het federale naar het Vlaamse niveau in 1989 en 1993 heeft zich een actiever beleid ontwikkeld dat de kansarmoede wil tegengaan, met name door het hervormen en activeren van de welzijnswerkingen en door een meer integrale aanpak in het kader van de stedelijke vernieuwing. Het ligt dan ook voor de hand dat onderwijsprogramma's vertrekken van deze ontwikkelingen en dat ze een complementariteit ontplooiën die daarop verder werkt.

Om de twee bovenstaande kernpunten waar te maken, is het aangewezen dat er lokaal, per wijk of (sub)stadsdeel overlegplatforms komen waar scholen samen zitten,

***In de toekomst moet  
meer aandacht gaan  
naar de mechanismen  
van achterstelling in  
scholen.***

akkoorden afsluiten en gezamenlijke acties gaan voeren. Bedoeling is dat er zo een gerichte reflectie komt over de rol van de school in lokale gemeenschapontwikkeling. Deze fora moeten meer zijn dan een onderonsje, ze zouden moeten kunnen leiden tot een concrete samenspraak tussen onderwijzensen en andere actoren, waarbij ook heikele punten zoals de opvang van nieuwkomers, tendensen tot concentratie, eenzijdige concurrentie concreet kunnen aangepakt worden.

Deze kernpunten zijn vrij algemeen geformuleerd. De invulling ervan kan niet anders dan overgelaten worden aan de concretisering in de programma's. Dat is evenwel slechts mogelijk als de onderwijsprogramma's ruimte bieden voor de uitwerking ervan.

#### BEKNOPTE BIBLIOGRAFIE

KONINKLIJK COMMISARIAAT VOOR HET MIGRANTENBELEID (1989) *Integratie(beleid), een werk van lange adem*, Brussel, drie delen.

TERKESSIDIS, K. en VAN DE VELDE, V. (1991) *Een onderwijsvoorrangsbeleid in Vlaanderen. Een antwoord op de achterstand van de migranten*, Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid.

VANHOREN I. en VAN DE VELDE, V. (1991) *Onderzoek naar de etnische herkomst van leerlingen in het basisonderwijs*, Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid.

VERLOT, M. (1990) *Migranten in het basisonderwijs. Analyse van beleidsmaatregelen en experimenten*, Leuven, Hoger Instituut voor de Arbeid, twee delen.

VERLOT, M., *Allochtonen in het onderwijs. Een politiek antropologische studie naar het integratie- en onderwijsbeleid in de Franse en Vlaamse Gemeenschap van België (1988-1998)*, Universiteit Gent, onuitgegeven proefschrift.

VERLOT, M. e.a. (ter perse) *Intercultureel onderwijs: leren van verscheidenheid*. Gent, Steunpunt Intercultureel onderwijs.

(1) Het onderzoek wordt uitgevoerd onder promotorschap van Leo Lagrou (KU Leuven, Hiva). Veerle Van de Velde (Hiva) staat in voor het onderzoek naar de effecten inzake leervinst en leerachterstand. Marc Verlot is copromotor en neemt samen met Katrijn Hillewaere (Steunpunt ICO, RUG) het onderzoek naar de uitvoering van de vernieuwing voor zijn rekening.

(2) Een doelgroepopleerling wordt geïdentificeerd op basis van de opleidingsgraad van de moeder en de allochtone herkomst (via de moeder of de grootmoeder).

(3) In 1989 verscheen van de hand van Jo Kloprogge een samenvatting van de evaluatiestudies van het Nederlandse onderwijsvoorrangsbeleid waaruit overduidelijk bleek dat het onvoorwaardelijk toekennen van middelen aan scholen op termijn leidt tot vervaging en institutionalisering, en de oorspronkelijke doelstellingen uit het oog worden verloren. Kloprogge stelde ondermeer vast dat een aanzienlijk aantal scholen niet langer wist dat de extra middelen waren bedoeld voor het voeren van een voorrangsbeleid voor etnisch-culturele minderheden.

(4) Een meer omstandige en kritische bespreking vraagt voor elk van deze initiatieven een artikel op zich.

(5) Het was Mark Laquière, vertegenwoordiger van het ACOD, die dit punt op de agenda zette.

(6) Auteurs zijn Joan Ramakers, Sven Sierens, Ingrid Vanhoren en Veerle Van de Velde. Het rapport werd door de overheid niet vrijgegeven.

(7) Met uitzondering van twee steden: Antwerpen en Mechelen. Over de jaren heen bleken scholen in één onderwijsnet in Antwerpen en scholen uit alle onderwijsnetten in Mechelen systematisch lager te scoren op de aanwendingsplannen dan de rest van het Vlaamse Gewest en Brussel. Een sluitende verklaring is nooit gevonden. Er zijn geen objectieve factoren die dit verschil verklaren, wat me ertoe aanzet geloof te hechten aan wat een directie in Mechelen op het eind van een vergadering zei: "Het zit 'em tussen ons oren, in ons koppeke. We moeten anders naar de wereld leren kijken".

(8) Deze discussie werd pas in die termen gevoerd op het ogenblik dat deze gegevens ook bij autochtone niet kansarme Vlamingen zouden opgevraagd worden. Het probleem stelde zich blijkbaar in veel mindere mate zolang deze gegevens enkel bij allochtonen opgevraagd werden zoals reeds sedert 1991 voor het voorrangsbeleid gebeurt. Hier is duidelijk sprake van een afweging met twee maten en gewichten.