

Onderwijs in Allochtone Levende Talen (Oalt)

10 april 2001

Inhoud

	Samenvatting	1
1	Inleiding	6
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	6
1.2	Doel- en probleemstelling	6
1.3	Uitvoering van het onderzoek	7
1.3.1	Landelijk niveau	8
1.3.2	Gemeentelijk niveau	8
1.3.3	Schoolniveau	8
1.4	Opbouw van het rapport	9
2	De wet Oalt	10
2.1	Voorgeschiedenis Oalt	10
2.2	De commissie-Van Kemenade	10
2.3	Verschillen tussen Oalt en Oetc	12
2.4	Bekostiging	13
2.5	Planvorming	14
2.6	Dubbele doelstelling van de wet	15
2.7	Samenvattend	16
3	Beperkte beleidsvrijheid van gemeenten	17
3.1	Inleiding	17
3.2	Wachtgeldproblematiek	17
3.3	Pragmatiek	21
3.4	Uitbreiding naar nieuwe doelgroepen	22
3.5	Samenvattend	23
4	Knelpunten bij uitvoering op schoolniveau	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Oalt-lessen buiten schooltijd	25
4.3	Taalondersteuning	27
4.4	Bekwaamheid leerkrachten	28
4.5	Samenvattend	30
5	Toezicht ministerie	31
5.1	Inleiding	31
5.2	Centrale Financiën Instellingen	31

5.3	Accountantsdienst	3 I
5.4	Inspectie van het Onderwijs	3 I
5.5	Samenvattend	3 I
6	Conclusies en aanbevelingen	3 I
6.1	Conclusies	3 I
6.2	Aanbevelingen	3 I
7	Reactie staatssecretaris en nawoord Rekenkamer	3 I
7.1	Reactie staatssecretaris	3 I
7.2	Nawoord Rekenkamer	3 I
	Bijlage: Vijf casestudies	3 I

Samenvatting

De Rekenkamer heeft in de periode mei 2000 tot december 2000 onderzoek verricht naar de uitvoering van de wet Onderwijs in Allochtone Levende Talen (Oalt).

Bij de wet Oalt staat het belang van onderwijs in de moedertaal voorop. Het hoofddoel van de wet Oalt is het geven van buitenschools onderwijs in de eigen taal aan allochtone kinderen. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat een individu door kennis van zijn eigen culturele achtergrond zelfbewuster kan integreren en participeren in de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd moet Oalt bijdragen aan het behouden en bevorderen van de culturele verscheidenheid in Nederland.

De wetgever heeft de gemeenten de mogelijkheid geboden om naast of in plaats van Oalt buiten schooltijd, taalondersteuning (ondersteuning bij de verwerving van de Nederlandse taal) onder schooltijd aan leerlingen van de eerste vier groepen van de basisschool te bieden. In de wet is dus sprake van een vermenging van twee beleidssporen, te weten het cultuurpolitieke beleidsspoor en het beleidsspoor ter bestrijding van onderwijsachterstanden.

Het onderzoek is uitgevoerd op drie niveaus, te weten landelijk niveau, gemeentelijk niveau en schoolniveau. Het onderzoek op landelijk niveau vond plaats via documentenstudie en gesprekken met deskundigen. Het onderzoek op gemeentelijk- en schoolniveau is verricht door middel van casestudies. Doel van de casestudies was de problematiek van de uitvoeringspraktijk te illustreren.

De Rekenkamer heeft onderzocht welke problemen gemeenten en scholen ontmoeten bij de uitvoering van de wet Oalt en in hoeverre die problemen te herleiden zijn tot

de inhoud van de wet, dan wel de randvoorwaarden waaronder de wet Oalt moet worden uitgevoerd.

Beperkte beleidsvrijheid voor gemeenten

De gemeenten zijn verplicht het Oalt-plan zodanig vast te stellen en de middelen zo toe te kennen dat wachtgeld tot een minimum beperkt blijven. Daardoor blijven veel ex-Oalt-leerkrachten (leerkrachten Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur) die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, aan de school verbonden. Het gevolg is dat het blijven werken met onbekwame leerkrachten ondergeschikt wordt gemaakt aan het voorkomen van uitgaven voor wachtgeld.

Gemeenten zijn vanwege het beperkte budget en om organisatorische redenen niet in staat om het aanbod van Oalt-lessen, dat in de Oalt-periode bestond uit de lessen Turks en Arabisch, meer dan marginaal uit te breiden naar nieuwe taalgroepen.

Een meerderheid van de gemeenten kiest voor taalondersteuning om de knelpunten die zich voordoen bij Oalt buiten schooltijd te omzeilen. Het gevolg is dat het hoofddoel van de wet Oalt, namelijk het geven van Oalt-lessen in de eigen (allochtone) taal buiten schooltijd niet ten volle wordt gerealiseerd. Door te kiezen voor taalondersteuning wordt Oalt in feite gebruikt als extra ondersteuning van het Goa-beleid.

Knelpunten bij scholen

Er bestaat weinig belangstelling voor Oalt-lessen buiten schooltijd bij zowel leerlingen, ouders en leerkrachten. De Oalt-leerkrachten zijn weinig gemotiveerd om de lessen buiten schooltijd te geven. Veel lessen vallen uit door ziekteverzuim.

Het omzeilen van de knelpunten rondom Oalt buiten schooltijd, heeft ertoe geleid dat veel scholen de Oalt-leerkrachten inzetten voor taalondersteuning. Omdat veel Oalt-leerkrachten het Nederlands onvoldoende beheersen, vormt het geven van taalondersteuning door deze leerkrachten een probleem. Het zal nog jaren duren voor nieuwe bekwame leerkrachten in voldoende mate beschikbaar zullen zijn, omdat de instroom van studenten voor opleiding tot Oalt-leerkracht te wensen overlaat.

Toezicht ministerie van OCW

De Hoofddirectie Centrale Financiën Instellingen (Cfi), de departementale Accountantsdienst (AD) en de Inspectie van het Onderwijs houden vanuit het ministerie van OCW toezicht op de uitvoering van de wet Oalt. Cfi en de AD zijn hiermee onlangs gestart. De minister van OCW heeft hierdoor tot nu toe geen zicht op de besteding van de Oalt-middelen.

De Inspectie van het Onderwijs heeft weliswaar in het jaar 2000 een onderzoek gedaan naar de inzet van taalondersteuning op schoolniveau, maar heeft tot op heden geen onderzoek verricht naar de bekwaamheid van leerkrachten die taalondersteuning geven.

Op de Oalt-lessen buiten schooltijd houdt de Inspectie nog geen toezicht.

De Rekenkamer beveelt de staatssecretaris op basis van de in dit rapport beschreven uitvoeringspraktijk aan, de gekozen beleidsdoelstelling en het gekozen beleidsinstrument op grond van een meer diepgaande evaluatie van de wet, opnieuw te beoordelen.

Aangezien het onderwijsachterstandenbeleid wordt vormgegeven door Goa, wordt aanbevolen de herbeoordeling te focussen op het cultuurpolitieke beleidsdoel. De Rekenkamer beveelt aan de gekozen beleidsdoelstelling concreet te formuleren opdat deze doelstelling te operationaliseren is. Tevens verdient het aanbeveling aangrijpingspunten te formuleren om te kunnen meten in welke mate het doel bereikt wordt.

Wanneer niet wordt besloten tot een diepgaande evaluatie, dan is op korte termijn aandacht nodig voor het oplossen van het personeelsprobleem.

Reactie staatssecretaris

De staatssecretaris geeft in haar reactie aan dat de door de Rekenkamer gesignaleerde knelpunten in de uitvoering bij gemeenten en scholen grotendeels overeenkomen met een recent gepubliceerde verkenning van het SCP.

De staatssecretaris wil de knelpunten oplossen via maatregelen voor de korte termijn en voor de lange termijn.

Tot de maatregelen voor de korte termijn behoren wetgeving die eisen stelt aan de Nederlandse taalbeheersing van Oalt-leerkrachten, subsidies voor cursussen en opleidingen en overleg over de wachtgeldproblematiek.

Met het oog op de langere termijn loopt er een adviesaanvraag bij de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur, waarin wordt verzocht om gezamenlijk een toekomstperspectief voor Oalt op de middellange en lange termijn te schetsen.

De staatssecretaris geeft aan dat zij bij het verkennen van een nieuw kader voor Oalt het doel waar mogelijk zo concreet mogelijk zal formuleren en operationaliseren, een en ander in lijn met het VBTB-gedachtegoed.

Voorts meldt de staatssecretaris dat de Accountantsdienst het bekostigingsjaar 1999 gaat onderzoeken met als doel inzicht te verkrijgen in de controleerbaarheid en dat Cfi specifieke uitkeringen aan de gemeenten met betrekking tot Oalt over het vergoedingsjaar 2000 integraal gaat controleren. Bovendien zullen de controleprotocollen waar nodig verder worden aangescherpt.

Wat de toezichtstaak van de Inspectie betreft kondigt de staatssecretaris aan dat per 1 augustus 2001 daadwerkelijk kan worden begonnen met toezien op de bekwaamheid van de Oalt-leerkrachten. Voorts heeft de Inspectie inmiddels een (opzet voor een) toetsingskader ontwikkeld om de kwaliteit van de Oalt-lessen buiten schooltijd te kunnen beoordelen.

Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van de acties die de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in haar reactie aankondigt, maar acht op een aantal punten nadere concretisering, dan wel verdergaande actie noodzakelijk.

Zo zou de Rekenkamer graag zien dat de staatssecretaris aangeeft welke aanpak haar precies voor ogen staat bij het concreet formuleren en operationaliseren van het doel van Oalt.

Voorts betwijfelt de Rekenkamer of de maatregelen die de staatssecretaris noemt op het gebied van cursussen en opleidingen voor (potentiële) Oalt-docenten op korte termijn toereikend zullen zijn. De Rekenkamer mist met name initiatieven ter vergroting van de instroom naar de PABO-

opleidingen tot Oalt-leerkracht. De noodzaak hiertoe klemt des te meer door de – overigens positief te beoordelen – wettelijke bepaling per 1 augustus 2001 dat taalondersteuning (ondersteuning bij de verwerving van de Nederlandse taal) alleen gegeven mag worden door Oalt-leerkrachten die er blijk van geven over voldoende beheersing van de Nederlandse taal te beschikken. Een laatste punt betreft de regievraag: onder erkenning van de weerbarstigheid van de Oalt-problematiek, moet de Rekenkamer constateren dat de tijd een kritische factor begint te worden. Eén van de bevindingen is immers dat in de praktijk vooral gekozen wordt voor Oalt in de vorm van taalondersteuning ten koste van lessen in de eigen (allochtone) taal. De (on)wenselijkheid van deze tendens is evenwel nog niet vastgesteld. De Rekenkamer dringt daarom bij de staatssecretaris aan op voortvarende actie, om niet door de feitelijke ontwikkelingen te worden ingehaald.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding voor het onderzoek

De vaste kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gaf in reactie op het onderzoeksprogramma 1999 van de Algemene Rekenkamer de suggestie mee om een onderzoek in te stellen naar de uitvoering van de wet Onderwijs in Allochtone Levende Talen (Oalt). De Kamer deed deze suggestie, omdat sinds de invoering van de wet Oalt per 1 augustus 1998, het beleid voor onderwijs in de eigen taal van allochtone leerlingen wordt uitgevoerd door de gemeenten. De voor dat beleid bestemde middelen, die het Rijk voorheen rechtstreeks aan de scholen ter beschikking stelde, worden nu via een specifieke uitkering aan de gemeenten verstrekt. De Tweede Kamer heeft daardoor minder zicht gekregen op de uitvoering van het beleid en de besteding van de middelen. De informatie, die de Kamer tot nu toe ontvangen heeft, bleef beperkt tot de gemeentelijke beleidsvorming en betrof met name de stand van zaken rond het vaststellen van de gemeentelijke Oalt-plannen.

2.2 Doel- en probleemstelling

Het onderzoek heeft als doel de Tweede Kamer te informeren, zodat men beter toegerust is voor de discussie over de wijze waarop het cultuurpolitieke beleidsdoel van integratie en participatie van allochtone leerlingen in de Nederlandse samenleving het beste kan worden bereikt.

De probleemstelling van het onderzoek luidt als volgt:

Welke problemen ontmoeten gemeenten en scholen bij de uitvoering van de wet Oalt en in hoeverre zijn die problemen eventueel te herleiden tot de inhoud van de wet, dan wel de randvoorwaarden waaronder de wet moet worden uitgevoerd?

2.3 Uitvoering van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd op drie niveaus, te weten landelijk niveau, gemeentelijk niveau en schoolniveau. Het onderzoek op landelijk niveau vond plaats via documentenstudie en gesprekken met deskundigen in het veld. Het onderzoek op de twee laatstgenoemde niveaus is uitgevoerd door middel van casestudies. Doel van de casestudies is om de concrete problematiek van de uitvoeringspraktijk te illustreren. Omdat niet het handelen van scholen als zodanig werd beoordeeld en omdat het onderzoek op landelijke niveau een behoorlijk eenduidig beeld naar voren bracht, kon worden volstaan met onderzoek bij een beperkt aantal gemeenten (drie) en scholen (vijf). Deze zijn bijgevoegd in een bijlage.

Bij de selectie van gemeenten is gelet op de volgende kenmerken:

- Grootte: gekozen is voor één van de vier grote gemeenten.
- Regionale spreiding: één gemeente in de Randstad en twee elders in het land.
- Uitvoeringsvariant (Oalt-lessen/taalondersteuning): één gemeente die de Oalt-middelen uitsluitend aan Oalt-lessen besteedt, één gemeente die de middelen uitsluitend besteedt aan taalondersteuning en één gemeente die de middelen inzet voor een combinatie van Oalt en taalondersteuning.

De selectie van scholen is tot stand gekomen in overleg met de voor de uitvoering van de wet Oalt verantwoordelijke afdeling van de gemeente. De keuze van de scholen is niet gericht geweest op minder goed functionerende scholen.

2.3.1 Landelijk niveau

Op landelijk niveau heeft de Rekenkamer tijdens haar oriëntatie op het onderwerp Oalt veel informatie verzameld over de wet Oalt en de parlementaire discussies rond deze wet.

Tevens is nader aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- wachtgeldproblematiek;
- organisatie van Oalt-lessen en taalondersteuning;
- toezichts- en verantwoordingsketen.

2.3.2 Gemeentelijk niveau

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet Oalt. Onderzocht is hoe deze uitvoering gestalte heeft gekregen. Daarbij is aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- aanwendingsdoel van Oalt-middelen (Oalt-lessen dan wel taalondersteuning);
- organisatie van Oalt-lessen en taalondersteuning;
- toezicht en verantwoording.

2.3.3 Schoolniveau

Het zijn de scholen die in de praktijk vorm en inhoud moeten geven aan buitenschoolse Oalt-lessen of aan de binnenschoolse taalondersteuning. Het zijn ook de scholen die primair met de praktische problemen worden geconfronteerd.

In het onderzoek bij scholen is aandacht besteed aan de volgende onderwerpen:

- schoolsituatie;
- bekwaamheid Oalt-leerkrachten;
- organisatie van Oalt-lessen en taalondersteuning;
- toezicht en verantwoording.

2.4 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 2 beschrijft de geschiedenis en de inhoud van de wet Oalt.

Hoofdstuk 3 gaat in op de beperkte beleidsvrijheid voor gemeenten als gevolg van de wet Oalt.

Hoofdstuk 4 behandelt de praktische knelpunten die scholen ondervinden bij de uitvoering van de wet Oalt.

Hoofdstuk 5 gaat in op het toezicht op de uitvoering van de wet Oalt door verschillende actoren van het ministerie.

In hoofdstuk 6 zijn de conclusies van het onderzoek samengevat en worden enkele aanbevelingen geformuleerd.

De casestudies bij drie gemeenten en vijf scholen zijn opgenomen als bijlage.

3 De wet Oalt

3.1 Voorgeschiedenis Oalt

De wet Oalt¹ is de opvolger van de wet Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur (Oetc), een wet die oorspronkelijk gericht was op remigratie². De veronderstelling bij de wet Oetc was dat de allochtone gezinnen na verloop van tijd in meerderheid zouden terugkeren naar het moederland. Naarmate het inzicht veld won dat de allochtone gezinnen tot de Nederlandse samenleving zouden blijven behoren, is het beleidsdoel van Oetc verschoven in de richting van integratie en emancipatie. Een goede beheersing van de moedertaal zou daarbij kunnen helpen, omdat dit het leren van een tweede taal (het Nederlands) zou vergemakkelijken. In de praktijk bleek het positieve resultaat tegen te vallen. Bovendien werd als belangrijk nadeel ervaren dat de Oetc-lessen ten koste gingen van de reguliere vakken, hetgeen niet bijdroeg aan het verkleinen van de onderwijsachterstanden onder allochtone leerlingen.

3.2 De commissie-Van Kemenade

In 1991 kreeg een commissie onder leiding van prof. dr. J. van Kemenade de opdracht een advies uit te brengen over de vraag hoe de effectiviteit van onderwijs aan allochtone leerlingen kon worden vergroot. De commissie deed de

¹ Wijzigingswet Wet op het basisonderwijs enz. in verband met het onderwijs in allochtone levende talen, 5 maart 1998, Stb. 148.

² Dit was in de lijn van artikel 15 van het Europees verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers (1982, Stb. 678): 'De betrokken Verdragsluitende Partijen treden gezamenlijk op ten einde voor zover mogelijk ten behoeve van de kinderen van de migrerende werknemers speciale cursussen op te zetten voor het onderricht in de moedertaal van de migrerende werknemer met het doel onder meer hun terugkeer in de Staat van oorsprong te vergemakkelijken'.

minister in 1992 de aanbeveling een duidelijk onderscheid te maken tussen de volgende drie beleidssporen³:

- (1) onderwijskundig beleid ter bestrijding van onderwijsachterstanden;
- (2) onderwijskundig beleid op het gebied van Nederlands als tweede taal;
- (3) cultuurpolitiek beleid op het gebied van onderwijs in allochtone levende talen en andere aspecten van intercultureel onderwijs.

De minister heeft dit advies in zijn reactie op het adviesrapport overgenomen⁴: voor elk van de drie beleidssporen zouden afzonderlijke doelstellingen worden geformuleerd en zouden de beleidsresultaten nauwkeurig worden gevolgd.

De wet Oalt is de invulling van het derde beleidsspoor: onderwijs in de eigen taal als cultuurpolitiek beleid⁵. Bij dit beleid staat het belang van het onderwijs in de moedertaal als zodanig voorop en niet zozeer het bestrijden van onderwijsachterstanden. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat een individu door kennis van zijn eigen culturele achtergrond zelfbewuster kan integreren en participeren in de Nederlandse samenleving. Tegelijkertijd wil de wetgever er met Oalt aan bijdragen dat de culturele verscheidenheid in Nederland behouden en bevorderd wordt.

In zijn reactie op het advies van de commissie-Van Kemenade heeft de minister ook aangegeven ervoor zorg te willen dragen dat op schoolniveau de drie beleidssporen in samenhang kunnen worden gebracht in één onderwijskundig geheel. Dit is in de wet Oalt tot uitdrukking gebracht door

³ 'Ceders in de tuin; Naar een nieuwe opzet van het onderwijsbeleid voor allochtone leerlingen', deel I, oktober 1992 (ook uitgebracht als kamerstuk: Tweede Kamer, 1992-1993, 21 871, nr. 23).

⁴ Tweede Kamer, 1993-1994, 23 447, nr.1, blz. 9

⁵ Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer (kenmerk PO/B-95017118) getiteld 'Uitwerkingsnotitie Oalt' (23-6-'95). Over deze uitwerkingsnotitie heeft de vaste commissie voor OCW van de Tweede Kamer op 7-12-'95 met de staatssecretaris OCW overleg gevoerd. De commissie stemde in met de hoofdlijnen (Tweede Kamer, 1996-1997, 25 176, nr.3, blz.1).

de mogelijkheid dat de gemeenten hun Oalt-plan en het Gemeentelijke Onderwijsachterstanden Plan (Goa-plan) opnemen in één overkoepelend plan.

Voorts deed de commissie-Van Kemenade de aanbeveling om bij alle beleidsmaatregelen de doelstellingen daarvan zo concreet te formuleren dat ze te operationaliseren zijn. Het verschil in onderwijsniveau tussen de instromende leerlingen en de uitstromende leerlingen moet gemeten worden met een toetsinstrumentarium. Dit toetsinstrumentarium moet gerelateerd zijn aan de kerndoelen van het basisonderwijs en van de basisvorming, daarbij inbegrepen het beheersingsniveau van Nederlands als tweede taal (NT₂) en van allochtone levende talen. Als aan deze voorwaarden is voldaan is het mogelijk om na te gaan of de resultaten van het beleid bevredigend zijn. Deze aanbeveling heeft met de discussie rond de Regeringsnota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) nieuwe actualiteit gekregen.

3.3 **Verschillen tussen Oalt en Oetc**

In tegenstelling tot Oetc, dat in het reguliere onderwijsprogramma was geïntegreerd, vormt Oalt een voorziening daarbuiten. Een andere wijziging is dat Oalt bedoeld is voor alle taalgroepen en niet beperkt is tot de taalgroepen Turks en Marokkaans, zoals onder Oetc het geval was.

Oalt-lessen worden aangeboden op verzoek van ouders van allochtone leerlingen. De lessen worden opgezet in overleg met schoolbesturen. De gemeente bepaalt welke talen door welke scholen of instellingen worden aangeboden, maar is verplicht ouders en scholen bij het proces van besluitvorming te betrekken.

De gemeenten dienen voor vier jaar een plan vast te leggen. Op dat plan kunnen vervolgens scholen en andere rechtspersonen⁶ een offerte uitbrengen. Op basis van de in het gemeentelijk Oalt-plan vastgestelde criteria kunnen de

⁶ De wet staat de gemeente ook toe de Oalt-lessen ook laten verzorgen door andere rechtspersonen dan scholen. Deze rechtspersonen mogen dan geen andere taken verrichten.

gemeenten vervolgens besluiten welke scholen of rechtspersonen de Oalt-lessen zullen gaan verzorgen. De gemeenten stellen de middelen op jaarbasis beschikbaar en dienen erop toe te zien dat deze middelen ook daadwerkelijk voor de beoogde activiteiten worden gebruikt. Tot de planprocedure behoren een behoeftepeiling onder ouders en op overeenstemming gericht overleg met het bevoegd gezag van de scholen.

3.4 **Bekostiging**

De wet Oalt legt met ingang van 1 augustus 1998 de verantwoordelijkheid voor het aanbod van onderwijs in allochtone levende talen bij de gemeente. Daarvóór verstrekte het Rijk de subsidies voor dit onderwijs (toen nog Oetc) rechtstreeks aan de scholen. Gemeenten met scholen voor basisonderwijs, speciaal onderwijs of voortgezet speciaal onderwijs, die in het schooljaar 1997/1998 geld hadden ontvangen voor Oetc, kwamen ook onder de wet Oalt voor een periode van vier jaar in aanmerking voor bekostiging van onderwijs in allochtone talen. De Oalt-budgetten die aan de gemeenten zijn toegekend, komen overeen met het totaal van de voormalige Oetc-middelen, aangevuld met een beperkt budget voor nieuwe taalgroepen. De budgetten die de gemeenten voor Oalt-lessen ontvangen zullen steeds voor een periode van vier jaar worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De gemeenten ontvangen de Oalt-gelden in de vorm van een specifieke uitkering⁷.

De hoofddoelen van Oalt zijn het leren van de moedertaal en daardoor het contact houden met de eigen cultuur⁸. De staatssecretaris heeft in de discussie met het parlement uitdrukkelijk naar voren gebracht dat de hoofdregel voor de bestemming is dat de Oalt-middelen geheel worden ingezet voor Oalt-lessen in de eigen gemeente⁹.

Op grond van de Oalt-wet zijn twee uitzonderingen mogelijk om van deze hoofdregel af te wijken, op voorwaarde dat de

⁷ Zoals gedefinieerd in artikel 16 van de Financiële verhoudingswet (21-10-1996, Stb. 576).

⁸ Uitleg, gele katern, nummer 11, 8 april 1998

⁹ Eerste Kamer, 1997-1998, 25 176, nr. 167b, blz. 2.

allochtone ouders in de gemeente in staat gesteld zijn daarover hun mening kenbaar te maken. De belangrijkste uitzondering is dat de gemeente de middelen geheel of gedeeltelijk kan bestemmen voor taalondersteuning van allochtone leerlingen in de eerste vier schooljaren¹⁰.
Taalondersteuning wil zeggen: de ondersteuning van allochtone leerlingen in de eerste vier schooljaren bij de verwerving van de Nederlandse taal.

In de periode 1998/1999 – 2001/2002 verstrekt het Rijk de gemeenten jaarlijks in totaal f 128 miljoen (€ 58 miljoen) voor Oalt¹¹. Voor Oalt was daarnaast in het schooljaar 1998/1999 door de gemeenten zelf circa f 1 miljoen (€ 0,45 miljoen) extra beschikbaar gesteld¹².

Voor de verbreding naar de zogenoemde ‘nieuwe taalgroepen’ is met ingang van 1998 een extra jaarlijks budget van f 10 miljoen (€ 4,5 miljoen) beschikbaar gesteld. Dit komt neer op circa 12,5% verruiming ten opzichte van het vroegere Oetc-budget, dat de basis voor het huidige Oalt-budget vormde

3.5 Planvorming

De gemeenten, die een specifieke uitkering Oalt van het Rijk ontvangen, dienden voor 1 augustus 1998 een Oalt-plan of -besluit voor vier jaar vast te stellen¹³. Van de planplichtige gemeenten is slechts 25% er in geslaagd vóór die datum een Oalt-plan gereed te hebben. Inmiddels heeft 78% van de planplichtige gemeenten een Oalt-plan vastgesteld.

¹⁰ De andere uitzondering is dat een gemeente de middelen geheel of gedeeltelijk kan overdragen aan een andere gemeente ten behoeve van Oalt in die andere gemeente.

¹¹ Met een jaarlijkse indexering en behoudens eventuele kortingen ingeval ‘de toestand van ’s Rijks kas dat noodzakelijk maakt’.

¹² Inspectierapport: De uitvoering van GOA en Oalt door Nederlandse gemeenten, Utrecht, oktober 1999.

¹³ Voor gemeenten waarbij de som van de middelen voor Oalt (specifieke uitkering) en Goa (specifieke uitkering en schoolgebonden middelen) minder is dan f 250.000 was een plan niet verplicht en konden gemeenten ermee volstaan de verdeling van de middelen in een besluit vast te leggen. Ook voor zo’n besluit geldt dat de allochtone ouders in de gelegenheid gesteld moeten worden daarover hun mening kenbaar te maken.

Gemeenten dienen in hun Oalt-plan onder andere aan te geven op welke wijze scholen en eventuele andere rechtspersonen die Oalt-lessen geven, rekening en verantwoording afleggen over de besteding van de middelen. Ook dient het plan duidelijk te maken op welke wijze de gemeenteraad het gemeentelijk beleid voor het onderwijs in allochtone levende talen evalueert. De gemeenten moeten zelf toezicht houden op de wijze waarop het geld wordt besteed.

De wet voorziet niet in een toetsing van de plannen door de minister. Inhoud en kwaliteit van het onderwijs blijven primair de verantwoordelijkheid van de school of de rechtspersoon die het onderwijs verzorgt. De Inspectie van het Onderwijs is belast met de uitoefening van het toezicht op de deugdelijkheid van het Oalt-onderwijs. Dit geldt ook voor Oalt-lessen die niet door scholen, maar door andere rechtspersonen worden georganiseerd.

3.6 Dubbele doelstelling van de wet

Een opvallend punt in de wet is dat de gemeenten niet verplicht zijn de Oalt-leerkracht en de Oalt-middelen in te zetten voor het – buitenschoolse – onderwijs in de allochtone taal. Deze mogen, na raadpleging van de allochtone ouders, ook binnen schooltijd worden aangewend voor taalondersteuning van allochtone leerlingen in de eerste vier schooljaren. De middelen kunnen ook voor niet-allochtone kinderen worden ingezet¹⁴. Taalondersteuning vindt plaats in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. De Rekenkamer stelt vast dat de wet Goa en het op grond daarvan geformuleerde landelijk beleidskader de eigenlijke basis vormen van het onderwijsachterstandenbeleid. Dit is een vermenging van beleidsdoelen¹⁵, hetgeen in strijd is met het destijds door de minister overgenomen advies van de commissie-Van Kemenade. De commissie bepleitte juist het cultuurpolitieke beleidsspoor te onderscheiden van de twee andere beleidssporen: het onderwijskundige beleid voor de

¹⁴ Tweede Kamer, 1996-1997, 25 176, nr. 3, blz. 3

¹⁵ Niet te verwarren met het op planniveau aanbrengen van samenhang tussen de gemeentelijke Oalt- en Goa-activiteiten (zie paragraaf 2.2).

bestrijding van onderwijsachterstanden en het beleid voor het Nederlands als tweede taal.

In de beslispuntennotitie naar aanleiding van het advies van de commissie-Van Kemenade, die de staatssecretaris in november 1995 naar de Kamer stuurde, werd de inzet van Oalt-middelen voor taalondersteuning beperkt tot de leerlingen die in het Nederlands niet aanspreekbaar zijn¹⁶. Dit kwam vermoedelijk voort uit de gedachte dat deze beperkte inzet gezien zou kunnen worden als dienstbaar aan het cultuurpolitieke beleidsdoel van integratie en participatie in de Nederlandse samenleving. In de uiteindelijke wet Oalt is deze beperking losgelaten, waarmee de vermenging van beleidsdoelen een feit was.

3.7 **Samenvattend**

Gemeenten zijn volgens de wet Oalt niet verplicht de Oalt-middelen in te zetten voor – buitenschools – onderwijs in de allochtone taal (het cultuurpolitieke beleidsspoor), maar mogen de middelen ook inzetten voor taalondersteuning (het beleidsspoor ter bestrijding van onderwijsachterstanden). Deze vermenging van beleidssporen is in strijd met het door de minister overgenomen advies van de commissie-Van Kemenade, die er juist voor pleitte de beleidssporen van elkaar te onderscheiden.

¹⁶ Tweede Kamer, 1995-1996, 23 447, nr. 7, blz. 3.

4 Beperkte beleidsvrijheid van gemeenten

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de beperkte beleidsvrijheid van gemeenten bij de uitvoering van de wet Oalt. Aan de orde komt de verplichting die de gemeenten is opgelegd om wachtgeldaanspraken zoveel mogelijk te beperken en de achtergrond waarom gemeenten veelal om pragmatische redenen gekozen hebben voor taalondersteuning in plaats van het in de wet als hoofddoel geformuleerde geven van Oalt-lessen buiten schooltijd. Tenslotte wordt ingegaan op de onmogelijkheid voor gemeenten om tot een meer dan marginale uitbreiding naar nieuwe taalgroepen te komen.

4.2 Wachtgeldproblematiek

De hoogte van de gemeentelijke budgetten voor Oalt is gebaseerd op de middelen die de scholen in die gemeenten in het verleden voor Oetc-onderwijs ontvingen. Gemeenten moeten het Oalt-plan zodanig vaststellen en de middelen zodanig toekennen, dat wachtgeldverplichtingen zo veel mogelijk beperkt blijven¹⁷. Uitgangspunt is dat de veroorzaker van wachtgelden de wachtgeldgevolgen voor zijn rekening neemt¹⁸. De gemeenten zijn de facto verplicht het Oalt-plan zodanig vast te stellen en het budget zodanig te besteden dat er voor het Rijk geen wachtgelduitgaven voor ex-Oetc leerkrachten ontstaan: eventuele wachtgeldaanspraken komen voor rekening van gemeenten of scholen.

¹⁷ Uitleg gele katern, nummer 11, 8 april 1998.

¹⁸ Uitleg gele katern, nummer 11, 8 april 1998

De staatssecretaris stelt zich in die discussie op het standpunt dat de verantwoordelijkheid voor wachtgelden – wanneer deze niet bij de school ligt – bij de gemeente ligt nu de budgetten zijn gedecentraliseerd. De verantwoordelijkheid ligt alleen bij het Rijk als door een duidelijke beleidswijziging instroom in het wachtgeld wordt veroorzaakt. Hierdoor zijn de gemeenten in feite gedwongen zoveel mogelijk (in principe alle) van deze ex-Oetc leerkrachten nu voor Oalt in te zetten, ongeacht de vraag of zij hiervoor geschikt zijn en ongeacht of ze zijn in te passen in het lesprogramma.

In de praktijk is gebleken dat veel leerkrachten al in de Oetc-periode de Nederlandse taal onvoldoende beheersen. Hoewel vanaf 1 februari 1995 voor nieuw te benoemen leerkrachten de eis geldt dat zij het Nederlands voldoende moeten beheersen, behoeven de zittende leerkrachten niet aan deze eis te voldoen, omdat zij al door het ministerie bevoegd waren verklaard, hoewel zij de Nederlandse taal niet of nauwelijks beheersen¹⁹.

Een voorbeeld uit de casestudies:

Uit ‘collegialiteit’ worden de mensen in dienst gehouden, ook al is een aantal, met name oudere, leerkrachten nergens goed inzetbaar.

Om de deskundigheid van de Oetc-leerkrachten en daarmee hun beheersing van de Nederlandse taal te bevorderen, heeft het ministerie in 1995 eenmalig f 4 miljoen (€ 1,8 miljoen) beschikbaar gesteld aan schoolbesturen die Oetc-leerkrachten in dienst hadden.

Op het terrein van het ondersteunen van de inzet van Oalt-leerkrachten heeft het ministerie een aantal acties ondernomen, zoals het ontwikkelen en subsidiëren van cursussen²⁰. Tevens is een pilot-project gesubsidieerd dat

¹⁹ Brief VNG aan de staatssecretaris van 27 april 2000, kenmerk SEZ/2000001746.

²⁰ Voor de schooljaren 1998/1999 t/m 2001/2002 verstrekt het ministerie een zeer beperkte subsidiebijdrage voor het volgen van cursussen ‘Nederlandse voor leerkrachten allochtone levende talen’ en voor de nascholingscursus ‘Taalondersteuning voor leerkrachten allochtone levende talen’. Eerstgenoemde cursussen zijn al naar gelang het instroomniveau een- of tweejarige cursussen Nederlands voor leerkrachten Oalt die de Nederlandse taal niet

gegevens en instrumenten moet opleveren voor een omscholingstraject van Oalt-leerkracht tot groepsleerkracht. Ondanks dit extra geld en het subsidiëren van cursussen is onder de wet Oalt het probleem van de niet goed functionerende leerkrachten nauwelijks verminderd. Doordat vanuit het Rijk slechts een beperkte hoeveelheid middelen beschikbaar werd gesteld voor flankerend beleid, is het voor de gemeenten nauwelijks mogelijk om de nog altijd niet goed functionerende ex-Oetc-leerkrachten naar een andere functie binnen of buiten het onderwijs te begeleiden.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) voert, twee jaar na de vaststelling van de wet, nog steeds overleg met de staatssecretaris over de wachtgeldproblematiek. Omdat de VNG meent dat wachtgeld in veel gevallen niet zal kunnen worden voorkomen, acht de VNG zinvol overleg pas mogelijk als de staatssecretaris erkent dat de wachtgeldproblematiek in zeer belangrijke mate een direct gevolg is van de in de wet gestelde voorwaarden.

Hoewel de staatssecretaris in beginsel van mening was dat de verantwoordelijkheid voor instroom in het wachtgeld alleen bij het Rijk ligt als er sprake is van een duidelijke beleidswijziging, is het ministerie momenteel opnieuw in gesprek met de VNG. Beide partijen zijn het er thans over eens dat het beschikbaar stellen door het ministerie van een extra budget voor toekomstig wachtgeld voor Oalt-leerkrachten onontkoombaar is. Over de precieze definitie van de doelgroep, de hoogte van het budget en de wijze waarop het ter beschikking moet worden gesteld, wordt nog overleg gevoerd.

beheersen. De andere cursus kent een duur van 1 ½ jaar en is bedoeld om Oalt-groepsleerkrachten, die de Nederlandse taal dus al goed beheersen, kennis en vaardigheden bij te brengen om samen met de groepsleerkracht de leerlingen van groep een tot en met vier te ondersteunen. De subsidie die de hogescholen die de cursussen verzorgen, konden ontvangen bedroeg in elk van de schooljaren maximaal f 300.000 (per cursusjaar wordt voor maximaal 600 cursusplaatsen een bijdrage geleverd van f 500) terwijl de jaarlijkse cursuskosten f 2250 bedragen. Voor dit verschil vragen de opleidingen aan de scholen een eigen bijdrage. Net als voor de Oetc-budgetten gold, bevatten de budgetten voor Oalt een component voor nascholing. Dit zijn middelen voor de reguliere nascholingsactiviteiten, geen extra middelen voor flankerend beleid.

Het gaat volgens het ministerie om de wachtgelders voor leerkrachten die:

- Oalt-lessen gegeven hebben en
- van wie de functie vervallen is vanwege de verminderde belangstelling voor de lessen vanuit de betreffende taalgroep en/of door een afnemend aandeel van de taalgroep in de school- of gemeentepopulatie en/of
- niet voor andere werkzaamheden inzetbaar zijn door hun slechte beheersing van de Nederlandse taal.

Het ministerie rekent hiertoe niet de groep Oalt-leerkrachten die op of na 1 februari 1995 zijn aangesteld of benoemd; voor deze leerkrachten geldt immers de eis dat zij het Nederlands voldoende moeten beheersen.

Het ministerie wil graag een indicatie krijgen van de omvang van de groep Oalt-leerkrachten, die eventueel voor wachtgeld in aanmerking komen. Om die reden is een onderzoek gestart naar de inzetbaarheid en employability van Oalt-leerkrachten. Mede op basis van de resultaten van dit onderzoek zal de omvang van het extra budget worden bepaald. Het ligt in de bedoeling dat gemeenten eventuele overschotten van dit wachtgeldbudget naar eigen inzicht, maar wel in goed overleg met de schoolbesturen en (vertegenwoordigers van) de Oalt-leerkrachten mogen besteden.

De VNG acht, gegeven de huidige mogelijkheden en personele randvoorwaarden de wet Oalt in beginsel moeilijk uitvoerbaar. Ook zou, aldus de VNG, de inzet van Oalt-middelen voor Goa (taalondersteuning in de onderbouw) de gemeentelijke voorkeur moeten krijgen. De VNG laat hiermee impliciet blijken de Oalt-doelstelling moeilijk realiseerbaar te achten of deze ondergeschikt te achten aan Goa.

4.3 Pragmatiek

Van alle gemeenten heeft circa 65% gekozen voor – binnenschoolse – taalondersteuning of, in een beperkt aantal gevallen, voor een combinatie van taalondersteuning en – buitenschoolse – Oalt-lessen. Een verklaring voor het hoge percentage gemeenten dat voor taalondersteuning heeft gekozen, is dat gemeenten zich via een pragmatische aanpak hebben ontdaan van een aantal knelpunten, die zich zouden voordoen wanneer zij voor Oalt buiten schooltijd zouden kiezen.

De belangrijkste knelpunten zijn:

- Het aantal uren waarvoor de leerkrachten zijn aangesteld is veelal groter dan het aantal uren dat met het lesgeven van Oalt buiten schooltijd kan worden gevuld. Met de keuze voor taalondersteuning voorkomt de gemeente dat een leerkracht minder werkt dan waarvoor hij is aangenomen en als gevolg waarvan wachtgeld zou moeten worden toegekend.
- Door te kiezen voor taalondersteuning wordt de dreiging van wachtgeldproblemen bij de verwachte ontoereikende of op termijn afnemende belangstelling voor Oalt bij ouders of leerlingen voorkomen.
- Met de keuze voor taalondersteuning komen de gemeenten tegemoet aan de wens van de Oalt-leerkracht om niet buiten schooltijd les te geven. Hiermee wordt voorkomen dat betrokkene ongemotiveerd raakt.
- Door voor taalondersteuning te kiezen kan men zich houden op wat er eigenlijk in de lessen gebeurt, taalondersteuning wordt immers binnen het reguliere onderwijsprogramma gegeven. Bij – buitenschoolse – Oalt-lessen heeft niemand dat zicht meer, in de praktijk krijgt dit althans bijzonder weinig prioriteit. De Oalt-lessen vinden niet alleen op niet-reguliere tijden plaats, maar worden ook deels gegeven op locaties buiten de (eigen) school. Het ontbreken van beoordelingscriteria voor de kwaliteit van de Oalt-lessen buiten school draagt evenmin bij aan het verkrijgen van een duidelijk beeld over de inhoud van die lessen.

- De infrastructuur van de school is niet ingericht op het geven van lessen buiten schooltijd. Er zijn geen andere collega's op school en er is geen ondersteunend personeel aanwezig. Als gevolg hiervan kan in feite geen toezicht of onderlinge consultatie plaatsvinden.

Een voorbeeld uit de casestudies:

Van de Marokkaanse leerkracht heeft de directeur geen overzicht van het lesrooster ontvangen, hij neemt aan dat deze wel bij het schoolbestuur aanwezig zullen zijn. De directeur weet niet wanneer deze leerkracht zijn lessen geeft en aan welke leerlingen.

Een voorbeeld uit de casestudies:

Mede door zijn reguliere werkzaamheden heeft Oalt buiten schooltijd voor de directeur geen prioriteit. Het stoort hem wel hoe het gaat, maar hij heeft het te druk met andere zaken.

- Een aantal gemeenten meent dat bij een keuze voor taalondersteuning een behoeftepeiling onder allochtone ouders – een uiterst diverse en lastig te bereiken doelgroep – niet nodig zou zijn. Dit laatste is niet in overeenstemming met de wet Oalt.

De Inspectie van Onderwijs geeft eveneens aan dat de keuze voor taalondersteuning niet altijd op inhoudelijke gronden wordt gemaakt. Zij geeft als verklaring het ontbreken van duidelijke (inhoudelijke) richtlijnen in de regelgeving.

4.4 **Uitbreiding naar nieuwe doelgroepen**

Nederland telt zo'n 200 taalgroepen. Per 1 augustus 1998 is door het Rijk een extra budget van f 10 miljoen (€ 4,5 miljoen) per jaar beschikbaar gesteld voor nieuwe taalgroepen.

Tot dat moment werd Oalt slechts gegeven in het Turks en het Arabisch. Het door het Rijk extra toegekende budget stelt de gemeenten niet in staat tot een meer dan marginale uitbreiding van het aantal nieuwe taalgroepen dat Oalt-lesSEN kan volgen. Afgezien van de beperkte omvang van het toegekende extra budget, is het bovendien voor de

gemeenten om organisatorische redenen ondoenlijk om een substantiële uitbreiding naar nieuwe taalgroepen te realiseren. De doelpopulatie per taal is ook vaak te klein om een lesprogramma te ontwikkelen. Bundeling van Oalt-middelen van verschillende gemeenten komt nauwelijks voor²¹.

Een voorbeeld uit de casestudies:

Oalt-geld is aan de Oalt-formatieplaats (de Oalt-leerkracht) gekoppeld, daarom is er voor de niet-Turkse allochtone kinderen geen Oalt-geld en dus geen taalondersteuning.

Overigens blijkt het in de praktijk moeilijk te zijn om voor de nieuwe taalgroepen geschikte personen te vinden die tot Oalt-leerkracht kunnen worden bijgeschoold.

4.5 Samenvattend

Wachtgeldproblematiek

De gemeenten moesten het Oalt-plan zodanig vaststellen en de middelen zo toekennen dat wachtgelden tot een minimum beperkt blijven. Daardoor bleven veel ex-Oalt-leerkrachten die voor wat betreft de beheersing van de Nederlandse taal onvoldoende functioneerden, aan de school verbonden. Het gevolg is dat het blijven werken met onbekwame leerkrachten ondergeschikt wordt gemaakt aan het voorkomen van uitgaven voor wachtgeld.

Pragmatiek

Een meerderheid van de gemeenten heeft, door te kiezen voor taalondersteuning, via een pragmatische aanpak de knelpunten omzeild die vastzitten aan Oalt buiten schooltijd. Als gevolg hiervan wordt het hoofddoel van de wet Oalt, namelijk het geven van Oalt-lessen buiten schooltijd, niet ten volle gerealiseerd, maar wordt Oalt gebruikt als extra ondersteuning van het Goa-beleid.

²¹ SCP: 'Gemeentelijk onderwijs achterstandenbeleid', september 1999

Uitbreiding naar nieuwe doelgroepen

Gemeenten zijn niet goed in staat om tot een meer dan marginale uitbreiding van het aanbod aan Oalt-lessen naar nieuwe doelgroepen te komen. Oorzaak is het beperkte toegekende budget voor uitbreiding naar nieuwe taalgroepen. Tenslotte is het organisatorisch gezien evenzeer een moeilijke opgave vanwege het relatief kleine aantal leerlingen per taalgroep en per gemeente.

5 Knelpunten bij uitvoering op schoolniveau

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de problemen waar scholen tegenaan lopen in de praktische uitvoering van de wet Oalt. Allereerst wordt ingegaan op enkele gevolgen van het plaatsen van de Oalt-lessen buiten schooltijd. Vervolgens wordt beschreven dat er in de praktijk verschillend met taalondersteuning wordt omgegaan. Tot slot wordt stilgestaan bij de bekwaamheid van de Oalt-leerkrachten.

5.2 Oalt-lessen buiten schooltijd

De Oalt-lessen buiten schooltijd staan in een somber toekomstperspectief, omdat de leerlingen van Turkse of Marokkaanse afkomst en hun ouders – de bestaande doelgroepen – weinig belangstelling tonen voor die lessen. Deze belangstelling zal naar verwachting steeds verder afnemen.

Bovendien zijn veel Oalt-leerkrachten niet gemotiveerd om in de uren na schooltijd les te geven, omdat ze voorheen, in de Oetc-periode gewend waren binnen schooltijd te werken, wat ze aantrekkelijker vonden. Bovendien ervaren zij het werken buiten schooltijd als een degradatie.

Het bijeen moeten sprokkelen van uren over diverse locaties in de stad²² om aan een bepaald aantal lessen te komen is ook niet bepaald motiverend.

Daar komt bij dat het geven van Oalt-lessen weinig status meebrengt. Zo lijken groepsleerkrachten en schoolleiders er

²² Bijvoorbeeld: op de ene school een uur voor schooltijd, op een andere in de middagpauze en op weer een andere school na schooltijd.

weinig waarde aan te hechten. Zowel het sprokkelen als het statusprobleem speelde overigens ook al een rol onder de voormalige Oetc-wet.

Een voorbeeld uit de casestudies:

Naar inschatting van een directeur loopt het aantal aanmeldingen voor Oalt langzaam terug. De Oalt-lessen ondervinden concurrentie van zowel de brede schoolactiviteiten als van de door de moskeevereniging georganiseerde Koranlessen, die beide eveneens buiten schooltijd plaatsvinden.

In de bij het onderzoek van de Rekenkamer betrokken scholen is sprake van veel ziekteverzuim onder Oalt-leerkrachten. Het ziekteverzuim onder Oalt-leerkrachten is ook landelijk gezien erg hoog, deskundigen in het veld schatten het percentage op 40%.

Er zijn geen landelijke gegevens beschikbaar waarmee dit extreem hoge cijfer kan worden geverifieerd²³. Omdat er geen vervangers voor de zieke Oalt-leerkrachten beschikbaar zijn, vallen veel lessen uit. Dit leidt op zich weer tot verminderde belangstelling en lesverzuim onder leerlingen.

²³ De landelijke ziekteverzuimpercentages zijn niet uit te splitsen naar categorieën leerkrachten. Noch de VNG, noch de organisatie van schoolbesturen (VOS/ABB, de Vereniging van besturen en management van openbare en algemeen toegankelijke scholen) en noch het Vervangingsfonds (de kosten voor de vervanging van zieke leerkrachten loopt via dit fonds; uit dien hoofde houdt deze organisatie ziekteverzuimpercentages in het onderwijs bij), beschikt over het ziekteverzuimpercentage van Oalt-leerkrachten. Wel kan het Vervangingsfonds ter vergelijking de ziekteverzuimcijfers noemen over alle leerkrachten, uitgesplitst naar Basisonderwijs (8,65%), Speciaal Onderwijs (9,43%) en Voortgezet Onderwijs (7,3%).

Een voorbeeld uit de casestudies:

Het ziekteverzuimpercentage is, aldus de directeur, ‘zorgelijk hoog’. De Oalt-lessen vinden buiten schooltijd plaats waardoor geen goed zicht is op de feitelijke situatie. De ziekteverzuimgegevens zijn daardoor onbetrouwbaar. Het is voorgekomen dat de directeur er toevallig achter kwam dat een leerkracht al twee weken ziek was. Dit was hem niet gemeld.

5.3 Taalondersteuning

Zoals in hoofdstuk 3 is opgemerkt heeft een overgroot deel van de gemeenten ervoor gekozen om in plaats van Oalt buiten school, prioriteit te geven aan taalondersteuning.

De Inspectie van het Onderwijs wijst erop dat scholen tot op heden in de regelgeving van het ministerie geen aanknopingspunten vinden voor een inhoudelijke invulling van het begrip taalondersteuning, elke school vult dit begrip op geheel eigen wijze in.

De minister heeft daarmee geen invulling gegeven aan de aanbeveling van de commissie-Van Kemenade om de doelstellingen van het Oalt-beleid concreet te formuleren, zodat ze te operationaliseren zijn.

De gemeenten trachten niet goed functionerende (gebrekkig Nederlands sprekende) Oalt-leerkrachten, die reeds vele jaren in dienst zijn, uit wachtgeldregelingen te houden. In combinatie met het ontbreken van een inhoudelijke invulling van het begrip taalondersteuning, leidt dit er toe dat taalondersteuning met de inzet van deze leerkrachten niet alleen op allerlei manieren, maar ook zeer minimaal wordt ingevuld. Eén van de inspecteurs illustreerde dit tijdens een gesprek met de opmerking, dat ook het geven van de opdracht ‘spring over de bok’ tijdens de ondersteuning van de gymnastiekles kan worden uitgelegd als taalondersteuning, indien dat gebeurt in de eigen taal van de allochtone leerling.

Overigens is er een wetwijziging in de maak die een omschrijving geeft van het begrip taalondersteuning. Tevens wordt dan bij wet bepaald aan welke eisen iemand moet voldoen die taalondersteuning geeft. Het betreft in ieder geval de eis van een goede beheersing van de allochtone taal en het Nederlands. De voorziene invoeringsdatum is 1 augustus 2001.

5.4 Bekwaamheid leerkrachten

Scholen ervaren de bekwaamheid van de Oalt-leerkrachten als een knelpunt. Met name de beheersing van het Nederlands is een probleem.

De meeste Oalt-leerkrachten zijn afkomstig uit Turkije en Marokko. Het merendeel van hen is reeds vele jaren als leerkracht aan een Nederlandse school verbonden/werkzaam.

Een voorbeeld uit de casestudies:

De leerkracht was heel goed in het geven van Turks in de Oetc-tijd, maar als taalondersteuner is hij minder geschikt. Hij heeft minder pedagogisch-didactische kwaliteiten dan de Oalt-leerkracht op de andere school. Hij beheerst het Nederlands ook minder, hoewel hij wel de applicatiecursus heeft gehaald.

De leerkrachten waren in het land van herkomst over het algemeen bevoegd voor het lesgeven op de basisschool. Om in Nederland bevoegd te worden (verklaard), dienden deze leerkrachten een applicatiecursus te volgen. Het overgrote deel van de leerkrachten is erin geslaagd deze cursus succesvol af te sluiten.

Zoals reeds in hoofdstuk 3 werd opgemerkt, zijn in 1995 nieuwe eisen gesteld aan nieuw te benoemen (Oetc)leerkrachten; vanaf 1 februari 1995 dienen deze leerkrachten in het bezit te zijn van het diploma van het staatsexamen 'Nederlands als tweede taal', programma II. Voor zittende leerkrachten gold deze extra eis niet; zij waren immers al bevoegd. Met ingang van augustus 2001 wordt de

wet Oalt voor wat betreft de taalondersteuning verder aangescherpt en moet elke nieuw te benoemen leerkracht zowel de Nederlandse als de allochtone taal beheersen. Tevens moeten zij in bezit zijn van de daarbij behorende diploma's.

Dat de meerderheid van de Oalt-leerkrachten het Nederlands onvoldoende beheerst ging des te meer knellen toen gemeenten besloten Oalt (deels) in te zetten voor taalondersteuning. Het gevolgd hebben van de applicatiecursus en het bezit van het diploma NT-2 blijkt geen garantie te zijn dat leerkrachten het Nederlands voldoende beheersen. Omscholingscursussen – bijvoorbeeld tot groepsleerkracht - bieden slechts in zeer beperkte mate soelaas²⁴.

Gevolg is dat Oalt-leerkrachten, ingeschaald in schaal 9 van het RPBO (Rechtspositiebesluit Onderwijspersoneel), in de praktijk functioneren op het niveau van onderwijsassistenten, die normaliter ingeschaald zijn in schaal 4. De huidige Oalt-leerkrachten staan de instroom van wél goed gekwalificeerd onderwijspersoneel in de weg. Bijkomend probleem is, dat zelfs als tot ontslag van de onbekwame leerkrachten zou worden overgegaan, er thans geen goed alternatief, in de zin van voldoende bekwame Oalt-leerkrachten, voorhanden is. De instroom van goed gekwalificeerde leerkrachten kan bovendien niet voldoende van de grond komen, omdat te weinig studenten kiezen voor een opleiding als Oalt-leerkracht.

Gegeven de studietijd van vier jaar en het beperkt aantal aanmeldingen voor de opleiding zal het tekort aan bekwame leerkrachten nog jaren blijven voortbestaan.

²⁴ Een groot deel van de Oalt-leerkrachten is 45+, waardoor omscholing een moeizame zaak is. Voorts waren de voormalig Oalt-leerkrachten weliswaar in het land van herkomst meestal bevoegd leerkracht, maar in dat land golden opvoedkundige en didactische principes die sterk verschillen van de Nederlandse. De Oalt-leerkrachten zelf hebben bovendien weinig belangstelling voor de mogelijkheid om zich te laten omscholen tot groepsleerkracht; hetzelfde geldt voor de cursussen Nederlands voor leerkrachten die het Nederlands niet voldoende beheersen.

5.5 Samenvattend

Er is weinig belangstelling voor de Oalt-lessen buiten schooltijd bij zowel de leerlingen, de ouders, als bij de leerkrachten. Veel leerkrachten zijn niet gemotiveerd om deze lessen te geven, veel lessen vallen uit door het ziekteverzuim van de leerkrachten.

Voor taalondersteuning zijn geen duidelijke lesdoelen geformuleerd, zodat iedere school daar naar eigen keuze zijn invulling aan geeft.

Gemeenten die Oalt-leerkrachten inzetten voor taalondersteuning lopen tegen het probleem aan dat deze leerkrachten het Nederlands niet goed beheersen. De extra eisen die per augustus 2001 aan de Oalt-leerkrachten worden gesteld onderstrepen weliswaar het belang van vakbekwame Oalt-leerkrachten, maar kunnen niet voorkomen dat voorlopig nieuwe bekwame leerkrachten in onvoldoende mate beschikbaar zijn.

6 Toezicht ministerie

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft hoe het ministerie van OCW toezicht houdt op de uitvoering van de wet Oalt. De Hoofddirectie Centrale Financiën Instellingen (Cfi), de departementale Accountantsdienst (AD) en de Inspectie van het onderwijs hebben daar een taak in.

6.2 Centrale Financiën Instellingen

De minister kan de uitkering aan een gemeente geheel of gedeeltelijk terugvorderen als uit de gemeentelijke verantwoording²⁵ niet blijkt dat de uitkering is besteed in overeenstemming met de bepalingen van de wet Oalt.

De minister heeft tot nu toe geen zicht op de besteding van de Oalt-middelen. Cfi heeft, per brief van 6 oktober 2000 de gemeenten die Oalt-gelden hebben ontvangen, gevraagd zich te verantwoorden over de rechtmatige besteding van het geld over het jaar 1999. Verantwoording over de besteding van de Oalt-gelden over 1998 is niet gevraagd.

²⁵ Dat wil zeggen de rekening van de gemeente, bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet, het gemeentelijk verslag omtrent het financieel beheer, bedoeld in artikel 197 van de Gemeentewet, het verslag van de accountant, bedoeld in artikel 213, tweede lid, van de Gemeentewet, dan wel uit een afzonderlijke verantwoording, voorzien van een verklaring van een accountant, als bedoeld in artikel 393, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

6.3 Accountantsdienst

De accountantscontrole bij de scholen wordt verricht door public accountants. Deze controleren aan de hand van een protocol dat jaarlijks door het ministerie in samenspraak met vertegenwoordigers van het onderwijsveld en de public accountants wordt vastgesteld. Deze protocollen schenken op dit moment geen aandacht aan Oalt.

De Accountantsdienst van het ministerie heeft gepland in het tweede kwartaal van 2001 zestig onderwijsinstellingen te bezoeken in het kader van de aanvraag vaststelling rijksvergoeding (AVR). Bij deze controle zal tevens worden bekeken op welke wijze de besteding van de Oalt-middelen te controleren is en welke informatie daarover bij de scholen beschikbaar is. Tegelijkertijd zullen bij de betreffende gemeenten plannen van aanpak worden opgevraagd.

Deze verzamelde informatie van scholen en gemeenten zal leiden tot voorschriften/richtlijnen, die in het controleprotocol voor de public accountants betreffende het jaar 2001 kunnen worden opgenomen.

6.4 Inspectie van het Onderwijs

De Inspectie van het Onderwijs heeft tot voor kort beperkte aandacht aan Oalt besteed.

In 1997 heeft de Inspectie een apart onderzoek gedaan naar de formele kwalificaties van de Oetc-leerkrachten op het gebied van de Nederlandse taal.

De Inspectie constateerde in haar verslag over 1998 dat de verbetering van het onderwijs in de allochtone talen weinig aandacht kreeg. In 1999 merkte zij op dat veel scholen die Nederlands als tweede taal verzorgen²⁶ problemen hebben met het ontwikkelen en uitvoeren van een geïntegreerd

²⁶ In de jaren tachtig werd onderkend dat het onderwijs in de Nederlandse taal aan kinderen met een andere moedertaal op een andere manier moet worden gegeven dan aan kinderen met Nederlands als moedertaal. Toen werden budgetten vrijgemaakt en onderwijsprogramma's opgesteld voor het Nederlands als tweede taal (NT2).

taalbeleid, waarin samenhang bestaat tussen Nederlands als tweede taal, Oalt en de overige vakken.

In 1999 is een beknopte inventarisatie gedaan naar de stand van zaken rond de planvorming voor Oalt (en Goa). Daarbij is ook geïnventariseerd hoeveel middelen uit de gemeentekas zijn aangewend voor Oalt (en/of Goa).

De Inspectie hoopt via de reguliere schoolbezoeken basisinformatie over de uitvoering van Goa/Oalt op schoolniveau te verkrijgen.

In de eerste helft van het jaar 2000 is de Inspectie in het kader van het integraal schooltoezicht (IST) gestart met een inventariserend onderzoek naar taalondersteuning.

Aangezien deze eerste aanpak ontoereikend was om voldoende informatie te verkrijgen is in de tweede helft van 2000 een aanvullend onderzoek gestart. Dit onderzoek heeft betrekking op alle 450 scholen met meer dan 50% allochtone leerlingen²⁷. Deze scholen hebben vragenlijsten ontvangen over de inzet van Oalt-leerkrachten bij de taalondersteuning, waarbij de bevoegdheid van de leerkrachten als een apart onderwerp is opgenomen. Het onderzoek richt zich uitsluitend op Turkse en Marokkaanse leerkrachten. De resultaten van dit onderzoek worden in de loop van 2001 gepubliceerd.

De Inspectie heeft, behalve dit onderzoek naar de bevoegdheid van Oalt-leerkrachten, tot op heden geen onderzoek verricht naar de kwalificaties van leerkrachten die taalondersteuning verzorgen, anders dan op het gebied van de Nederlandse taal.

Aan buitenschoolse Oalt-lessen besteedt de Inspectie nog geen aandacht. De reden hiervoor is dat de plannen van aanpak van de gemeenten op dit punt incompleet zijn, waardoor de Inspectie onvoldoende inzicht heeft welke taalgroepen Oalt-lessen moeten krijgen. De Inspectie is evenmin bekend met de locaties waar de lessen gepland zijn. Overigens vraagt de Rekenkamer zich af of de Inspectie van het Onderwijs gelet op de taalverschillen voldoende is toegerust om zicht te krijgen op de kwaliteit van dat wat onder de vlag van Oalt wordt aangeboden.

²⁷ Dat wil zeggen leerlingen die voor 1,9 meetellen in de 'gewichtenregeling'.

6.5 Samenvattend

Cfi, de Accountantsdienst en de Inspectie zijn vanuit het ministerie belast met het toezicht op de uitvoering van de wet Oalt. Cfi en de Accountantsdienst zijn onlangs gestart met de uitoefening van deze taak. Hierdoor heeft de minister tot nu toe geen zicht op de besteding van de Oalt-middelen.

De Inspectie van het Onderwijs heeft tot op heden geen onderzoek verricht naar de bekwaamheid van leerkrachten die taalondersteuning geven.

De Inspectie houdt nog geen toezicht op de Oalt-lessen buiten schooltijd. De Rekenkamer vraagt zich overigens af of de Inspectie van het Onderwijs gelet op de taalverschillen voldoende is toegerust om zicht te krijgen op de kwaliteit van dat wat onder de vlag van Oalt wordt aangeboden.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

- In de wet Oalt is sprake van een vermenging van het cultuurpolitieke beleidsspoor en het beleidsspoor ter bestrijding van onderwijsachterstanden. Dit is in strijd met het door de minister overgenomen advies van de commissie-Van Kemenade.
- Gemeenten zijn verplicht wachtgeldaanspraken zoveel mogelijk te beperken. Dit heeft tot gevolg dat scholen nog altijd werken met onbekwame leerkrachten.
- Ter voorkoming van voorziene problemen bij het kiezen voor Oalt buiten schooltijd, hebben veel gemeenten gekozen voor taalondersteuning. Hiermee is het hoofddoel van de wet Oalt niet ten volle gerealiseerd.
- Gemeenten zijn niet goed in staat om nieuwe taalgroepen Oalt-lessen aan te bieden.
- Voor Oalt-lessen buiten schooltijd is weinig belangstelling. De wijze waarop taalondersteuning wordt ingevuld verschilt per school. Vele Oalt-leerkrachten blijken ongeschikt voor het geven van taalondersteuning.
- Het zal nog jaren duren voor nieuwe bekwame leerkrachten in voldoende mate beschikbaar zullen zijn.
- Het toezicht vanuit het ministerie laat te wensen over.

7.2 Aanbevelingen

- De Rekenkamer beveelt de staatssecretaris op basis van de in dit rapport beschreven uitvoeringspraktijk aan, de gekozen beleidsdoelstelling en het gekozen beleidsinstrument op grond van een meer diepgaande evaluatie van de wet, opnieuw te beoordelen.

- Aangezien het onderwijsachterstandenbeleid wordt vorm gegeven door Goa, wordt aanbevolen de herbeoordeling te focussen op het cultuurpolitieke beleidsdoel.
- Aanbevolen wordt de gekozen beleidsdoelstelling concreet te formuleren opdat deze doelstelling te operationaliseren is en over de realisatie ervan verantwoording kan worden afgelegd.
- Wanneer niet wordt besloten tot een diepgaande evaluatie met een mogelijke bijstelling van beleidsdoel en -instrumentarium, dan is op korte termijn aandacht nodig voor het oplossen van het personeelsprobleem, met name voor zover dat wordt veroorzaakt door de huidige wachtgeldproblematiek en de onvoldoende beschikbaarheid van gekwalificeerde Oalt-leerkrachten.

8 Reactie staatssecretaris en nawoord Rekenkamer

8.1 Reactie staatssecretaris

Per brief van 9 maart 2001 heeft de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen gereageerd op het concept van de bestuurlijke nota 'Onderwijs in allochtone levende talen'.

De staatssecretaris geeft in haar reactie aan dat de door de Rekenkamer gesignaleerde knelpunten in de uitvoering bij gemeenten en scholen grotendeels overeenkomen met een recent gepubliceerde verkenning van het SCP. De aanbevelingen van de Rekenkamer passen in de lijn van haar voorgenomen aanpak.

De staatssecretaris onderscheidt in haar aanpak maatregelen voor de korte termijn en voor de lange termijn.

Op korte termijn zullen binnen het huidige wettelijke kader zoveel mogelijk van de geconstateerde knelpunten worden opgelost. De staatssecretaris noemt de volgende maatregelen:

- Een voorgenomen wetwijziging per 1-8-2001 om te bewerkstellingen dat alleen Oalt-leerkrachten die de Nederlandse taal voldoende beheersen taalondersteuning mogen geven.
- Het verstrekken van subsidies voor het volgen van cursussen en opleidingen opdat Oalt-leerkrachten niet uit het arbeidsproces geraken.
- Overleg met gemeenten/VNG, vakbonden en werkgeversorganisaties over een oplossing van de wachtgeldproblematiek. De minister erkent dat er een groep Oalt-leerkrachten is die niet als leerkracht voor het onderwijs behouden zal kunnen blijven en voor wie instroom in een wachtgeldregeling onafwendbaar lijkt. Momenteel wordt onderzoek verricht naar de omvang

van deze groep. Het overleg zal op basis van dat onderzoek plaatsvinden.

- Een rapportage van de Inspectie van het Onderwijs in het Onderwijsverslag 2000 over een inventarisatie van taalmethoden die effectief zijn voor het geven van Oalt als taalondersteuning.

Parallel aan deze maatregelen zal de staatssecretaris een aanpak voor de lange termijn ontwikkelen, waarbij de gemeenten, VNG, vak- en besturenorganisaties en de minderhedenorganisaties betrokken zullen worden. De Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur is gevraagd om gezamenlijk een toekomstperspectief voor Oalt te schetsen op de middellange en lange termijn.

Op basis van de gegevens van nu lopende onderzoeken en van het advies van de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur zal bezien worden of en hoe het huidige kader kan worden aangepast om de uitvoering van Oalt transparanter te maken en om het beter mogelijk te maken inzicht in de opbrengsten van Oalt te verkrijgen.

De staatssecretaris geeft aan dat zij bij het verkennen van een nieuw kader voor Oalt het doel waar mogelijk zo concreet mogelijk zal formuleren en operationaliseren, een en ander in lijn met het VBTB-gedachtegoed. Aan de aanbevelingen van de Rekenkamer voegt zij de controleerbaarheid van (het halen van) de doelstelling toe.

Op het door de Rekenkamer gesignaleerde tekort schietende toezicht, reageert de staatssecretaris met de aankondiging van een aantal activiteiten op dit terrein:

De Accountantsdienst gaat het bekostigingsjaar 1999 onderzoeken met als doel inzicht te verkrijgen in de controleerbaarheid.

Cfi gaat specifieke uitkeringen aan de gemeenten met betrekking tot Oalt over het vergoedingsjaar 2000 integraal controleren. De controleprotocollen worden waar nodig verder aangescherpt.

Wat de toezichtstaak van de Inspectie betreft verwijst de staatssecretaris onder meer naar het nog te verschijnen Onderwijsverslag 2000, waarin zal worden ingegaan op de

beheersing van de Nederlandse taal door Oalt-leerkrachten die taalondersteuning geven. Met de wetswijziging per 1 augustus 2001 worden voorts de kwaliteitseisen geregeld van leerkrachten die taalondersteuning van allochtone leerlingen verzorgen. Vanaf dat moment kan de Inspectie ook daadwerkelijk toezien op de bekwaamheid van deze Oalt-leerkrachten.

Tenslotte merkt de staatssecretaris op dat de Inspectie inmiddels een (opzet voor een) toetsingskader heeft ontwikkeld om de kwaliteit van de Oalt-lessen buiten schooltijd te kunnen beoordelen.

8.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van de acties die de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in haar reactie aankondigt, maar acht op een aantal punten nadere concretisering, dan wel verdergaande actie noodzakelijk.

Zo zou de Rekenkamer graag zien dat de staatssecretaris aangeeft welke aanpak haar precies voor ogen staat bij het concreet formuleren en operationaliseren van het doel van Oalt. De Rekenkamer mist bijvoorbeeld nog de intentie om concrete aangrijpingspunten te formuleren om te kunnen meten in welke mate het doel bereikt wordt. Te denken valt aan het vaststellen van eindtermen en het bepalen van het minimum aantal lessen, zoals deze ook voor andere reguliere schoolvakken bepaald zijn.

Voorts betwijfelt de Rekenkamer of de maatregelen die de staatssecretaris noemt op het gebied van cursussen en opleidingen voor (potentiële) Oalt-docenten op korte termijn toereikend zullen zijn. De staatssecretaris lijkt te verwijzen naar reeds bestaande subsidieregelingen die tot op heden onvoldoende soelaas hebben geboden. De Rekenkamer mist met name initiatieven ter vergroting van de instroom naar de PABO-opleidingen tot Oalt-leerkracht. De noodzaak hiertoe klemmt des te meer door de – overigens positief te beoordelen – wettelijke bepaling per 1 augustus 2001 dat

taalondersteuning (ondersteuning bij de verwerving van de Nederlandse taal) alleen gegeven mag worden door Oalt-leerkrachten die er blijk van geven over voldoende beheersing van de Nederlandse taal te beschikken.

Een laatste punt betreft de regievraag. De Rekenkamer heeft de adviesopdracht aan de Onderwijsraad en de Raad voor Cultuur bestudeerd, maar beluistert in de formulering ervan nog onvoldoende de intentie om komend najaar tot een in haar ogen noodzakelijke principiële keuze te komen. Het betreft de vraag of de Oalt-middelen moeten worden aangewend voor Oalt-lessen buiten schooltijd in het kader van het cultuurpolitieke beleidsdoel, dan wel voor taalondersteuning in het kader van het onderwijs-achterstandenbeleid, dat wordt vormgegeven door Goa. Daar komt bij dat de Rekenkamer, onder erkenning van de weerbarstigheid van de Oalt-problematiek, moet constateren dat de tijd een kritische factor begint te worden. Zowel het onderzoek van het SCP als dat van de Rekenkamer signaleert immers dat in de praktijk vooral gekozen wordt voor Oalt in de vorm van taalondersteuning ten koste van lessen in de eigen (allochtone) taal. De (on)wenselijkheid van deze tendens is evenwel nog niet vastgesteld. De Rekenkamer dringt daarom bij de staatssecretaris aan op voortvarende actie, om niet door de feitelijke ontwikkelingen te worden ingehaald.

Bijlage: Vijf casestudies

Gemeente 1

De gemeente ontvangt ruim f 0,6 miljoen (€ 0,3 miljoen) aan Oalt-middelen van het Rijk. Voor de besteding is gekozen voor Oalt buiten schooltijd. Er is niet voor (een combinatie met) taalondersteuning gekozen, omdat de groepen allochtone leerlingen op de diverse scholen relatief klein zijn.

De gemeente is nu zowel beleidsbepaler als uitvoerder (Bestuur Openbaar Onderwijs). Het plan bestaat om per 1 augustus 2006 de uitvoering over te dragen aan een rechtspersoon, niet zijnde een schoolbestuur, waarin vertegenwoordigers van de allochtone groepen zitten die Oalt-middelen ontvangen.

Bij het Bestuur Openbaar Onderwijs zijn in totaal zes Oalt-leerkrachten in dienst, voor lessen Grieks, Vietnamees, Italiaans, Arabisch, Farsi en Turks. Vijf van deze leerkrachten zijn bevoegd, twee van hen op grond van het feit dat zij al jaren in dienst zijn, de drie anderen omdat zij voldoen aan de nieuwe bevoegdheidseisen. De laatste van de zes leerkrachten is tijdelijk bevoegd, zij is bezig met de applicatiecursus en NT2.

De Stichting Chinese school is naast het Bestuur Openbaar Onderwijs de andere uitvoerder in de gemeente. Deze school is van oudsher selfsupporting geweest. Er werken elf leerkrachten, dit zijn vooral vrijwilligers, slechts 0,2 formatieplaats wordt bekostigd met Oalt-geld.

De Chinese school heeft in totaal meer dan 100 leerlingen uit het primair en voortgezet onderwijs, verdeeld over elf groepen en ongeacht leeftijd, ingedeeld naar niveau. Van hen zijn er 37 afkomstig uit het basisonderwijs van de gemeente.

Gezien de huidige organisatie van de Chinese school vormen de bevoegdheidseisen een probleem. De 37 basisschoolleerlingen kunnen in principe in alle elf groepen zitten. Geen enkele van de leerkrachten voldoet aan de bevoegdheidseisen. Omscholing van de docenten zal naar verwachting niet in alle gevallen soelaas bieden, omdat een aantal docenten niet over de vereiste startkwalificatie (opleidingsniveau, lesbevoegdheid) beschikt om tot de tweejarige pedagogisch-didactische cursus toegelaten te worden. Een vierde deel van de docenten kan naar verwachting bijgeschoold worden. Een oplossing kan zijn afzonderlijke groepen met basisschoolleerlingen te vormen, die les krijgen van een bevoegde leerkracht. Dan hoeft slechts een beperkt aantal leerkrachten aan de bevoegdheidseisen te voldoen.

Aanvankelijk waren er zeven Oalt-leerkrachten bij het openbaar onderwijs in dienst, nu zijn dat er zes. Omdat niet werd voldaan aan de (nieuwe) ondergrens van 25 leerlingen, ontstond er geen vacature.

Het relatief hoge ziekteverzuim in schooljaar 1999-2000 werd veroorzaakt door één enkele leerkracht. Deze leerkracht is inmiddels vertrokken.

Toezicht en verantwoording

De gemeente heeft als schoolbestuur een notitie opgesteld met daarin de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeente/bestuur en de directeur van de school waar de betrokken leerkracht een zogenoemde 'schoolbinding' mee heeft. Het voeren van functioneringsgesprekken met Oalt-leerkrachten is de taak van deze directeur. Probleem hierbij is dat de leerkracht soms lesgeeft op een andere locatie dan waar de directeur werkt. Daar waar functioneringsgesprekken worden gevoerd, moeten zij meer als voortgangsgesprekken worden beschouwd.

De feitelijke gegevens waar de gemeente als lokale overheid over beschikt betreft het aantal ingeschreven kinderen, de scholen waarvan zij afkomstig zijn en de leeftijd van de

kinderen. De gemeente krijgt geen informatie over eventueel verloop van het aantal leerlingen gedurende de cursus.

Als schoolbestuur beschikt de gemeente over een lesrooster en een groepsindeling, tevens vraagt men aan de leerkrachten presentielijsten over het hele jaar.

De gemeente heeft geen zicht op de inhoud van de Oaltlessen zelf. Niemand ziet er systematisch op toe of de ingeroosterde lessen ook daadwerkelijk gegeven worden. De presentielijsten en de ziekmeldingen van de leerkrachten zelf vormen hiertoe geen voldoende basis. De mogelijkheid bestaat dat op doordeweekse dagen de teams van de scholen waar de leerkrachten les geven, zien of zij wel of niet aanwezig zijn. Op zaterdagen is dit echter niet het geval.

Eén van de leerkrachten had voor het huidige schooljaar slechts elf van de negentien lessen ingeroosterd, met als verklaring: 'Want zaterdags komen de leerlingen niet.' Inmiddels heeft de gemeente voor hem een groepsindeling gemaakt en een rooster opgesteld, gebaseerd op 19 lessen. Het vorig schooljaar maakte deze leerkracht het nog bonter, hij roosterde wel lessen in, maar gaf ze lang niet allemaal. Bij toeval is men daar toen achter gekomen.

Diverse gegevens in de vorm van kengetallen worden ter verantwoording aan de gemeenteraad aangeboden. Het betreft onder meer gegevens over het aantal ingeschreven kinderen, de presentie, de taalgroep, de scholen waarvan zij afkomstig zijn, de groepsindeling en het lesrooster. Oalt vormt voor de gemeenteraad geen belangrijk thema, het is een sociaal-culturele activiteit naast vele andere.

De gemeente als lokale overheid eist een leerplan. De gemeente als schoolbestuur is bezig een leerplan te ontwikkelen, maar de precieze inhoud daarvan moet nog worden vastgesteld. Het leerplan zal ouders laten weten wat ze kunnen verwachten. Maar vermeld moet worden dat didactisch verantwoorde uitgangspunten voor ouders niet altijd een rol spelen. Pragmatische overwegingen zoals halen en brengen van de kinderen hebben soms de overhand. Het komt voor dat op verzoek van de ouders drie kinderen uit

één familie op hetzelfde tijdstip bij één leerkracht les volgen, hoewel leeftijd en taalkennis van de kinderen sterk verschilt.

De gemeente als schoolbestuur heeft ongeveer vijf keer per jaar een overleg met de zes Oalt-leerkrachten. Het gaat dan bijvoorbeeld over de beleidsagenda van de gemeente, het nascholingsbudget en het volgen van gezamenlijke cursussen. Er bestaat, voor zover bekend, geen onderling overleg tussen de Oalt-leerkrachten.

Gemeente 2

De gemeente heeft ervoor gekozen de Oalt-leerkrachten volledig in te zetten voor taalondersteuning onder schooltijd in de onderbouw. Oalt in de bovenbouw na schooltijd is geschrapt en wordt aan anderen overgelaten zoals zelforganisaties. Deze keuze sloot aan bij de enige jaren geleden gekozen benadering het minderhedenbeleid te plaatsen in het kader van scholing en toeleiding naar de arbeidsmarkt. Niet langer werd geld voor minderheden besteed aan diverse culturele uitingen. Een andere overweging om te kiezen voor taalondersteuning was de verwachting dat Oalt buiten schooltijd veel organisatorische problemen met zich mee zou brengen, zoals lokaalvergoedingen en toezicht.

De gemeente heeft de inrichting, begeleiding en coördinatie van het Oalt-beleid bij een stichting ondergebracht, die meerdere gemeentelijke taken op het terrein van onderwijsvoorrangsbeleid uitvoert. De stichting heeft veel werk uitbesteed aan de Schoolbegeleidingsdienst (SBD), waar capaciteit wordt ingehuurd. Zo verzorgt de SBD cursussen en is zij ingeschakeld bij de begeleiding van de invoering van nieuw lesmateriaal.

Voor het kalenderjaar 2000 ontving de stichting van de gemeente voor Oalt f 2,4 miljoen (€ 1 miljoen). In het bestuur van de stichting zitten vertegenwoordigers van de lokale schoolbesturen en de gemeente. De school moet eens per jaar haar activiteiten evalueren en hierover aan de stichting verantwoording afleggen. Er wordt een toetskalender opgesteld, waarbij de resultaten van het

leerlingvolgsysteem worden betrokken. Die kalender wordt op school met de stichting besproken, eventueel voorzien van een advies voor het vervolg. Tevens overlegt de school een planning voor het volgend schooljaar.

Binnen de gemeente zijn thans 22 Oalt-leerkrachten werkzaam. Gezamenlijk bezetten zij 16,5 formatieplaatsen. De gemeente kent 4 taalgroepen, namelijk Turks, Marokkaans, Vietnamees en Bosnisch. Van de 22 leerkrachten bezitten 17 leerkrachten het NT2-diploma. Overigens is volgens de gesprekspartners het bezit van dit diploma geen garantie dat betrokkenen ook daadwerkelijk het Nederlands goed beheersen.

Ongeveer 14 à 15 leerkrachten functioneren goed. De overigen functioneren beduidend minder.

De overige 4 Oalt-leerkrachten, die nog niet in het bezit zijn van een bevoegdheid NT2 zijn in de gelegenheid gesteld de cursus NT2 te volgen.

Daarnaast waren nog 4 andere Oalt-leerkrachten (in totaal 3,5 formatieplaats) in dienst. Zij konden moeilijk ingezet worden bij taalondersteuning en hebben gebruik gemaakt van het mobiliteitsplan. Elementen uit dit plan waren: opleiding voor een ander beroep, outplacement of afkoop.

Met de schoolbesturen is een overeenkomst opgesteld om de plaats van de Oalt-leerkracht in de school goed te regelen. Daarin is vastgelegd dat de directies van de scholen zorg dragen dat de Oalt-leerkracht op een juiste wijze binnen de school kan functioneren, waarbij bedoeld wordt op onder andere het voeren van functioneringsgesprekken en reïntegratiebegeleiding na ziekte. Deze verantwoordelijkheid geldt ook wanneer de Oalt-leerkrachten niet bij het betreffende schoolbestuur in dienst zijn.

Naar schatting bedraagt het ziekteverzuimpercentage onder Oalt-leerkrachten binnen de gemeente ongeveer 30%. Een aantal leerkrachten is bijna een heel jaar afwezig.

Toezicht en verantwoording

De gemeente ontvangt van de stichting een inhoudelijk jaarverslag, een financieel jaarverslag met accountantsverklaring en een begroting.

Gemeente 3

De gemeente besteedt de f 12 miljoen (€ 5,4 miljoen) die zij aan Oalt-middelen van het Rijk ontvangt, zowel aan taalondersteuning als aan Oalt buiten schooltijd. Van die f 12 miljoen (€ 5,4 miljoen) wordt ongeveer f 9,5 miljoen (€ 4,3 miljoen) voor de oude taalgroepen en ruim f 2 miljoen (ruim € 0,9 miljoen) voor de nieuwe taalgroepen gebruikt. Ontstaan vanuit de oude Oetc-situatie, komen de Oalt-middelen vooral ten goede aan de Turkse en Marokkaanse taalgroepen.

Er zijn ongeveer 70 Turkse en Marokkaanse leerkrachten, die fulltime zijn aangesteld. Dit aantal is naar verhouding te groot en vormt geen goede afspiegeling van de bevolkingssamenstelling.

Naar schatting 50 van deze 70 leerkrachten zijn niet bevoegd voor taalondersteuning. Zij zijn als groepsleerkracht in het land van herkomst naar Nederland gekomen om Oetc te geven. Hier hebben zij een applicatiecursus gedaan die de aansluiting moest realiseren met de Nederlandse schoolsituatie. Daarmee waren zij bevoegd om Oetc te geven. Bij de overgang van Oetc naar Oalt werd als extra eis om taalondersteuning te mogen geven een diploma NT2 gevraagd. Dat diploma heeft het merendeel echter niet weten te halen.

Nieuwe taalgroepen komen maar langzaam van de grond. Dit heeft enerzijds te maken met het grote aantal Turkse en Marokkaanse leerkrachten, anderzijds met het feit dat het niet zo eenvoudig is dit te organiseren. Vanaf 1 januari 2001 worden Hindi, Chinees en Urdu ingevoerd.

De wachtgeldproblematiek speelt in deze gemeente niet. Uit 'collegialiteit' worden de mensen in dienst gehouden, ook al

is een aantal, met name oudere, leerkrachten nergens goed inzetbaar. Deze praktijk wordt mogelijk gemaakt doordat de Oalt-wet geen voorschriften kent over bijvoorbeeld het aantal te geven les- of taakgebonden uren. Overigens is het ook heel moeilijk bevoegde Oalt-leerkrachten aan te trekken, het ontslaan van niet goed functionerende leerkrachten biedt daarom geen soelaas.

Toezicht en verantwoording

De gemeente honoreert formele formatieaanvragen op basis van leerlingenaantallen. Maar wat er in de praktijk met het geld gebeurt, is bij de gemeente niet bekend. De gemeente monitort het algemene OCW-beleid, maar over Oalt of op financieel gebied ontvangt de gemeente nauwelijks informatie. De Oalt-leerkrachten zijn in dienst bij de schoolbesturen. De leerkrachten voor nieuwe talen worden bij een stichting ondergebracht.

Slechts de aangevraagde en verkregen formatie is bij de gemeente bekend. Men weet bijvoorbeeld niet aan welke taalgroep wordt lesgegeven en of het geld gebruikt wordt voor taalondersteuning dan wel Oalt buiten schooltijd. De gemeente beschikt niet over ziekteverzuimcijfers van Oalt-leerkrachten.

Vanaf januari 2001 wil de gemeente een onderzoek starten naar de werkelijke inzet van Oalt-leerkrachten.

De gemeenteraad wil jaarlijks in algemene zin over onderwijs geïnformeerd worden door middel van een evaluatie, zowel financieel als inhoudelijk. De gemeente heeft een algemeen resultatenoverzicht (inclusief Oalt) rechtstreeks aan de scholen gevraagd. Het overzicht is niet van alle scholen ontvangen. In een aantal gevallen heeft het schoolbestuur gereageerd met de mededeling dat 'alles volgens afspraak verloopt'.

De gemeente ziet echter dat er enerzijds formatie wordt aangevraagd, terwijl er anderzijds ook vacatures niet worden ingevuld. Het risico bestaat dat het geld niet wordt uitgeven waar het voor bedoeld is.

De gemeente wil behalve op formele gronden (verantwoordingsplicht), ook graag inzicht verkrijgen om te kunnen verklaren waarom scholen onderling sterk verschillen in behaalde onderwijsresultaten. Zij wil weten wat er aan Rijks- en gemeentemiddelen wordt ontvangen en aan welke doelen ze worden besteed. Er zijn onvoldoende gegevens om sturend te kunnen optreden.

De gemeente beschikt niet over verantwoordingscijfers. De schoolbesturen hebben tot op heden geen verantwoording afgelegd, omdat zij de Algemene subsidieverordening als rechtsgrond aanvechten en niet van toepassing achten. Een dreigende gang naar de rechter heeft tot een compromis geleid in de vorm van een zogenoemde afgeleide verordening. Tot op heden heeft dit nog niet tot een afrekening geleid.

Basisschool 1

Kenmerken school(situatie)

Het aantal leerlingen op de school bedroeg op de teldatum 1 oktober in totaal 373. Van hen behoort 153 (41%) tot een allochtone bevolkingsgroep. De grootste groepen vormen de Marokkaanse, Turkse en Surinaamse leerlingen, met respectievelijk 34, 15 en 36 leerlingen.

Door de gemeente is er voor gekozen de Oalt-middelen uitsluitend in te zetten voor Oalt-lessen buiten schooltijd en niet voor taalondersteuning. De school is een zogenoemde lespuntschool: na schooltijd geven een Iraanse en een Marokkaanse leerkracht Oalt-les aan leerlingen van de eigen school én van andere basisscholen uit de stad. De talen waarin les wordt gegeven zijn Farsi en standaard-Arabisch. Vorig schooljaar was er ook nog een Somalische Oalt-leerkracht aan de school verbonden. Omdat het aantal leerlingen niet aan de gestelde ondergrens voldeed, waardoor deze lessen kwamen, ontstond er geen vacature.

Kenmerken leerkrachten

De Iraanse leerkracht is hoog opgeleid en heeft zijn onderwijsbevoegdheid gehaald. Hij spreekt behoorlijk Nederlands en kan daardoor optreden als tolk in de contacten met de ouders. De Marokkaanse leerkracht is bevoegd om Oalt buiten schooltijd te geven. In Marokko was hij bevoegd om les te geven op een basisschool, hier in Nederland heeft hij een applicatiecursus Oalt gevolgd. Zijn beheersing van de Nederlandse taal is echter beperkt. Het ziekteverzuimpercentage is, aldus de directeur, ‘zorgelijk hoog’, vooral veroorzaakt door de Marokkaanse en voorheen de Somalische leerkracht. Omdat de lessen buiten schooltijd plaatsvinden is er geen goed zicht op de feitelijke situatie, waardoor de ziekteverzuimgegevens onbetrouwbaar zijn. Het is voorgekomen dat de directeur er toevallig achter kwam dat een leerkracht al twee weken geleden ziek was geworden, zonder dat hem dit was gemeld. Eveneens wordt betwijfeld of de leerlingen wel van de lesuitval als gevolg van de ziekte van de leerkracht op de hoogte worden gebracht. Wanneer de leerkracht weer beter is, terwijl niet bekend was dat hij ziek was geweest, wordt dit niet altijd meer aan het bestuur doorgegeven, het dient voor de directeur immers geen doel meer.

Lesrooster

De directeur heeft van de Iraanse leerkracht aan het begin van het cursusjaar een overzicht gekregen van het lesrooster en het aantal leerlingen dat de lessen zal volgen. Volgens dit overzicht geeft hij op twee scholen les. Op de school van de directeur zijn dat in totaal 29 leerlingen, waaronder ook 17 leerlingen van een andere basisschool. Er zijn twee klassen Oalt-leerlingen geformeerd, leerlingen uit de groepen 1 t/m 3 samen en een klas met leerlingen uit de overige groepen. De lessen zijn op dinsdag- tot met donderdagmiddag. Een Oalt-les duurt twee uur. Woensdagmiddag worden twee lessen gegeven. Op de andere lesplaats geeft de leerkracht volgens het rooster op zaterdag les aan in totaal drie verschillende groepen leerlingen: de eerste groep volgt les

vanaf 9:30 uur, de les aan de derde groep is om 17:30 uur afgelopen.

Van de Marokkaanse leerkracht heeft de directeur geen overzicht ontvangen, verondersteld wordt dat de lesroosters wel bij het schoolbestuur aanwezig zullen zijn. Het is de directeur niet bekend wanneer deze leerkracht zijn lessen geeft en aan welke leerlingen. Navraag bij het bestuur leert dat volgens rooster deze leerkracht op woensdag en zaterdag op de school van de directeur lesgeeft, beide dagen van 13:30 uur tot 17:00 uur. Op maandag en dinsdag geeft hij op een andere lespuntschool les vanaf 15:30 tot 17:30 uur. Een les duurt volgens opgave van het bestuur tweeënhalfuur. Bij de samenstelling van de klassen wordt gekeken naar de leeftijd van de leerlingen en het kennisniveau. De directeur heeft vernomen dat het in de praktijk ook voorkomt dat onder druk van ouders, in verband met het brengen en halen naar en van school, leerlingen uit één gezin in één klas worden geplaatst, ondanks het grote leeftijdsverschil.

De directeur heeft geen zicht op de door de leerkrachten gehanteerde lesmethode of het gebruikte lesmateriaal.

Aan het begin van het schooljaar weet de directeur hoeveel leerlingen de Oalt-lessen van de Iraanse leerkracht zullen volgen. Enig zicht op de daadwerkelijke deelname gedurende het schooljaar heeft hij niet. Als de leerkracht de leerlingregistratie bijhoudt, dan wordt die aan de directeur in ieder geval niet verstrekt.

Toezicht en verantwoording

Door het bestuur c.q. de gemeente is een notitie opgesteld, waarin op het terrein van Oalt een taak- en verantwoordelijkheidsverdeling wordt beschreven tussen de directie van de school en het bestuur. Hieruit blijkt dat de directies van de scholen waarmee de Oalt-leerkrachten een schoolbinding hebben, formeel verantwoordelijk zijn voor de aansturing van deze leerkrachten. De directies hebben onder meer tot taak de afwezigheidsmelding van de leerkracht af te handelen, functioneringsgesprekken te voeren en toezicht te houden op de uitvoering van de leerplannen. Het opstellen van leerplannen is overigens nog in ontwikkeling.

De school is onlangs door een fusie van vier scholen tot stand gekomen. Het is een zogenoemde Brede school, gehuisvest in een nieuw gebouw samen met enkele sociaal-culturele voorzieningen zoals sportfaciliteiten, kinderopvang en een wijkinformatiepunt. Mede daarom heeft Oalt voor de directeur geen prioriteit. Het stoort hem wel hoe het gaat, maar hij heeft het te druk met andere zaken. De directeur heeft geen inzicht in wat er in de Oalt-lessen op zijn school gebeurt en of de leerkrachten met een programma werken. De controle of de lessen daadwerkelijk gegeven worden vindt niet plaats. Hij weet niet hoeveel leerlingen de lessen volgen. Verantwoording naar het bestuur/de gemeente gebeurt met behulp van kengetallen over leerlingenaantallen per school en per taalgroep, maar het zijn kengetallen bij de start van het schooljaar volgens aanmelding van de ouders, niet het verloop of de eindsituatie. Controle op aantallen ontbreekt, verantwoording over inhoud of over de mate waarin het doel bereikt wordt vindt niet plaats.

Het is de taak van de Inspectie van het Onderwijs toe te zien op de kwaliteit van de Oalt-lessen, maar volgens de directeur zijn de Oalt-lessen niet opgenomen in het Integraal School Toezicht (IST) zoals de Inspectie dat uitoefent.

Basisschool 2

Kenmerken school(situatie)

De school telt in totaal 116 leerlingen, waarvan 95 (80%) allochtoon. Er zijn 57 leerlingen van Turkse afkomst en 21 zijn Nederlands. Van de overige 38 is de afkomst zeer divers. Daarvan komt de grootste groep uit Suriname (zes leerlingen).

In de onderbouw zitten in totaal 30 Turkse leerlingen aan wie taalondersteuning wordt gegeven.

Vier van de in totaal zeven groepen vormen een combinatiegroep. Eén groep bestaat uit neveninstromers. Neveninstromers zijn kinderen van 6 tot 12 jaar, die korter dan 1 jaar in Nederland zijn, meestal als gevolg van gezinshereniging. Ongeveer een kwart van alle leerlingen die

voor het eerst op school komen, heeft geen enkele kennis van de Nederlandse taal. Om hierop in te spelen kent de school als beleidslijn dat iedere nieuwe leerkracht in zijn tweede jaar op de school een cursus NT2 moet volgen: hoe leer je leerlingen het best en het snelst Nederlands.

Aan de school is een Turkse leerkracht verbonden, die voor 0,6 fte is aangesteld. Hij geeft 15 directe lessen taalondersteuning, waarvan in totaal tien uur aan groep 1 en groep 2. Voor 0,2 fte werkt hij op een andere school en voor 0,2 fte heeft hij 'consulentschapstijd'. Dat wil zeggen dat de leerkracht als een soort vliegende brigade groepjes leerlingen bij andere scholen op locatie bezoekt.

Kenmerken leerkrachten

De Oalt-leerkracht is een volledig bevoegde Pabo-leerkracht. De directeur is nog verantwoordelijk voor een tweede basisschool in de gemeente. De Oalt-leerkracht op deze school is fulltime in dienst, doch is voor 0,4 fte verbonden aan andere scholen. Hij is wel bevoegd, maar heeft geen Pabo-diploma.

Deze leerkracht was heel goed in het geven van Turks in de Oetc-tijd, maar als taalondersteuner is hij minder geschikt. Hij heeft minder pedagogisch-didactische kwaliteiten dan de Oalt-leerkracht op de andere school, hij beheerst het Nederlands ook minder, hoewel hij wel de cursus taalbeheersing heeft gehaald. De locatiemanager op deze tweede school moet de Oalt-leerkracht meer aansturen en frequenter overleg met hem voeren. De leerkracht zelf ervaart Oalt als statusverlies en noemt lesgeven aan kleutergroepen 'vrouwenwerk'. Het ziekteverzuim van deze leerkracht is hoog: circa 25 a 30 %. De directeur brengt een en ander nadrukkelijk met elkaar in verband.

Lesrooster

Een aantal van de taakuren van de Oalt-leerkracht wordt besteed aan het contact met de Turkse ouders, hij fungeert als tolk in de communicatie van de school met de ouders. De Oalt-leerkracht van de tweede school maakt niet alle niet-lesgebonden uren.

Knelpunt op school is het werken met een combinatiegroep 5-6 en 7-8. De school wil didactisch gezien vooral mondeling bezig zijn om de taalbeheersing te verbeteren. Maar in een combinatiegroep is dat methodisch gezien niet goed mogelijk. Spreekt de leerkracht met de ene groep, dan moet de andere groep noodgedwongen niet-mondeling bezig zijn. De school ligt met haar aantal van 116 leerlingen ruim onder de opheffingsnorm, die volgens de directeur ligt op 148 leerlingen. Maar de school valt onder een stichting die scholen beheert met gemiddeld meer dan 148 leerlingen.

Een ander knelpunt op school is de grote restgroep niet-Turkse allochtonen die geen taalondersteuning krijgt. Oalt-geld is aan de Oalt-formatieplaats (de Oalt-leerkracht) gekoppeld, waardoor voor de niet-Turkse kinderen geen extra Oalt-geld beschikbaar is.

Toezicht en verantwoording

Eens per jaar vult de directeur allerlei formulieren in om zich naar de stichting te verantwoorden over de verrichte activiteiten en de bereikte resultaten. Aan deze stichting heeft de gemeente de uitvoering van bepaalde beleidstaken, waaronder het Oalt-beleid, overgedragen. In een gesprek worden daarna specifieke aspecten nog doorgesproken. De directeur is vrij positief over het functioneren van de stichting. Er is vier keer per jaar overleg tussen de stichting en alle schooldirecteuren. Daarnaast heeft de directeur nog zes keer per jaar overleg met de stichting, vanwege de groep neveninstromers op school.

De stichting kan veel bereiken, omdat de gemeente veel via de stichting richting scholen laat verlopen. Er is daardoor expertise, geld, mankracht, en zijn er mogelijkheden om cursussen te geven en centraal materiaal in te kopen. De directeur vindt dat is winst omdat hun kennis en expertise wordt benut.

De stichting heeft een contract afgesloten met de organisatie die namens de gemeente het bevoegd gezag vertegenwoordigt. De Oalt-leerkrachten zijn in dienst van deze organisatie en worden door de stichting ingehuurd.

De directeur voert functioneringsgesprekken met de Oalt-leerkrachten, omdat de zorg voor de Oalt-leerkrachten bij de schooldirectie ligt. De precieze taakafbakening tussen de stichting en de schoolbesturen is vastgelegd in een protocol.

Zeer onlangs is van de Inspectie van het Onderwijs een formulier ontvangen, waarmee de Inspectie onderzoek doet naar de inzet van Oalt-middelen voor taalondersteuning in de onderbouw. De Inspectie verwacht hierover te publiceren in voorjaar 2001.

Basisschool 3

Kenmerken school(situatie)

De school telt in totaal 158 leerlingen, waarvan 56 allochtoon. Van deze laatste groep is ongeveer 80% van Turkse afkomst.

De gemeente heeft er voor gekozen alle Oalt-middelen in te zetten voor taalondersteuning. Op de school is één Oalt-leerkracht werkzaam, die één dag per week taalondersteuning aan de Turkse leerlingen geeft. De overige vier dagen werkt hij nog op twee andere basisscholen. De leerkracht is fulltime aan de gemeente verbonden.

Kenmerken leerkracht

De huidige leerkracht is de vierde Turkse leerkracht in vier jaar. Deze wisselingen waren vervelend, iedere keer moest opnieuw begonnen worden, dat vergde veel overleg en veel bijsturen. De ervaring met de vorige leerkracht was niet positief, er bestond een cultuurkloof. Hij hanteerde een traditionele opstelling, die niet aansloot met de manier van werken op school. Het was moeizaam communiceren met hem.

De directeur merkt op dat het wel of niet hebben van een bevoegdheid, weinig zegt over de kwaliteit. Een probleem is dat men destijds uit Turkije kwam om hier klassikaal Turks te doceren, maar taalondersteuning aan kinderen uit de onderbouw vergt een heel andere benadering en vaardigheid.

Met de huidige Oalt-leerkracht verloopt de samenwerking goed, hij spreekt behoorlijk Nederlands en toont zich zeer betrokken. Hij is een volledig bevoegde leerkracht, hij volgt een nascholingscursus voor Oalt-leerkrachten gericht op taalondersteuning in groep een tot en met vier. Deze cursus duurt 1 ½ jaar.

Gezien de ervaring met andere Oalt-leerkrachten op deze school vormt deze leerkracht een zeer positieve uitzondering.

Het ziekteverzuim van de Oalt-leerkracht was naar inschatting van de directeur in het verleden heel hoog, onder meer doordat de leerkracht op (te) veel verschillende scholen

werkzaam was. Probleem bij ziekteverzuim is dat er geen vervanger voor de leerkracht beschikbaar is. Het ziekteverzuim van de huidige Oalt-leerkracht is niet hoger of lager dan gemiddeld.

Lesrooster

Oalt op deze school is een mengvorm: remedial teaching en ondersteuning bij het reguliere onderwijs. De Oalt-leerkracht geeft taalondersteuning aan veelal verschillende niveaugroepjes van drie tot zes leerlingen, in een apart lokaal. Hij voert hierover regelmatig overleg met de groepsleerkracht. Met name met leerlingen uit groep 1 en groep 2 wordt ook los van het reguliere programma gewerkt, omdat de leerlingen soms in het geheel nog geen Nederlands spreken.

Omdat de Oalt-leerkracht slechts één dag per week op school aanwezig is, is het vrijwel onmogelijk om hem in te roosteren bij de niet-lesgebonden uren. Er worden prioriteiten gesteld: hij geeft taalondersteuning en heeft een taak in het contact met de (Turkse) ouders. Bij een feestje voor het team wordt hij uitgenodigd. Op jaarbasis vult hij voor circa 90% zijn uren, daarvan is 65% lesgebonden en 25% taakgebonden, maar '10% lekt dus weg'.

Toezicht en verantwoording

De gemeente heeft de inrichting, begeleiding en coördinatie van het Oalt-beleid bij een stichting ondergebracht, die meerdere gemeentelijke taken op het terrein van onderwijsvoorrangsbeleid uitvoert. In het bestuur van de stichting zitten vertegenwoordigers van de lokale schoolbesturen en de gemeente. De school moet eens per jaar haar activiteiten evalueren en hierover aan de stichting verantwoording afleggen. Tevens wordt een planning voor het volgend schooljaar overlegd. Er wordt een toetskalender opgesteld, waarbij de resultaten van het leerlingvolgsysteem worden betrokken. Die kalender wordt op school met de stichting besproken, eventueel voorzien van een advies voor het vervolg.

De stichting heeft veel werk uitbesteed aan

de Schoolbegeleidingsdienst (SBD) , waar capaciteit wordt ingehuurd. Zo verzorgt de SBD cursussen en is zij ingeschakeld bij de begeleiding van de invoering van nieuw lesmateriaal.

Basisschool 4

Kenmerken school(situatie)

In totaal telt de school, verdeeld over 17 groepen, 350 leerlingen, waarvan ongeveer 50% van Turkse en 25% van Marokkaanse afkomst. De school heeft 2 leerlingen van Nederlandse afkomst. De resterende groep leerlingen komt uit diverse andere landen.

Aan school zijn drie fulltime Oalt-leerkrachten verbonden; twee leerkrachten Turks en één leerkracht Arabisch. Er bestaat een vacature (0,6 fte) voor een Oalt-leerkracht Turks. De Oalt-leerkrachten geven zowel Oalt buiten schooltijd als taalondersteuning. De leerlingen uit andere taalgroepen dan Turks en Marokkaans, ontvangen geen taalondersteuning en evenmin Oalt.

Kenmerken leerkrachten

Eén van de leerkrachten is bevoegd (taalvaardigheid Nederlands A en B, Nederlands op niveau 2). De andere twee leerkrachten krijgen nog bijscholing in het Nederlands, wekelijks één dagdeel, onder schooltijd. Volgens de directeur bestaat de kans dat één van hen de bevoegdheid uiteindelijk niet zal halen. Omdat de eventuele consequenties hiervan niet duidelijk zijn, veroorzaakt dit bij betrokkene veel onzekerheid.

De drie Oalt-leerkrachten hebben een vaste aanstelling en zijn reeds jaren aan de school verbonden.

Lesrooster

Het aantal leerlingen in de taalondersteuningsgroepen bedraagt gemiddeld tien. Er wordt aan acht groepen taalondersteuning gegeven.

De leerlingen krijgen 2,5 uur taalondersteuning per week.

Voor de Oalt-lessen buiten school zijn 81 Turkse en 45 Marokkaanse leerlingen ingeschreven. Elke groep telt gemiddeld ongeveer tien leerlingen. Er wordt aan acht groepen Oalt gegeven. De leerlingen volgen 1,5 uur Oalt per week.

Twee leerkrachten geven ieder gedurende 4 dagen per week, na schooltijd, 1,5 lesuur Oalt, de derde leerkracht doet dit gedurende 3 dagen.

Met de Oalt-leerkrachten is afgesproken dat zij op 4 dagen in de week 1 of 1,5 uur later mogen beginnen; alleen op dinsdag beginnen zij om 8:30 uur, dat kwam roostertechnisch beter uit. Op vrijdagmiddag zijn zij vrij als compensatie voor de 'roottige' uren na schooltijd.

De Oalt-leerkrachten besteden 70% van hun tijd aan taalondersteuning en 30% aan Oalt. De lesgebonden schooltijd is identiek aan die van de overige groepsleerkrachten.

De inhoud van de lessen taalondersteuning wordt bepaald door de groepsleerkracht; de Oalt-leerkracht dient qua methode en aan te bieden leerstof de groepsleerkracht te volgen.

De inhoud van de Oalt-lessen wordt door de leerkrachten zelf bepaald. De lesprogramma's dateren nog uit de Oet-periode en zijn de laatste jaren niet vernieuwd. Contacten met andere leerkrachten over de aan te bieden leerstof vinden niet plaats.

De directeur schakelt de Oalt-leerkrachten in bij onder andere het organiseren van projecten, ouderactiviteiten, overgang van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs, de 'deurwacht' en het coördineren van het computerbeheer. Zodoende zouden zij ook wat betreft de niet-lesgebonden schooltaken op hetzelfde aantal uren (kunnen) komen als de groepsleerkrachten.

Minpunt is dat twee van de drie Oalt-leerkrachten, omdat zij vier keer per week Oalt-lessen geven, nooit kunnen deelnemen aan teamvergaderingen. Rapportbesprekingen vinden zes keer per jaar plaats, dan vervallen de Oalt-lessen.

Oalt-lessen buiten schooltijd worden gegeven aan leerlingen uit de groepen 5 tot en met 8, die zich daar voor hebben

opgegeven. Dit gebeurt bij de overgang van groep vier naar groep vijf of bij inschrijving op school.

Indien de leerlingen een Oalt-les niet kunnen volgen, moet dit vooraf door middel van een briefje van de ouders kenbaar worden gemaakt. Er is afgesproken dat de Oalt-leerkrachten contact opnemen met de ouders als er bij afwezigheid van een leerling geen briefje is ontvangen. De Oalt-leerkrachten houden absentielijsten van de leerlingen bij.

Als probleem wordt nog gesignaleerd dat bij ziekte van een Oalt-leerkracht de kinderen vrijaf wordt gegeven zonder dat de ouders dit weten.

De school organiseert voor haar leerlingen zogenoemde 'brede naschoolse activiteiten'. De Oalt-lessen ondervinden daar van concurrentie, evenals van de Koranlessen na schooltijd.

Toezicht en verantwoording

De directeur van een school is belast met het toezicht op het functioneren van de leerkrachten op zijn school. Voor wat betreft de taalondersteuning kan de directeur zich voldoende (laten) informeren over de Oalt-leerkrachten, omdat de lessen onder schooltijd plaatsvinden. Net als met de andere leerkrachten voert de directeur functioneringsgesprekken met de Oalt-leerkrachten. Het is de taalondersteuning die hier centraal staat.

De directeur verstrekt cijfermatige gegevens aan de gemeente, zowel voor wat betreft taalondersteuning als Oalt. Door de gemeente (in casu het schoolbestuur) wordt geen kwalitatieve informatie omtrent taalondersteuning en Oalt opgevraagd.

De Inspectie heeft een aantal lessen taalondersteuning bijgewoond en heeft volgens de directeur positief geoordeeld over de afstemming met het reguliere onderwijs.

De directeur heeft geen zicht op wat er daadwerkelijk in de Oalt-lessen gebeurt. Hij spreekt de taal niet, maar is er ook inhoudelijk niet bij betrokken. De Oalt-leerkrachten werken aan de hand van een lesprogramma uit de Oetc-periode. Er wordt tevens aan wereldoriëntatie gedaan, gericht op de thuislandsituatie.

De directeur beschikt over een overzicht van het aantal leerlingen dat voor Oalt is opgegeven. Het is hem wel bekend of Oalt-lessen feitelijk gegeven worden, doordat de lessen op dezelfde school plaatsvinden. Hoewel de Inspectie een aantal Oalt-lessen heeft bijgewoond, wordt daarover in haar verslag geen melding gemaakt.

Basisschool 5

Kenmerken school(situatie)

De school is een zogenoemde ‘zwarte’ school en telt, verdeeld over 14 groepen 317 leerlingen, waarvan 218 van allochtone afkomst, dat is 69%. De groep allochtone leerlingen bestaat voornamelijk uit Marokkaanse leerlingen (103), Turkse (87) en Somalische leerlingen (12). De overige 16 allochtone kinderen komen uit diverse andere landen. Aan school zijn twee fulltime Oalt-leerkrachten verbonden; één leerkracht Arabisch en één vrouwelijke leerkracht Turks. Door de leerkrachten wordt zowel taalondersteuning als Oalt buiten school gegeven. De leerlingen uit andere taalgroepen dan Turks en Marokkaans krijgen geen lessen taalondersteuning en Oalt, omdat de school / de gemeente ‘vastzit’ aan bovengenoemde leerkrachten.

Kenmerken leerkrachten

De leerkracht Arabisch heeft een bevoegdheid voor Oalt (taalvaardigheid A en B; Nederlands op niveau 2), de cursus taalondersteuning heeft hij nog niet voltooid. Deze cursus kan worden gevolgd na het behalen van taalvaardigheid A en B. De leerkracht Turks is onbevoegd; zij zal volgens de cursusleiding er ook niet in slagen deze bevoegdheid (taalvaardigheid A en B) te behalen. Zij wordt om die reden ook niet toegelaten tot de cursus taalondersteuning. Beide leerkrachten hebben een vaste aanstelling en zijn reeds jaren aan de school verbonden. Voor wat betreft taalondersteuning worden zij inhoudelijk aangestuurd door de groepsleerkracht. De directeur is van

mening dat de Turkse leerkracht beter functioneert, ondanks het ontbreken van de lesbevoegdheid als gevolg van het matig beheersen van de Nederlandse taal. Dit komt omdat zij zich meer dan haar Marokkaanse collega laat aansturen door de groepsleerkracht: de Turkse leerkracht volgt nauwgezet de aanwijzingen van de groepsleerkracht. De invulling van de Oalt-lessen bepalen de leerkrachten zelf.

Lesrooster

Het aantal leerlingen in de taalondersteuningsgroepen varieert van 6 tot 13. Er wordt aan acht groepen taalondersteuning gegeven.

De leerlingen volgen 2 lessen taalondersteuning per week. Voor de Oalt-lessen buiten school zijn 36 Turkse en 51 Marokkaanse leerlingen ingeschreven. Er wordt aan in totaal zes groepen Oalt gegeven. De groepsgrootte varieert daarbij en loopt in de praktijk uiteen van 6 tot 13 leerlingen. De leerlingen volgen vijf kwartier Oalt per week.

De Oalt-leerkrachten beginnen 1,5 uur later dan de groepsleerkrachten in verband met de uren na schooltijd. Hoewel deze afspraak is gemaakt met collega-directeuren uit het openbaar onderwijs, komt de directeur daarvan nu enigszins terug. Bij andere scholen is hem namelijk gebleken dat de Oalt-leerkrachten op dezelfde tijd als de groepsleerkracht beginnen.

De werkzaamheden van beide Oalt-leerkrachten bestaan nagenoeg geheel uit lesgebonden taken: taalondersteuning tijdens schooltijd en Oalt na schooltijd. Aan niet lesgebonden taken (35% van de tijd van een groepsleraar) wordt geen tijd besteed. Wanneer de Oalt-leerkrachten om 8.30 uur aanwezig zouden zijn, zou ook een deel niet-lesgebonden taken kunnen worden verricht.

De Oalt-leerkrachten kunnen niet deelnemen aan teamvergaderingen, omdat de Oalt-lessen na schooltijd worden gegeven. De inhoud van de lessen taalondersteuning wordt bepaald door de groepsleerkracht. De Oalt-leerkracht dient qua methode en aan te bieden leerstof de groepsleerkracht te volgen.

De inhoud van de lessen Oalt wordt door de leerkrachten zelf bepaald. De lesprogramma's zijn de laatste jaren niet vernieuwd en dateren nog uit de Oetc-periode. Er is geen contact met andere Oalt-leerkrachten over de aan te bieden leerstof.

Aan het begin van elk schooljaar moeten de leerlingen zich aanmelden om Oalt-lessen buiten school te kunnen volgen. Naar inschatting van de directeur loopt het aantal aanmeldingen voor Oalt langzaam terug. De Oalt-lessen ondervinden concurrentie van zowel de brede naschoolse activiteiten als van de Koranlessen.

Als de leerlingen een Oalt-les niet kunnen volgen, moet dit vooraf door middel van een briefje van de ouders kenbaar gemaakt worden. Als een leerling meer dan eens afwezig is, dient de Oalt-leerkracht de directeur daarvan in kennis te stellen. Het is niet bekend of de leerkracht dat ook doet. Ook is niet duidelijk of de afwezigheid van leerlingen geregistreerd wordt.

Toezicht en verantwoording

De directeur van een school is belast met het toezicht op het functioneren van de leerkrachten op zijn school. Voor wat betreft de taalondersteuning kan de directeur zich voldoende (laten) informeren over de Oalt-leerkrachten, omdat de lessen onder schooltijd plaatsvinden. Of functioneringsgesprekken met de Oalt-leerkrachten over taalondersteuning plaatsvinden en of deze gesprekken worden vastgelegd is niet bekend.

De directeur verstrekt slechts cijfermatige gegevens aan de gemeente, zowel voor wat betreft taalondersteuning als Oalt. De gemeente (in casu het schoolbestuur) verlangt geen kwalitatieve informatie over taalondersteuning en Oalt. De Inspectie heeft, in het kader van het IST-schoolbezoek, een aantal lessen taalondersteuning bijgewoond. Het oordeel hierover was redelijk tot goed.

De directeur heeft met betrekking tot de Oalt-lessen geen zicht op datgene wat er tijdens de lessen wordt gedaan. Naar zijn mening hebben de Oalt-leerkrachten een te grote vrijheid

bij de inrichting van de lessen Oalt. Aansturing vanuit de gemeente blijft achterwege.

De directeur beschikt slechts over een overzicht van het aantal leerlingen dat voor Oalt is opgegeven. Hij weet of Oalt-lessen daadwerkelijk worden gegeven, omdat de lessen op dezelfde school plaatsvinden.

De Inspectie heeft, op verzoek van de directeur, ook naar Oalt buiten schooltijd gekeken. Deze lessen zijn in het Inspectierapport niet specifiek benoemd.