

SJAK RUTTEN

EEN EINDELOZE HAASTKLUS



**EEN HALVE EEUW GELIJKEKANSENBELEID
IN HET AMERIKANSE ONDERWIJS**

▲ ALASKA



WASHINGTON

MONTANA

NORTH DAKOTA

OREGON

IDAHO

SOUTH DAKOTA

WYOMING

NEBRASKA

NEVADA

UTAH

COLORADO

KANSAS

CALIFORNIA

ARIZONA

NEW MEXICO

OKLAHOMA

TEXAS

◀ HAWAII



MINNESOTA

WISCONSIN

IOWA

ILLINOIS

MISSOURI

OKLAHOMA

ARKANSAS

LOUISIANA

MISSISSIPPI

ALABAMA

GEORGIA

FLORIDA

MICHIGAN

INDIANA

KENTUCKY

TENNESSEE

OHIO

WEST VIRGINIA

VIRGINIA

NORTH CAROLINA

SOUTH CAROLINA

PENNSYLVANIA

NEW JERSEY

DELAWARE

MARYLAND

VERMONT

NEW HAMPSHIRE

MASSACHUSETTS

RHODE ISLAND

CONNECTICUT

MAINE

Een eindeloze haastklus

**Een halve eeuw gelijkekansenbeleid
in het Amerikaanse onderwijs**

EENEINDELOZE HAASTKLUS



© 2004, Sardes, Utrecht

ISBN 90-5563-064-0

No part of this book may be reproduced in any form:
by print, photoprint, microfilm, or any other means
without written permission of the publisher.

Niets van deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of
openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie,
microfilm of op welke wijze dan ook, zonder vooraf-
gaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Schilderij omslag

Collectie Norman Rockwell Museum
Stockbridge, Massachusetts

Cover painting

Collection of The Norman Rockwell Museum
at Stockbridge, Massachusetts

1

Inleiding 7

Segregatie en integratie in het Amerikaanse onderwijs 11

- Brown vs the Board of Education 12
- War on poverty 16
- Op weg naar busvervoer 19
- De angel uit het busvervoer 20
- Nieuwe rechtszaken over gelijke kansen 22
- De balans 23

2

De aanpak van onderwijsachterstanden 25

- Early childhood education 27
- Head Start 28
- High/Scope 30
- Resultaten van voorschoolse programma's 30
- Lange termijn effecten 30
- Versterking van accountability 33
- De effectieve school 34
- De balans 31

3

De bekostiging van het onderwijs 37

- De verdeling van de kosten 38
- Leerstandaarden zorgen voor nieuwe strijd 41
- De balans 42

4

Vrije schoolkeuze 45

- School en samenleving 46
- Openbaar en particulier onderwijs 47
- Schoolkeuze 48
- Magneetscholen 49
- Charterscholen 50
- Vouchers 51
- De balans 53

5

Kwaliteit en doelgroepenbeleid 55

- A nation at risk 56
- No Child Left Behind Act 56
- Afrekenen op de resultaten van leerlingen 56
- Implementatie van het accountability-systeem 62
- De balans 63

6

Amerika en Nederland 65

- Literatuur 73
- Uitspraken van het Supreme Court 77
- Websites 79
- Index 85
- Colofon 92

Inleiding

Op 17 mei 2004 was het 50 jaar geleden dat het Amerikaanse Hooggerechtshof uitsprak dat de in de wetgeving verankerde segregatie in het onderwijs in strijd is met de Amerikaanse grondwet. In terugblikken op de twintigste eeuw werd deze uitspraak, *Brown v. the Board of Education of Topeka, Kansas*, algemeen gezien als een van de meest baanbrekende uitspraken die het Supreme Court in de vorige eeuw heeft gedaan.

De uitspraak vormde het begin van een moeizame en langdurige strijd om het onderwijs te desegregeren en gelijke kansen te scheppen voor alle kinderen. Over de vraag of de integratie gelukt is, zijn de meningen verdeeld. Vijftig jaar na dato kunnen we constateren dat er vorderingen zijn gemaakt, maar eveneens dat de problematiek rond gelijkheid van kansen bijzonder hardnekkig en veelzijdig is en dat vele problemen nog zeer actueel zijn. Er is een einde gemaakt aan de in de wet vastgelegde segregatie, maar op de feitelijke segregatie, die het gevolg is van het gesegregeerde huisvestingspatroon, hebben politiek en rechtspraak nauwelijks vat gekregen. Er zijn rigoureuze maatregelen genomen om een evenwichtige samenstelling van het leerlingenbestand op scholen tot stand te brengen. Tientallen miljoenen kinderen zijn in de loop der jaren met bussen naar scholen in andere wijken vervoerd. De maatregelen hebben het tegengestelde opgeleverd van werd beoogd. Vijftig jaar na *Brown* is de feitelijke segregatie in het Amerikaanse onderwijs groter dan zij ooit is geweest.

Dit boek beschrijft de ontwikkelingen rond het scheppen van gelijke kansen in het Amerikaanse onderwijs in de vijftig jaar volgend op de zaak *Brown*. Gelijkekansenbeleid houdt meer in dan het ongrondwettig verklaren van segregatie. We volgen in dit boek de pogingen om het Amerikaanse onderwijs in het algemeen en het onderwijs op achterstandsscholen te verbeteren. Daarbij richten we ons op ontwikkelingen in het onderwijsbeleid, de onderwijspraktijk en de rechtspraak. We onderscheiden daarbij vijf sporen die alle van belang zijn voor het scheppen van gelijke kansen.

Het eerste spoor is de strijd tegen de segregatie in het Amerikaanse onderwijs.

Het Hooggerechtshof verklaarde de segregatie die in 17 Amerikaanse staten in de wetgeving was vastgelegd strijdig met de grondwet. Hoe was de situatie in het Amerikaanse onderwijs ten tijde van de uitspraak? Welke invloed had de uitspraak op de strijd voor gelijke burgerrechten in het algemeen en rassenscheiding in het onderwijs in het bijzonder? Welke maatregelen werden er genomen om aan de rassenscheiding in het onderwijs een einde te maken en wat was het effect van deze maatregelen? Wat was de rol hierbij van de politiek en de rechtspraak? Hoe is de situatie rond de integratie van minderheden in het Amerikaanse onderwijs vijftig jaar later?

Het tweede spoor betreft de aanpak van de onderwijsachterstanden. In de loop der jaren zijn veel verschillende aanpakken beproefd, op kleinere of grotere schaal en met meer of minder succes. Na de vaststelling van de relatie tussen sociaal economische achtergrond en schoolprestaties, bestond in eerste instantie groot vertrouwen in de mogelijkheid om deze achterstanden in korte tijd in te lopen.

Compensatieprogramma's zagen het licht en via voorschoolse programma's werd geprobeerd om kinderen een gelijke start te geven in het onderwijs. Als blijkt dat onderwijsachterstanden hardnekkiger en moeilijker te bestrijden zijn dan aanvankelijk wordt gedacht, worden bestaande programma's geherstructureerd en andere aanpakken beproefd. We besteden onder andere aandacht aan de voorschoolse educatie, vooral het programma Head Start, en de effectieve schoolbeweging. Een aantal van deze ontwikkelingen vindt navolging in de rest van de wereld.

Het derde spoor is de bekostiging van het onderwijs. Waar het in Europa gebruikelijk is dat scholen waarvan een groot deel van de leerlingen uit achterstandsgroepen komt, meer geld ontvangen dan andere scholen, is dat in Amerika geen uitgemaakte zaak. De situatie verschilt van staat tot staat. Staten en lokale overheden betalen samen meer dan 90% van de kosten van het primair en secundair onderwijs. De rol van de federale overheid is zeer beperkt. De bekostiging van het onderwijs is al tientallen jaren een van de hoofdonderwerpen bij iedere verkiezing op het niveau van de staten en op lokaal niveau. Daarbij gaat het over de verhouding tussen het aandeel van de staat en lokale overheid. Ook de onderbouwing van vergoedingen is een heet hangijzer. Betaal je scholen op basis van achtergrondkenmerken van leerlingen, zoals hun sociaal-economische status, op grond van feitelijk vastgestelde achterstanden of op basis van geleverde prestaties? De introductie van leerstandaarden heeft de strijd over de onderwijsbekostiging opnieuw doen oplaaien. Een regering die standaarden verplicht stelt, moet ook zorgen dat scholen in staat zijn om deze standaarden te halen.

Het vierde spoor gaat over de schoolkeuze. In Amerika bestaat binnen het openbaar onderwijs geen vrije schoolkeuze. Wie zijn kind niet naar de school in de buurt wil sturen moet verhuizen of zijn kind op eigen kosten naar een religieuze of niet-religieuze particuliere school laten gaan. We gaan in op recente initiatieven om de keuzevrijheid in het openbaar onderwijs groter te maken. Recente ontwikkelingen zijn voucherprogramma's, die meer kinderen in staat moeten stellen een particuliere school te bezoeken, en charterscholen, die tot doel hebben de keuzevrijheid binnen het publieke bestel te vergroten. Voorstanders verwachten van een grotere keuzevrijheid meer concurrentie en daardoor een verhoging van de kwaliteit. Daarvan zouden vooral arme kinderen profiteren, die nu meer dan andere kinderen aangewezen zijn op het onderwijs in grote steden, waarvan een toenemend aantal Amerikanen meent dat het bureaucratisch is en slechte kwaliteit levert.

Het laatste spoor is het kwaliteitsbeleid. Amerika was het eerste land dat onderwijs tot en met secundair niveau voor iedereen wist te realiseren. Het onderwijsbestel is er in geslaagd om steeds nieuwe groepen migranten uit alle delen van de wereld in korte tijd te vormen tot Amerikaanse staatsburgers. In de jaren tachtig kwam de klad in het geloof in de superioriteit van het eigen onderwijs. Het rapport *A nation at risk* schetste in 1983 een onthutsend beeld van de kwaliteit van het onderwijs. Dat beeld is in de jaren daarna bevestigd door internationaal vergelijkend onderzoek naar leerprestaties, waar Amerika al twintig jaar niet meer in het linkerrijtje staat. Dat besef heeft in Amerika tot een grootscheeps kwaliteitsoffensief geleid. Nadat de meeste staten in de jaren negentig al leerstandaarden hadden ingevoerd, stelde president G.W. Bush dit in zijn No Child Left Behind Act uit 2002 voor het hele land verplicht.

De wet laat zich leiden door een zeer streng accountability-systeem. Scholen zijn verantwoordelijk voor de leerresultaten van de kinderen. Staten moeten leerstandaarden vaststellen voor de basisvaardigheden. Leerlingen moeten jaarlijks worden getest. Per school, schooldistrict en staat moet jaarlijks worden gerapporteerd over de resultaten. Het doelgroepenbeleid is volledig geïntegreerd in het algemene onderwijsbeleid. Scholen moet jaarlijks vooruitgang boeken voor alle leerlingen in zijn totaliteit, maar ook voor iedere doelgroep afzonderlijk, zoals meisjes, gehandicapten, zwarten, hispanics, indianen, armen en recente migranten. Een school die deze Adequate Yearly Progress niet haalt wordt keihard afgerekend. Rekenschap en verantwoording, die in Nederland in de kinderschoenen staan, hebben in de Verenigde Staten reeds ingang gevonden. De reactie op de eerste resultaten van No Child Left Behind zijn zeer gemengd.

Alle hierboven aangeduide ontwikkelingen hebben invloed op de gelijkheid van kansen in het Amerikaanse onderwijs. De ontwikkelingen grijpen op elkaar in, zodat er sprake is van een bijzonder complexe problematiek. Het is van belang om steeds goed te onderkennen dat er in de Verenigde Staten nauwelijks sprake is van nationale onderwijspolitiek. Het zwaartepunt van het Amerikaanse onderwijsbeleid ligt bij de afzonderlijke staten. Het beleid in de vijftig staten loopt zeer uiteen. Het doel van het boek is om de hoofdlijnen te schetsen van de ontwikkelingen die in heel Amerika spelen maar in iedere staat een eigen invulling krijgen. Voorbeelden en casussen in dit boek komen uit het hele land. Selectief winkelen is daarbij onvermijdelijk, maar zo werkt het in Amerika ook. Voorbeelden van good practice werken inspirerend voor anderen en hebben vaak grote invloed op het beleid in andere staten en school-districten.

In dit boek wordt veel gebruik gemaakt van uitspraken van het Hooggerechtshof. Dat is niet voor niets. In een decentraal stelsel, waarbij de belangrijkste bevoegdheden op het gebied van onderwijs niet op nationaal niveau liggen, zijn uitspraken van het Supreme Court zeer belangrijk. Deze uitspraken geven aan wat binnen het kader van de Amerikaanse grondwet geoorloofd en niet geoorloofd is en definiëren daarmee de ruimte waarbinnen het openbaar bestuur, de schooldistricten en de lagere rechters moeten werken. De regel dat uitspraken van het Supreme Court met meerderheid van stemmen tot stand komen en dat elk van de negen leden van het Supreme Court zijn eigen standpunt kan publiceren, maakt de juridische discussie in de Verenigde Staten zeer levendig. Iedereen bemoeit zich ermee en de maatschappelijke discussie concentreert zich daarom vaak rond uitspraken van het Supreme Court.

In de tekst van het boek ligt de nadruk op de beschrijving van de ontwikkelingen in Amerika en worden zo weinig mogelijk vergelijkingen gemaakt met de situatie in Nederland. Dat wordt bewaard voor het laatste hoofdstuk, waarin de overeenkomsten en verschillen tussen Nederland en Amerika aan de orde komen en waar ook duidelijk wordt op welke punten Nederland zijn voordeel zou kunnen doen met de ontwikkelingen in het Amerikaanse onderwijs.



Segregatie en integratie in het Amerikaanse onderwijs

Na het einde van de burgeroorlog in 1865 werd in de Amerikaanse grondwet vastgelegd dat slavernij was verboden. De afschaffing van de slavernij betekende echter allerminst dat de positie van blank en zwart gelijkwaardig werd. Blanken in de zuidelijke staten probeerden uit alle macht de rechten van zwarten in te perken en de gescheiden samenleving zoveel mogelijk in stand te houden. In zogenaamde Jim Crow-wetten werden de betrekkingen tussen blank en zwart in de tweede helft van de negentiende eeuw geregeld. Alle zuidelijke staten kregen wetten waarin werd bepaald dat blanken en zwarten in gescheiden spoorwegrijtuigen moesten reizen. Er kwamen gescheiden loketten voor blanken en zwarten en openbare gelegenheden werden gescheiden. Zwarte jazzmusici konden niet legaal in blanke clubs optreden. Zwarte honkballers mochten tot 1947 niet spelen in de Major League en waren aangewezen op een eigen competitie. Er waren weinig gemengde ziekenhuizen, maar waar ze waren mocht blank personeel geen zwarten verzorgen en andersom. Onderwijs was volledig gescheiden. Blanke en zwarte kinderen volgden onderwijs op aparte scholen. Door de meeste zwarten werd dat aanvankelijk nog niet als een groot probleem ervaren, omdat onderwijs op een zwarte school in elk geval beter was dan helemaal geen onderwijs, zoals vóór de burgeroorlog meestal het geval was geweest. Toch nam het verzet tegen de inferieure kwaliteit van het zwarte onderwijs geleidelijk toe. Pogingen van zwarten om de scheiding in het openbare leven aan te vechten hadden uiteindelijk een averechts resultaat. Het Hooggerechtshof sprak in 1896 in de zaak *Plessy vs. Ferguson* uit dat gescheiden voorzieningen niet in strijd zijn met de Amerikaanse grondwet, mits deze voorzieningen van gelijke kwaliteit zijn. De betreffende rechtszaak ging over het openbaar vervoer, maar de ‘separate but equal’ doctrine ging het hele openbare leven vanaf dat moment beheersen. Pas ruim een halve eeuw later kwam het Hooggerechtshof op dit standpunt terug. In 1954 verklaarde het Supreme Court onder voorzitterschap van Chief Justice Earl Warren in de zaak *Brown vs the Board of Education of Topeka Kansas* dat de ‘separate but equal’ doctrine ongrondwettig is.

Brown vs the Board of Education

Aan de uitspraak van het Hooggerechtshof ging een lange juridische strijd vooraf. De National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), de belangrijkste burgerrechtenbeweging, voerde aanvankelijk vele rechtszaken die tot doel hadden om binnen het gescheiden onderwijs voor zwarten gelijke kwaliteit af te dwingen. Volgens de wet had zwart onderwijs slechts bestaansrecht wanneer het van gelijke kwaliteit was als het onderwijs aan blanken. In de praktijk was dit slechts bij uitzondering het geval. Een lokale rechter in South Carolina ging, alvorens uitspraak te doen in 1951 zelf kijken en schreef in zijn vonnis: “Having previously seen the schools in the county’s dual system, the white schools were fairly respectable looking. In the towns they were generally of brick and some of them had chimneys and running water. The negro schools were just tumbledown, dirty shacks with horrible outdoor toilet facilities.” (United States Department of the Interior, 2000). Met de op gelijkwaardige voorzieningen gerichte strategie boekte de NAACP enkele successen. Enkele schooldistricten kregen van de rechter de opdracht om de kwaliteit van zwarte scholen op een gelijkwaardig niveau te brengen en enkele zwarte studenten moesten worden toegelaten tot een blanke universiteit omdat een gelijkwaardig zwart aanbod in de staten Texas en Oklahoma ontbrak. Maar de NAACP besefte spoedig dat ze op deze manier de gelijke voorzieningen in het onderwijs staat voor staat,

schooldistrict voor schooldistrict en school voor school zou moeten bevechten. Daar had de NAACP het geld niet voor en bovendien ontstond onder zwarten steeds meer weerstand tegen segregatie als zodanig. De NAACP besloot haar strategie aan te passen. Niet langer was een gelijk voorzieningenniveau voor zwarte scholen het doel, maar het afschaffen van het gesegregeerde onderwijs als systeem. Van het bestaan van aparte scholen voor zwarten ging volgens de NAACP het signaal uit dat zwarte kinderen niet goed genoeg zijn om blanke scholen te bezoeken. Dit leidt tot gevoelens van minderwaardigheid, ook als de voorzieningen in de zwarte school niet minder zijn dan in de blanke school. Daarom zorgt segregatie in het onderwijs voor onherstelbare psychische schade bij zwarte kinderen.

Na een lange weg door de District Courts en de Courts of Appeal bereikten uiteindelijk vijf zaken die het opheffen van de segregatie in het onderwijs als inzet hadden, het Hooggerechtshof, waar ze werden samengevoegd tot de zaak *Brown vs. the Board of Education*.

Op 17 mei 1954 deed het Hooggerechtshof uitspraak. Segregatie in het onderwijs werd in strijd verklaard met de Amerikaanse grondwet. Het Hof gebruikte niet alleen juridische argumenten, maar liet de psychologische gevolgen van segregatie voor zwarte kinderen zwaar meewegen. "To separate them from others of similar age and qualifications solely because of their race generates a feeling of inferiority as to their status in the community that may affect their hearts and minds in a way very unlikely ever to be undone", schreef het Hooggerechtshof in zijn unanieme uitspraak (*Brown v. Board of Education 1954*).

In het Amerikaanse onderwijs was geen plaats meer voor de 'separate but equal doctrine', omdat gescheiden onderwijsvoorzieningen per definitie ongelijk zijn. De uitspraak richtte zich in de eerste plaats op de zeventien staten die segregatie in het onderwijs in hun wetgeving hadden vastgelegd en op de vier staten die gesegregeerde scholen toestonden wanneer schooldistricten hiervoor kozen. In deze 21 staten zaten 11.500.000 kinderen op school, 40% van alle kinderen in de Verenigde Staten. Zwarte kinderen gingen naar een zwarte school en blanke kinderen naar een witte school (Patterson 2001).

De Brown-uitspraak had betrekking op het onderwijs, maar zeker in de eerste jaren na de uitspraak gebeurde er in het onderwijs niet veel. De invloed van de uitspraak in andere sectoren was voorlopig groter dan in het onderwijs. Voor de burgerrechtenbeweging was de uitspraak een triomf. Het Hooggerechtshof maakte duidelijk dat zuidelijke segregatiewetten niet langer door rechtbanken werden gesteund. Op veel plaatsen ontstonden spontane en georganiseerde acties tegen de meest zichtbare gescheiden voorzieningen als bussen en restaurants. Een belangrijke rol werd vervuld door de Southern Christian Leadership Council (SCLC), die onder leiding van Martin Luther King geweldloze acties als sit-ins, busboycots en demonstraties organiseerde (Branch, 1989). In het onderwijs bleven de acties vooralsnog beperkt. Het werd al spoedig duidelijk dat het ongrondwettig verklaren van de segregatie in het onderwijs niet leidde tot spontane actie op grote schaal door de staten en de schooldistricten. Het Supreme Court kwam opnieuw in actie.

Het Amerikaanse rechtssysteem op hoofdlijnen

Enige kennis van de hoofdlijnen van het Amerikaanse rechtssysteem is noodzakelijk om het belang van uitspraken van het Hooggerechtshof goed te kunnen inschatten. De Verenigde Staten kennen een duaal rechtssysteem. Enerzijds heeft iedere staat een rechtssysteem met lokale rechtbanken, een hof van appel en een hooggerechtshof. Deze rechtbanken houden zich bezig met zaken die op het niveau van de staat worden geregeld. Anderzijds zijn er de federale rechtbanken en federale beroepsinstanties. Van deze laatsten, de federale Courts of Appeal, zijn er elf, die ieder een aantal staten als werkgebied hebben. Het Hooggerechtshof is het belangrijkste rechtscollege. Er zijn verschillende wegen om zaken aan te kaarten bij het Hooggerechtshof. Jaarlijks worden er ongeveer 10.000 zaken voorgelegd, maar het Hof bepaalt zelf welke zaken het behandelt. Dat zijn er rond de honderd per jaar en die hebben meestal te maken met fundamentele rechtswaarden. Het Hof kan uitspraken van lagere rechters toetsen, maar het is ook bevoegd federale wetten en wetten van afzonderlijke staten te toetsen aan de grondwet. De uitspraken van het Hof vormen vooral een veelal dwingende oriëntatie voor het bestuur en de lagere rechtbanken.

Het Hooggerechtshof bestaat uit negen rechters. Rechters worden benoemd door de president met instemming van de Senaat. Een benoeming geldt voor het leven. Een president die het geluk heeft tijdens zijn ambtsperiode verschillende rechters te kunnen benoemen, is in staat tot ver na het einde van zijn ambtstermijn invloed uit te oefenen op het openbare en politieke leven in de Verenigde Staten.

Het Hooggerechtshof beslist bij meerderheid van stemmen. Een uitspraak komt tot stand wanneer minimaal vijf rechters zich er achter scharen. Een rechter die zich aansluit bij de uitspraak van de meerderheid, maar het niet eens is met de motivatie, kan een eigen opinie aan de uitspraak ('concurrency') toevoegen. Een rechter die niet tot de meerderheid behoort zal zijn standpunt in het algemeen in de vorm van een 'dissenting opinion' aan de uitspraak toevoegen. Van een unaniem Hof gaat een krachtig signaal uit naar de samenleving. Bij een verdeeld Hof is dit uiteraard minder het geval en is de kans groter dat een vergelijkbare zaak op termijn opnieuw wordt voorgelegd en dat de uitspraak dan anders uitvalt. De strijd om meerderheidsopinions tot stand te brengen en het publiceren van meerderheids- en minderheidsopinions maakt het juridische en maatschappelijke debat in de VS ongelooflijk levendig. Tegelijk is door de benoemingsprocedure en de werkwijze het rechtssysteem sterk gepolitiseerd.

All deliberate speed

Een jaar na de uitspraak inzake Brown deed het Supreme Court een vervolguitspraak, waarin werd bepaald dat de desegregatie in het onderwijs met 'all deliberate speed' ter hand genomen moest worden (Brown v. Board of Education II, 1955). Deze juridische formulering betekent zoiets als 'met weloverwogen snelheid' en bleek niet aan te zetten tot grotere spoed. Een datum waarop de segregatie opgeheven moest zijn ontbrak.

De desegregatie in het onderwijs ging in de praktijk uiterst langzaam. Bij gebrek aan medewerking van staten en schooldistricten, lag het initiatief bij zwarte ouders, die

er begrijpelijkerwijs voor terugschrokken om hun kinderen aan te melden op blanke scholen. Ze waren daar op zijn zachtst gezegd niet welkom en liepen grote kans om te worden genegeerd of te worden of blootgesteld aan pesterijen, intimidatie en geweld. In 1957 vroegen negen zwarte kinderen toegelaten te worden tot de blanke Central high school in Little Rock, de hoofdstad van Arkansas. De rechter bepaalde dat dit in september 1957 bij het begin van het nieuwe schooljaar moest gebeuren. Gouverneur Faubus zei dat hij niet kon instaan voor de openbare orde. Het toelaten van zwarte kinderen tot blanke scholen zou leiden tot een slagveld, omdat de blanke bevolking zou proberen de toelating te verhinderen. Hij besloot daarom de kinderen de toegang te beletten door inzet van de Nationale Garde. Nadat het District Court hem had bevolen de Nationale Garde terug te trekken, verhinderde een woedende menigte van duizenden blanken dat de kinderen de school betraden. De televisie-beelden waarin te zien was hoe een woedende menigte van volwassen blanken scheldend, spugend en buiten zinnen probeerde zwarte kinderen te verhinderen naar school te gaan, gingen de hele wereld over en dwongen president Eisenhower uiteindelijk om opnieuw federale troepen in te zetten, maar nu om te zorgen dat de kinderen werden toegelaten. Het leger bleef meer dan een jaar in Little Rock om de kinderen binnen en buiten de klas te beschermen. Arkansas kreeg door de gebeurtenissen een reputatie van achterlijkheid die de staat lang bleef achtervolgen, maar binnen de staat was Faubus een held. Bij de verkiezingen van 1958 werd hij met bijna 70% van de stemmen herkozen als gouverneur. (Quispel 2002).

Het verzet tegen integratie in Little Rock was maar een van de voorbeelden van verzet van de blanken in de zuidelijke staten. De uitspraak van het Hooggerichtshof veroorzaakte een schok in het hele zuiden en leidde tot actief verzet van de blanke bevolking. De Ku Klux Klan werd weer zeer actief, stilzwijgend en soms openlijk gesteund door de lokale blanke bevolking en lokale politici. De leden van de Senaat en het Huis van Afgevaardigden uit de zuidelijke staten publiceerden op 12 maart 1956 het *Southern Manifesto*, waarin zij zich verzetten tegen de uitspraak van het Hooggerichtshof. Zij beschuldigden het Hooggerichtshof van misbruik van zijn juridische bevoegdheden door inbreuk te maken op de fundamentele rechten van de staten.

Slechts drie congresleden uit de zuidelijke staten weigerden het manifest te ondertekenen, waaronder de latere president Lyndon Johnson en Al Gore sr, de vader van. Het manifest kreeg geen enkele steun van congresleden buiten het zuiden en wordt in Amerika beschouwd als een van de laatste achterhoedegevechten van de oude zuidelijke confederatie. Maar het signaal naar de eigen kiezers was duidelijk: als jullie je tegen de integratie in het onderwijs en de maatschappij blijven verzetten, heb je de steun van je politieke vertegenwoordigers. De integratie in het onderwijs bleef dan ook uiterst moeizaam verlopen. Tien jaar na de uitspraak inzake Brown bezocht slecht 1,2 % van de zwarte kinderen in de zuidelijke staten een geïntegreerde school (Patterson 2001).

De federale overheid heeft zich lang afzijdig gehouden van de strijd voor burgerrechten in het zuiden. Eisenhowers ingrijpen in Little Rock was een eenmalige uitzondering. Kennedy was zeer terughoudend, omdat hij het zich niet kon veroorloven de steun van de zuidelijke politici binnen de Democratische partij op het spel te zetten. De burgerrechtenbeweging liet zich door het gebrek aan steun uit Washington niet

weerhouden van geweldloze acties en demonstraties. Bij ieder gewelddadig optreden van de politie dat op de televisie werd uitgezonden groeide in het land de steun voor gelijke burgerrechten. Op 28 augustus 1963 deden 250.000 mensen mee aan een mars op Washington, waar Martin Luther King zijn beroemde *I have a dream*-rede hield. Kennedy diende een Civil Rights Act in bij het congres. Na zijn dood, in november 1963, werd de behandeling voortgezet en op 2 juli 1964 werd de wet door president Johnson ondertekend. De Civil Rights Act van 1964 verbiedt alle vormen van discriminatie op grond van geslacht, ras of godsdienst. De wet bevat maatregelen om discriminatie aan te pakken. De federale overheid, in de persoon van de minister van justitie, kreeg onder andere de bevoegdheid om tegenwerkende schooldistricten tot desegregatie te dwingen. De wet verbood de federale overheid om financiële steun te verlenen aan instellingen en organisaties waar werd gediscrimineerd op grond van ras, geslacht of religie. Dat laatste betekende onder meer dat de federale overheid geen subsidie meer mocht verlenen aan gesegregeerde scholen en schooldistricten. Dat had niet onmiddellijk grote gevolgen, omdat de federale overheid slechts een miniem deel bijdroeg aan de kosten van het primair en secundair onderwijs. Het effect van deze maatregel zou echter aanzienlijk groter kunnen worden, wanneer het aandeel van de federale overheid in de bekostiging van het onderwijs zou toenemen. En dat zat er aan te komen.

War on Poverty

President Johnson, zelf afkomstig uit de zuidelijke staat Texas, was vastbesloten om een eind te maken aan de grote sociaal-economische verschillen binnen de Verenigde Staten, de armoede van grote groepen blanke en zwarte inwoners en de ongelijke rechten van de verschillende bevolkingsgroepen. Hij zette zijn visie uiteen in een speech aan de Universiteit van Michigan in mei 1964, waarin hij de term 'Great Society' gebruikte: een Amerika met meer welvaart en sociale rechtvaardigheid en gelijke rechten voor iedereen. Zijn regering verklaarde de oorlog aan de armoede. De 'War on Poverty' bestond uit een omvangrijk wetgevingsprogramma. Onderdelen waren onder andere een ziektekostenverzekering voor ouderen (Medicaid), ondersteuning voor arme gezinnen met kinderen (Aid for Families with Dependent Children AFDC), een programma voor beroepstrainingen (Job Corps) en een voor-schools programma voor arme kinderen om hen een betere voorbereiding te geven op de basisschool, onder de naam Head Start. De juridische positie van zwarten en andere minderheden werd verder versterkt. In de Voting Rights Act van 6 augustus 1965 werd het verboden om aan wie dan ook beperkingen op te leggen bij de uitoefening van het kiesrecht. Dat maakte een einde aan de praktijk om zwarten die zich als kiezer wilden laten registreren intelligentietesten voor te leggen en stelde zware straffen op intimidatie van kiezers. De wet had effect. In Mississippi liep het aantal zwarte kiezers tussen 1960 en 1965 op van 22.000 naar 175.000. Dat gaf de zwarte bevolking politieke macht en dwong landelijke en lokale politici rekening met hen te houden.

Langzaam aan

De desegregatie in het onderwijs bleef intussen moeizaam lopen. Het Brown-vonnis richtte zich op de staten die een in de onderwijswetgeving vastgelegd gesegregeerd schoolstelsel hadden. Ook in andere staten kwamen witte naast zwarte scholen voor. Dit was met name het geval in en rond de grote steden in het noorden. Daar was

de segregatie echter niet in de wet vastgelegd maar het gevolg van het huisvestingspatroon. Witte en zwarte scholen waren daar in het algemeen een afspiegeling van de bevolkingssamenstelling in de stadscentra en de buitenwijken. Vooralsnog richtte het integratiestreven zich echter niet op de noordelijke steden. Dat zou later pas komen.

Geen enkele van de 17 staten met een in de wetgeving vastgelegd gescheiden schoolstelsel ging snel en zonder problemen over tot het beëindigen van de segregatie op hun scholen, al verschilde de omvang van het verzet per staat. In Maryland, een staat met een gesegregeerd schoolstelsel, maar zonder slavernijverleden, was het verzet tegen integratie veel minder massaal dan in de staten in het Diepe Zuiden, zoals Alabama, Mississippi en Arkansas. Maar ook in Maryland verliep de integratie allerm minst voorspoedig. In het eerste jaren na het Brown-vonniss gebeurde er in Maryland niets. Daarna stelde de staat een commissie in om te onderzoeken hoe tot desegregatie over te gaan. Het advies van de commissie was dat kinderen in principe zouden blijven op de scholen waar ze zaten. Ouders kregen het recht om een verzoek in te dienen om een school van een andere kleur te bezoeken. Dat verzoek moest dan door de Board of Education worden beoordeeld. De Board of Education kon initiatieven van ouders afwachten en hoefde zelf geen initiatief te nemen om actief tot desegregatie over te gaan. Uiteraard werkte deze aanpak niet. Blanke ouders voelden geen enkele behoefte om een andere school voor hun kinderen te zoeken en voor zwarte ouders was de procedure een te grote stap.

Ook in andere staten nam de overheid weinig tot geen initiatief om tot desegregatie over te gaan. De gebeurtenissen in Little Rock maakten duidelijk dat er zonder nadere maatregelen van desegregatie weinig terecht zou komen. Martin Luther King rekende in het begin van de jaren zestig uit dat het nog 108 jaar zou duren voordat de integratie bereikt zou zijn, wanneer deze in hetzelfde tempo zou voortgaan als tot op dat moment. De meerderheid van de blanken en de zwarten steunden het streven naar integratie, maar een toenemende zwarte minderheid kreeg genoeg van het moeizame gevecht voor integratie en ging vragen stellen bij de wenselijkheid ervan. Bewegingen als de Student Non-violent Coordinating Committee (SNCC), onder leiding van Stokely Carmichael, en het Congress of Racial Equality (CORE), die in de eerste helft van de jaren zestig zij aan zij met de SCLC van King hadden opgetrokken, hamerden vanaf de tweede helft van de jaren zestig steeds meer op de eigen identiteit van de zwarten. Leuzen als Black Power en Black is beautiful gaven uitdrukking aan het toenemende zelfbewustzijn van de zwarten. De Black Panthers verdedigden het recht van zwarten op gewapend verzet. De voorman van de Black Muslims, Malcolm X, bekritiseerde de gematigde en geweldloze opstelling van de burgerrechtenbeweging als 'Afro-American cultural suicide'. De verdeeldheid over de te volgen strategie werd binnen de zwarte beweging steeds groter en de steun van de blanke bevolking nam af naarmate de invloed van radicale zwarten toenam en na grootschalige opstanden en rellen in zwarte getto's van Los Angeles, Detroit, Chicago en andere grote steden. De meerderheid van de blanke en zwarte bevolking bleef echter, ondanks alle verschillen, voorstander van integratie.

Johnsons pogingen om de Boards of Education financieel onder druk te zetten, hadden enig succes. Omdat de federale overheid nauwelijks zeggenschap had over het primair en secundair onderwijs en de financiële bijdrage van Washington te verwaarlozen was, kon Johnson aanvankelijk het financiële wapen niet gebruiken.

Johnsons Elementary and Secondary Education Act (ESEA) uit 1965 gaf de federale overheid de mogelijkheid om financiële bijdragen aan het onderwijs te leveren. Johnson gebruikte deze bevoegdheid om op basis van Title I van de ESEA, via tussenkomst van de staten, federaal geld toe te kennen aan schooldistricten met veel kinderen uit arme gezinnen. Behalve in de grote steden zijn arme schooldistricten vooral te vinden in het Zuiden. De dreigende uitsluiting van staten en schooldistricten met een gesegregeerd schoolstelsel van federale middelen, zette enige druk om haast te maken met de desegregatie.

Vluchten kan niet meer

De uitspraak inzake Brown II bevatte de opdracht aan alle staten en schooldistricten om een eind te maken aan de segregatie in het onderwijs. Schooldistricten moesten daarvoor plannen maken. Vanaf 1966 werden de touwtjes strakker aangetrokken. De Civil Rights Act bood de overheid nieuwe mogelijkheden om de desegregatie te versnellen door richtlijnen van de minister van Justitie. Justitie dreigde alle federale middelen voor het onderwijs in te trekken als een schoolstelsel gedesegregeerd bleef en sinds de ESEA ging het om bedragen die voor arme schooldistricten de moeite waard waren. Het aantal zwarte kinderen dat in de zuidelijke staten een geïntegreerde school bezocht nam toe van 1,2% in 1964 tot 12,5% in 1966. Het Court of Appeal voor het vijfde circuit, de beroepsinstantie voor rechtszaken uit de staten Alabama, Florida, Georgia, Louisiana, Mississippi en Texas, waar het grootse verzet tegen integratie bestond, volgde een consequente lijn. Dit Hof van Appel wilde segregatie op zo kort mogelijke termijn beëindigen en dat beperkte de speelruimte van lagere rechters, die nog wel eens geneigd waren de vertragingstactiek van politici en lokale School Boards te tolereren. Het Supreme Court gaf de genadeklap aan de wettelijk geregelde segregatie door de 'free choice'-benadering in 1968 ontoereikend te verklaren. De 'free choice'-benadering was een beleid dat zuidelijke schooldistricten massaal gebruikten om Brown II te omzeilen. Alle scholen werden toegankelijk verklaard voor blanke en zwarte kinderen, maar schoolbesturen ondernamen zelf weinig om de segregatie actief te beëindigen. Dit had tot gevolg dat de situatie meestal bleef zoals hij was. Blanke ouders kozen nooit voor een zwarte school, terwijl zwarte ouders zich vaak geïntimideerd voelden wanneer ze een witte school voor hun kinderen wilden kiezen. Het Supreme Court sprak zich in 1968 uit over de 'free choice'-benadering in de zaak *Green v. School Board of New Kent County*, een plattelandsgebied in de staat Virginia: "The burden is on a school board to provide a plan that promises realistically to work now. A dual system is intolerable." De lokale rechtbank moet toezien op de uitvoering en de effecten van het plan, totdat het duidelijk is dat "segregation has been completely removed." Deze uitspraak sloot opnieuw een ontsnappingsroute van schoolbesturen af en schoorvoetend maakten zij aanstalten om desegregatieplannen te maken.

Het Coleman rapport

Het Hooggerechtshof hanteerde in de Brown-uitspraak naast juridische ook psychologische argumenten. Scheiding van kinderen, louter op grond van hun ras, kan hen een gevoel van minderwaardigheid bezorgen dat in het latere leven moeilijk ongedaan te maken is. Het Hof gebruikte geen argumenten die te maken hadden met mindere leerprestaties op zwarte scholen. Over het verschil in leerprestaties was in de jaren vijftig nog nauwelijks wetenschappelijk onderzoek voorhanden.

Dat veranderde in het begin van de jaren zestig. In 1966 gaf de regering opdracht voor een groot nationaal onderzoek naar de oorzaken van onderwijsachterstanden. Het resultaat van dit onderzoek was het Coleman rapport. James S. Coleman stelde in zijn rapport *Equality of Educational Opportunity* (Coleman et al 1966) vast dat de twee belangrijkste oorzaken van onderwijsachterstanden de sociaal-economische status van de ouders en de samenstelling van de schoolbevolking zijn. Zwarte kinderen bleken op zwarte scholen aanmerkelijk slechtere prestaties te leveren dan op gemengde scholen. Het Coleman rapport gaf daarmee een belangrijke impuls aan initiatieven om de schoolbevolking van mono-etnische scholen meer gemengd te maken. De eerste busvervoer experimenten werden mede door het rapport gelegitimeerd.

Op weg naar busvervoer

Een aantal rechters ging zich in toenemende mate ergeren over het hemeltemgend langzame tempo van de School Boards om desegregatieplannen op te stellen of deze plannen aan te passen als ze door de rechtbank onvoldoende waren gevonden. Nadat het schooldistrict Charlotte-Mecklenburg tot drie keer toe in gebreke was gebleven een effectief desegregatieplan op te stellen besloot rechter James McMillan, een lokale rechter in Charlotte, de hoofdstad van de staat North Carolina, zelf een uitgewerkt desegregatieplan voor het schooldistrict te maken, daarmee alle verwijten dat hij hiermee als rechter op de stoel van het bestuur ging zitten, trotserend. Het schooldistrict Charlotte-Mecklenburg strekte zich uit over de stad Charlotte en omliggende counties. Het schooldistrict kende 71% blanke en 29% zwarte kinderen, die allemaal naar een witte of zwarte school gingen. De rechter bepaalde dat er vanaf 1 augustus 1970 op alle scholen 29% zwarte en 71% blanke kinderen moesten zitten. Dit betekende dat 13.300 kinderen dagelijks per bus naar een andere school zouden moeten worden vervoerd. Het was het eerste bevel van een rechter dat een fysieke herschikking van leerlingen over de scholen inhield. Het verzet in het district en de rest van de Verenigde Staten was immens. President Nixon schreef in een brief aan het Congres dat het Hooggerechtshof in de uitspraak inzake Brown de opdracht had gegeven tot het beëindigen van wettelijk geregelde segregatie. Er was volgens hem geen enkel bezwaar tegen een zwarte school wanneer deze in een zwarte wijk lag en de schoolbevolking een afspiegeling vormde van de wijkbevolking. Kinderen hoorden in hun eigen wijk naar school te gaan, aldus de president. De lokale rechter was volgens hem en vele anderen, veel verder gegaan dan de opdracht van het Hooggerechtshof. Desegregatie hield niet in dat op alle scholen de schoolpopulatie een afspiegeling moest zijn van de bevolking in het betreffende schooldistrict. Het Court of Appeal hield het vonnis van rechter McMillan gedeeltelijk in stand, door te bepalen dat het vonnis niet van toepassing was op kinderen in de basisschoolleeftijd. Scholieren van de highschool mochten echter naar een andere school vervoerd worden. De kern van de uitspraak van rechter McMillan bleef daarmee overeind. Het Hooggerechtshof deed in 1971 uitspraak in deze zaak. (*Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education*, 1971). Het Hof liet de uitspraak van de lokale rechter in North Carolina in stand. Dit betekende dat busvervoer als instrument om desegregatie te bereiken vanaf dat moment ook volgens de hoogste rechterlijke instantie was toegestaan. Het Hooggerechtshof gaf aan dat het niet nodig was om op alle scholen een exact raciaal evenwicht te bereiken, maar dat raciaal evenwicht wel gebruikt kon worden als toetssteen voor het bereikte resultaat. Met deze uitspraak was busvervoer een wettig middel geworden om segregatie in het onderwijs tegen te gaan.

Reacties op het busvervoer

De uitspraak van het Hooggerechtshof in de zaak *Swann v. the Charlotte-Mecklenburg Board of Education* leidde tot een enorme schok in heel Amerika. Voor het eerst had de integratieopdracht betrekking op alle situaties waarin sprake was van witte en zwarte scholen. Niet alleen de staten en schooldistricten waar segregatie in de regelgeving was opgenomen, maar ook de schooldistricten waar het bestaan van witte en zwarte scholen het gevolg was van de gescheiden huisvesting van de bevolkingsgroepen, werden door de uitspraak geraakt. De uitspraak bood staten, schoolbesturen en rechters de mogelijkheid om ook desegregatiemaatregelen te nemen als er formeel een gedesegregeerd schoolsysteem was, maar binnen dit schoolsysteem sprake was van feitelijke scheiding van rassen als gevolg van de gescheiden huisvesting (zie kader).

Vooraf onder de bewoners van de suburbs rond de grote steden was de onrust groot. Zij hadden in meerderheid de desegregatie in het Zuiden altijd gesteund, omdat het een ver van mijn bed show leek, die ze op de televisie konden volgen. Maar vanaf nu kwam de integratieopdracht de eigen buurt binnen en dat leidde tot woede en verzet. Veel mensen waren in de suburbs gaan wonen om de drukbevolkte en onveilige steden te ontvluchten en nu kwam de stad hen als het ware achterna. Zwarte kinderen uit de stad zouden naar hun scholen komen of wat in hun ogen nog erger was, hun kinderen zouden naar de zwarte scholen in de stad vervoerd kunnen worden. De politiek correcte houding die ze altijd ten aanzien van integratie hadden aangenomen sloeg in minder dan geen tijd om. Veel voorstadbewoners waren vastberaden om zich tot het uiterste te verzetten.

Voorstanders van integratie op scholen voelden zich door de uitspraak *Swann v. Charlotte-Mecklenburg* juist gestimuleerd. Zij kregen de wind nog meer in de zeilen toen het Supreme Court in 1974 een uitspraak van een rechter in Denver bekrachtigde. Een belangrijk element in deze uitspraak betrof het omdraaien van de bewijslast. Ouders hoefden niet langer te bewijzen dat er sprake was van opzettelijk segregatiebeleid van het bestuur van het schooldistrict, maar het schooldistrict moest bewijzen dat het alles had gedaan om gesegregeerde scholen te voorkomen (*Keyes v. Schooldistrict No 1, Denver Colorado, 1973*).

De angel uit het busvervoer

Later in dat jaar deed het Supreme Court over het busvervoer een stap terug. Een lokale rechter in Detroit had de schooldistricten in de centrale stad en de schooldistricten in de voorsteden rond Detroit een fusie opgelegd om zo een meer evenwichtige spreiding van leerlingen over de hele agglomeratie te kunnen bereiken. Deze uitspraak kon in de ogen van het Supreme Court geen genade vinden. Een meerderheid van vijf tegen vier rechters bepaalde dat busvervoer beperkt moest worden tot de gemeentegrenzen (*Milliken v. Bradley 1974*). Deze uitspraak haalde de angel uit het busvervoer als middel om integratie af te dwingen. In de ogen van veel lagere rechters kon desegregatie van scholen alleen serieus worden aangepakt als ook de kinderen uit de voorsteden bij het busvervoer betrokken zouden worden, maar de uitspraak van het Supreme Court maakte dit onmogelijk. Busvervoer binnen de gemeentegrenzen bleef wel mogelijk. In de praktijk kwam het busvervoer vanaf dat moment vooral neer op het uitwisselen van zwarte leerlingen uit de getto's en witte

Huisvestingspatronen in en rond grote steden

Na de tweede wereldoorlog kwam in de VS een grootscheepse suburbanisatie op gang. In 1940 woonden 31.000.000 van de 132.000.000 Amerikanen (23,6%) in een suburb. Dat aantal nam snel toe tot 41,1% in 1990. Steden als Detroit en Pittsburg verloren in deze periode bijna de helft van hun inwoners. De migratie uit de steden naar de suburbs was selectief. Vooral de blanke bevolking vertrok uit de binnensteden naar de voorsteden. Het onderstaande staatje laat de bevolkingssamenstelling in 1990 zien van een aantal grote steden en van de rond deze steden gelegen suburbs.

Aandeel bevolking in %	Grote steden			Suburbs		
	Blank	Zwart	Overig	Blank	Zwart	Overig
Atlanta	30,3	66,8	2,9	77,3	18,7	3,9
Boston	72,1	13,8	14,0	93,5	1,6	4,9
Chicago	37,0	40,3	22,7	83,5	7,0	9,4
Cleveland	55,7	39,6	4,7	90,3	7,2	2,5
Detroit	24,0	72,1	3,9	91,5	5,3	3,8
Houston	40,7	27,5	31,8	71,6	3,0	18,7
Los Angeles	38,7	13,1	48,1	54,0	6,1	39,9
Miami	12,2	24,7	63,1	52,4	16,5	31,1
New Orleans	33,1	61,4	5,4	75,9	17,5	6,2
New York	42,5	26,5	30,9	82,1	7,8	10,1
Washington	33,6	61,8	4,7	95,4	2,3	2,3

Bron: G. Scott Thomas, *The United States of Suburbia*. Selectie uit bijlage E

Het aandeel van de blanken in de binnensteden is in alle steden veel lager dan in de er om heen liggende voorsteden. De verschillen zijn het meest extreem in de noordelijke industriesteden en in zuidelijke steden als New Orleans en Atlanta. Miami en in iets mindere mate Houston zijn steden waar mensen van Latijns-Amerikaanse afkomst een groter deel van de bevolking vormen dan de zwarten. Toch tekent zich in deze steden hetzelfde vestigingspatroon af: blanken in de voorsteden en minderheidsgroepen in de stad. Een interessant beeld is te zien in Los Angeles. De groep overigen bestaat daar voor een groot deel uit mensen van Aziatische afkomst. Aziaten wonen evenredig gespreid over de centrale stad en de buitenwijken.

leerlingen uit de armere wijken. Dat betekende niet dat het verzet afnam. In Boston braken grote rellen uit in diverse blanke wijken. De gouverneur moest de nationale garde inzetten om de orde te herstellen.

In de jaren tachtig knaagde het Hooggerechtshof steeds meer aan de mogelijkheden voor busvervoer. Een uitspraak van het Supreme Court uit 1991 (Board of Education of Oklohoma v. Dowell 1991) betekende de genadeklap voor het busvervoer. Deze uitspraak hield in dat schooldistricten een einde mogen maken aan het busvervoer als ze alles wat in hun vermogen ligt hebben gedaan om een einde te maken aan de

segregatie. De lijn werd steeds meer dat schooldistricten alleen nog werden gedwongen om iets aan desegregatie te doen als er sprake was van wettelijke maatregelen of bewust beleid die segregatie tot gevolg hebben. Er moet dus sprake zijn van 'de jure segregatie.' Segregatie als gevolg van het huisvestingspatroon ('de facto segregatie'), werd verder ongemoeid gelaten. Het veranderen van huisvestingspatronen ligt buiten de mogelijkheden van de schoolbesturen en kan dus geen reden zijn om desegregatie via busvervoer te handhaven. Lokale rechters kregen van het Supreme Court de mogelijkheid om aan schooldistricten een 'unitary-verklaring' af te geven. Deze houdt in dat "all vestiges of the former de jure segregated system with respect to student and staff assignment are eliminated." Het praktische gevolg van het verlenen van 'unitary-status' is dat het toezicht van de rechtbanken op het beleid van het schooldistrict wordt beëindigd. In het midden van de jaren negentig werd aan een groot aantal schooldistricten de 'unitary-status' verleend, waaronder Austin, Buffalo, Cincinnati, Cleveland, Dallas, Denver en Kansas City. Vanwege de afnemende steun voor desegregatie veranderden rechtszaken geleidelijk van karakter. Wie nog desegregatie wilde afdwingen raakte in het defensief. Schooldistricten en lokale overheden die nog stappen wilden zetten om desegregatie te bevorderen, konden vanaf dat moment rekenen op juridische claims van burgers die het hiermee niet eens waren. Men kan gerust stellen dat het desegregatiebeleid, met het busvervoer als belangrijkste instrument, vanaf het midden van de jaren negentig dood was. Behalve de maatschappelijke polarisatie, het uitblijven van een positieve invloed op de onderwijsresultaten en een toename van het verzet tegen elke vorm van positieve discriminatie (affirmative action) waren de demografische ontwikkelingen in de Verenigde Staten een belangrijke oorzaak. Het aantal witte bewoners van de steden nam steeds verder af en door het verbod om leerlingen over de stadsgrenzen heen met bussen te vervoeren, raakte het desegregatiebeleid op den duur steeds minder blanken. Bovendien wordt de niet-blanke bevolking steeds heterogener van samenstelling. Het aandeel van de Amerikanen van Afrikaanse afkomst in de bevolking neemt steeds meer af. In de volkstelling van 2000 waren de inwoners van Latijns-Amerikaanse afkomst, de hispanics of latinos, voor het eerst in de geschiedenis de grootste minderheidsgroep in de Verenigde Staten. Daardoor is het vraagstuk van de segregatie in het onderwijs niet langer alleen een zaak van blank en zwart. Het Civil Rights Project van de Universiteit van Harvard heeft in een aantal onderzoeken vastgesteld dat de segregatie van Latino's van een zelfde omvang is als de segregatie van zwarten (Orfield 2001, Orfield en Chungmei Lee 2004). Latino's wonen voor het grootste deel in de zuidelijke staten, vooral in Californië, Texas en Florida. De onderwijsresultaten van deze groep zijn iets beter dan die van de zwarte bevolking, maar blijven ver achter bij de blanke bevolking en de Aziaten. De Aziaten zijn de enige minderheidsgroep in de VS met onderwijsresultaten die vergelijkbaar zijn met de blanke bevolking. Ook hun vestigingspatroon vertoont voor wat betreft de spreiding over binnensteden en suburbs grote overeenkomsten met dat van de blanken.

Nieuwe rechtszaken over gelijke kansen

Het idee dat in de samenstelling van de schoolbevolking ingegrepen moet worden om kinderen gelijke kansen te bieden is na het echec van het busvervoer niet helemaal verdwenen. Echter spreiding op basis van ras of kleur wordt in een nieuwe serie rechtszaken vervangen door inkomen. De leidende gedachte is dat niet ras maar armoede het belangrijkste obstakel is op weg naar gelijke onderwijskansen. Een con-

concentratie van kinderen uit arme gezinnen ('high poverty families') heeft een negatief effect op de leerprestaties van arme kinderen. Arme kinderen scoren beter op scholen met een gemengde schoolbevolking. In nieuwe rechtszaken in een aantal staten is daarom een beroep gedaan op de rechter om af te dwingen dat het leerlingenbestand van scholen meer een afstemming wordt van de inkomensverhoudingen in het schooldistrict. Deze rechtszaken hebben resultaat opgeleverd in de staten Connecticut, New York en Minnesota. In alle gevallen lopen er echter nog beroepszaken en bovendien is nog geen van de drie betrokken staten erin geslaagd om een werkbaar plan te maken om het vonnis van de rechtbanken uit te voeren (Kahlenberg 2002).

De balans

We beginnen met een voorbeeld. In Cleveland heeft het busvervoer in het kader van het desegregatieplan 16 jaar bestaan, van 1978 tot 1994. In die jaren heeft het in totaal 1,1 miljard dollar gekost. Per jaar komt dat gemiddeld neer op ruim 68 miljoen dollar boven op de normale kosten van busvervoer. Dit is bijna 12% van de totale onderwijsbegroting van het schooldistrict Cleveland. Het percentage blanke kinderen in de stad Cleveland is tussen 1978 en 1994 gezakt van 32% naar 20% als gevolg van een versnelde witte vlucht naar de suburbs. Aan de verbetering van onderwijsprestaties heeft het busvervoer niet bijgedragen. In 1996 haalde slechts 15% van de kinderen in de vierde en negende klas de leerstandaarden van de staat Ohio. Op elke willekeurige dag was een op elke zes kinderen die op school moest zitten, niet aanwezig (Reinhard, 1998).

Per saldo heeft het busvervoer in de jaren zeventig en tachtig in de Verenigde Staten geleid tot een enorme maatschappelijke polarisatie. Het uiteindelijke effect is precies het tegenovergestelde van wat werd beoogd: de segregatie is toegenomen. In 1968 zat in heel Amerika 22% van de zwarte kinderen op een school waarvan de meerderheid van de kinderen blank was. In 1980, het moment dat het busvervoer in het hele land op gang kwam, was dit percentage gestegen tot 38%. In 1996 was het percentage zwarte kinderen op een gemengde school weer gezakt tot 30% (Patterson 2001, Orfield en Chungmei Lee 2004). Kaus schrijft over de jaren zeventig en tachtig: "Throughout this period, busing to achieve racial integration, had the clear effect of accelerating the flight of middle-class whites from urban public schools. It made urban school districts, with their large underclass populations, unacceptable to ambitious parents, since even living in a 'good' neighborhood no longer offered assurance of avoiding an underclass presence at your child's school. Simultaneously, because the Supreme Court refused to extend busing beyond municipal boundaries, the suburbs were established as a safe haven." (Kaus, 1992). Behalve door de versnelde verhuizing van blanke stadsbewoners naar de voorsteden, is de feitelijke segregatie ook toegenomen door een vlucht van de rijken naar het particulier onderwijs. Daar komen we in hoofdstuk 4 op terug.

2

De aanpak van
onderwijsachterstanden

In de jaren zestig was de relatie tussen onderwijs en sociaal milieu een nieuw wetenschappelijk en maatschappelijk thema. Succes in de maatschappij is afhankelijk van schoolprestaties en schoolprestaties hangen op hun beurt sterk samen met de sociaal-economische positie van het gezin. Kinderen uit sociaal-economisch minder bevoorrechte milieus hebben reeds bij de entree in het onderwijs vaak een aanzienlijke achterstand, die tijdens de schoolcarrière vaak nog verder toeneemt. James S. Coleman was niet de eerste die deze relatie legde, maar zijn rapport *Equality of Educational Opportunity* uit 1966 had grote invloed op de meningsvorming. De belangrijkste conclusies van dit in opdracht van de regering uitgevoerde grootschalige onderzoek onder 4000 scholen, 60.000 leerkrachten en 600.000 leerlingen, was dat de sociaal-economische status van ouders de belangrijkste voorspeller is van het onderwijssucces van kinderen. Die conclusie was niet onomstreden en sindsdien is de vraag of het sociaal milieu van kinderen of de kwaliteit van het onderwijs de grootste invloed heeft op de schoolprestaties van kinderen, een van de meest fundamentele controverses in het onderwijsdebat. In de jaren zestig stond de invloed van het sociaal milieu op de voorgrond. Velen vonden echter dat uitspraken als “School can not compensate for society” of “Schools don’t make a difference” geen recht doen aan de belangrijke invloed die de school heeft naast het sociale milieu. Bewegingen als de effectieve school proberen aan te tonen dat de school er toe doet: “Schools matter” en “Schools do make a difference” zijn de leuzen waarmee zij zich tegen het fatalisme over de beperkte mogelijkheden van onderwijs keren. De tegenstelling tussen beide benaderingen is uiteraard niet absoluut. De meeste onderzoekers gaan er van uit dat er drie hoofdfactoren zijn die invloed hebben op het schoolsucces van kinderen: erfelijkheid, sociaal milieu en de school. Op onderzoek naar de invloed van erfelijke factoren heeft lange tijd een taboe gerust. Hernstein en Murray veroorzaakten in de jaren negentig nog grote opschudding met hun boek *The Bell Curve*, waarin zij een relatie legden tussen de schoolprestaties van blanke en zwarte kinderen en hun erfelijke aanleg (Hernstein en Murray 1994). Vanwege het taboe op erfelijkheid spitste het debat zich vooral toe op de invloed van het sociaal milieu en de kwaliteit van het onderwijs. In de jaren zestig was de milieuhypothese overheersend, later kwam de tegenbeweging in de gedaante van de effectieve school beweging op gang. Tegenwoordig is de tegenstelling tussen de verschillende richtingen minder scherp dan in de jaren zestig en zeventig. Ook degenen die overtuigd zijn van de grote invloed van het sociaal milieu hangen zelden de overtuiging aan dat de kwaliteit van het onderwijs daarom niet uitmaakt.

Aanvankelijk heerste er, zeker in de Verenigde Staten, een groot optimisme over de mogelijkheden om achterstanden in het onderwijs in korte tijd weg te werken. President Johnson lanceerde de War on Poverty. Onderwijs moest een belangrijke rol spelen bij de bestrijding van het armoedeprobleem. Het momentum was aanwezig voor de federale overheid om zich met het onderwijs te gaan bezighouden, wat voorheen vrijwel uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de staten viel. In 1965 werd de Elementary and Secondary Education Act (ESEA) door het Congres aangenomen. Voor het eerst stelde de federale overheid, op basis van Title I van de ESEA, middelen beschikbaar voor extra steun aan scholen met veel kinderen in achterstandsituaties in het primair en voortgezet onderwijs. Op grote schaal werden compensatieprogramma’s ontwikkeld en uitgevoerd die de achterstanden van de kinderen op de scholen moesten wegwerken. Een tweede belangrijke beleidsdaad van de federale

overheid was het opzetten van voorschoolse programma's via het programma Head Start. De voorschoolse programma's hadden tot doel om de achterstanden van kinderen uit kansarme gezinnen reeds te bestrijden voordat zij naar school gaan.

In dit hoofdstuk behandelen we eerst de hoofdlijnen van het beleid op het gebied van de voorschoolse educatie. Daarna komen de ontwikkelingen in het primair onderwijs aan de orde, waarbij we met name ingaan op de effectieve school.

De verschillen in het opvoedingsklimaat in rijke en arme gezinnen zijn in de literatuur goed gedocumenteerd. Onderzoek uit de afgelopen decennia laten een constant patroon zien. David T. Burkham en Valerie E. Lee van de Universiteit van Michigan hebben in 2002 de verschillen tussen kinderen uit rijke en arme gezinnen bij elkaar gezet. Zij voerden een nationaal onderzoek uit onder 16.000 vijfjarige kinderen op het moment van de entree op de kleuterschool (Kindergarten). Zij vergeleken de kinderen die afkomstig waren uit de 20% gezinnen met het hoogste inkomen met de kinderen uit de 20% gezinnen met het laagste inkomen. Hun onderzoek leverde het volgende lijstje verschillen op.

Gezinnen:	rijkste 20%	armste 20%
Aantal boeken dat het kind bezit	108 boeken	38 boeken
Percentage kinderen dat minstens drie keer per week wordt voorgelezen	94%	63%
Aantal uren dat het kind per week televisie kijkt	10	18
Percentage gezinnen dat een computer bezit	85%	20%
Percentage kinderen uit een eenoudergezin	10%	48%
Percentage gezinnen waar thuis geen Engels wordt gesproken	5%	14%

David. T. Burkham en Valerie E. Lee., *Inequality at the Starting Gate*. Economic Policy Institute, Washington DC, 2003

Early childhood education

Als reactie op de constatering dat kinderen uit minderheidsgroepen met een achterstand aan de school beginnen, werd als onderdeel van de War on poverty een nationaal beleidsprogramma opgezet om kinderen beter voor te bereiden op de basisschool. Dit programma, Head Start, loopt nog steeds. Head Start ondersteunt ouders en kinderen uit arme gezinnen. Onder de paraplu van Head Start wordt een veelheid van programma's voor kinderen tot vijf jaar en hun ouders uitgevoerd. In 2002 werd aan 1570 instellingen subsidie toegekend, die in 18.865 kindercentra programma's uitvoerden tegen een gemiddelde kostprijs van \$ 6.934 per kind per jaar. 198.000 beroepskrachten en 1.450.000 vrijwilligers zijn bij Head Start betrokken. De programma's komen voor 32,6 % ten goede aan zwarte kinderen, voor 29,8% aan kinderen van Latijns-Amerikaanse afkomst, voor 28,4% aan blanke kinderen en voor 5,9% aan andere kinderen. In de 37 jaar van zijn bestaan hebben ruim 22 miljoen kinderen aan Head Start deelgenomen (Head Start factsheet, Fiscal Year 2002).

Head Start is een programma dat door de federale overheid wordt bekostigd. De staten hielden zich tot de jaren negentig nauwelijks bezig met voorschoolse educatie.

Sinds een aantal jaren nemen de investeringen van de staten in voorschoolse educatie toe. In 2003 verscheen voor de eerste keer het State Preschool Yearbook, waarin een overzicht wordt gegeven van door de staten bekostigde voorschoolse programma's. Uit dit jaarboek blijkt dat 40 van de 50 staten voorschoolse programma's bekostigen voor een bedrag van 2,4 miljard dollar. De verschillen tussen de staten zijn groot: 85% van de investeringen komt voor rekening van slechts tien staten, dertig staten nemen de overige 15% voor hun rekening en tien staten houden zich in het geheel niet bezig met voorschoolse educatie. In het jaarboek wordt per staat een overzicht gegeven van de deelname aan voorschoolse programma's, de kwaliteit van de programma's en de beschikbare bedragen. De kwaliteit van de voorschoolse educatie wordt per staat beoordeeld aan de hand van tien standaarden, onder andere de aanwezigheid van kwaliteitsnormen, de vereiste opleiding van de leidsters, de groepsgrootte, het volgen van de vorderingen van kinderen en de aanwezigheid van een oudercomponent. Dertien staten voldoen aan zeven of meer kwaliteitscriteria, maar een even groot aantal staten haalt er niet meer dan twee of drie. Er valt in het voorschools beleid van de staten dus nog veel te verbeteren (Barnett et al, 2003). Omdat staten zich langdurig afzijdig hebben gehouden van de voorschoolse educatie, terwijl ze wel verantwoordelijk zijn voor het primair onderwijs, is er in de Verenigde Staten nauwelijks sprake is van een doorgaande lijn tussen de voorschoolse en de vroegschoolse educatie.

Head Start

Head Start was een van de maatregelen die president Johnson lanceerde in zijn War on Poverty. Head Start maakte deel uit van de Economic Opportunity Act uit 1964 en beoogde arme kinderen beter voor te bereiden op de basisschool en hen daardoor een betere start te geven in het onderwijs. In 1965 gingen de eerste Head Start programma's van start. In eerste instantie ging het om een zomercursus van acht weken, voorafgaand aan de entree op de basisschool, maar al spoedig werd het uitgebreid tot een voorschools programma van minimaal een jaar voor kinderen uit arme gezinnen, dat in kindercentra wordt uitgevoerd. De opzet is breed. Head Start bevat niet alleen educatieve activiteiten maar ook de verstrekking van voedsel, voorlichting over gezonde voeding, geneeskundige en tandheelkundige hulp, opvoedingsondersteuning en activiteiten die de sociaal-emotionele ontwikkeling van kinderen bevorderen. Head Start had bij de start de wind in de zeilen. Het sprak tot de verbeelding van de natie omdat het idee simpel was. Door gerichte aandacht in de voorschoolse periode zouden kinderen achterstanden kunnen inlopen en op een gelijk niveau kunnen beginnen. Alhoewel deskundigen wisten dat het niet mogelijk was om achterstanden weg te werken in een zomercursus van acht weken, lieten het publiek en de politiek zich graag inspireren. De verwachtingen waren daardoor vanaf het begin hoog gespannen. Het was symbolisch dat Johnson het startsein voor Head Start in mei 1965 gaf in de rozentuin van het Witte Huis. Johnson zei bij die gelegenheid dat "thirty million man years – the combined lifespan of these youngsters – will be spent productively and rewardingly, rather than wasted in tax-supported institutions or in welfare-supported lethargy." In 1966 werd er een apart bureau voor de uitvoering van Head Start opgericht. Het Head Start Bureau is tegenwoordig een onderdeel van de Administration on Children and Families (ACF) van het ministerie voor Health and Human Services (DHHS). Head Start is daarmee een van de weinige educatieve en sociale programma's die door de federale overheid worden uitgevoerd. Het Head

Start Bureau werkt met regionale steunpunten, waar aanvragen kunnen worden ingediend door lokale en regionale instellingen die programma's uitvoeren. Enkele mijlpalen uit de historie van Head Start in vogelvlucht: in 1968 ging een speciaal op arme kinderen gericht educatief kinderprogramma, Sesame Street, de lucht in. Vanaf 1972 is het verplicht om 10% van het budget te besteden voor gehandicapte kinderen. In 1973 werd het mogelijk om binnen Head Start gezinsgerichte programma's uit te voeren. Eveneens in 1973 werd de National Head Start Association (NHSA) opgericht, die sindsdien optreedt als spreekbuis en belangenbehartiger van Head Start. De missie van de NHSA is vergroting van het draagvlak voor voorschoolse educatie door een voortdurende verbetering van de kwaliteit ervan. In 1975 werden kwaliteitsvoorschriften, de Head Start Program Performance Standards, ingevoerd. In 1994 wordt Head Start uitgebreid met Early Head Start, waardoor ook zwangere vrouwen en moeders met kinderen jonger dan drie jaar kunnen deelnemen.

Deelname en budget Head Start Programma's		Budget
Jaar	Deelnemers	(x 1 miljoen dollar)
1965	561.000	96,4
1970	477.400	325,7
1975	349.000	403,9
1980	376.300	735,0
1985	452.080	1.075,0
1990	548.470	1.552,0
1995	750.696	3.534,1
2000	857.664	5.267,0
2002	912.345	6.453,6*

* Dit is het bedrag dat aan projecten wordt besteed. Daarnaast is er nog 213 miljoen (ruim 3% van het totaalbedrag) beschikbaar voor training, monitoring en evaluatie.

Het aantal deelnemende kinderen lag in de beginjaren rond de 30% van alle kinderen die op grond van het inkomen van hun ouder(s) voor het programma in aanmerking kwamen. Na 1990 zien we in enkele jaren een forse stijging in het aantal deelnemende kinderen en het bedrag dat voor Head Start wordt uitgetrokken. Het programma ontsprong niet alleen de dans in de overheidsbezuinigingen, maar onderging om een tweetal redenen zelfs een uitbreiding:

- Door versoberingen in de sociale uitkeringen werden meer ouders, ook alleenstaande moeders, gedwongen om de arbeidsmarkt op te gaan, waardoor de behoefte aan kinderopvang sterk toenam.
- Het belang van de eerste levensjaren voor de ontwikkeling van een kind werd steeds meer wetenschappelijk onderbouwd. Hoewel het optimisme om achterstanden in korte tijd weg te werken was verdwenen, werd de voorschoolse periode wel steeds meer gezien als een noodzakelijke basis voor later schoolsucces.

Head Start is verschillende keren aangepast, met als rode draad dat steeds meer nadruk werd gelegd op het gebruik van zogenaamde 'evidence based programs', programma's waarvan de waarde door wetenschappelijk onderzoek is vastgesteld. Een tweede rode lijn in de aanpassingen van Head Start is de voortdurende aanscherping van de verantwoordingsrichtlijnen.

High/Scope

Een programma dat stevast uit de evaluaties komt als een effectief programma is High/Scope. High/Scope is een van de oudste voorschoolse programma's. Het is in het begin van de jaren zestig ontwikkeld door David Weikart in Ypsilanti in de staat Michigan. Toen de federale overheid voorschoolse educatie via Head Start ging bevorderen was High/Scope een van de weinige programma's waarmee ervaring was opgedaan en die waren geëvalueerd. High/Scope richt zich op een breed scala van ontwikkelingsdomeinen zoals sociale ontwikkeling, zelfstandigheid, creativiteit, motorische ontwikkeling, muzikale ontwikkeling, taalontwikkeling, (pre)geletterdheid en cognitieve ontwikkeling. Binnen genoemde domeinen zijn voor elke leeftijdsfase kernverwachtingen of ontwikkelingsdoelen geformuleerd. Kinderen ontwikkelen als het ware zichzelf door een actieve interactie met de omgeving. De rol van de leidsters is initieënd, voorwaardenscheppend en globaal sturend. Hoewel aan kinderen een grote vrijheid wordt geboden bij het kiezen van activiteiten wordt met hen nadrukkelijk afgesproken en gepland wat ze zullen gaan doen. Bovendien worden activiteiten later op de dag in een kringgesprek geëvalueerd (reflectie). Dit is het plan-do-review principe, dat elke dag opnieuw wordt gevolgd. Het brede doel dat hiermee door alle domeinen heen wordt gediend is zelfsturing, systematisch spel- en probleemoplossingsgedrag, zelfevaluatie en, doordat de ervaringen van positieve feedback worden voorzien, subjectieve competentie en zelfvertrouwen. Er wordt permanent geobserveerd en geregistreerd wat de kinderen doen en op welk niveau. High/Scope werd vanaf 1994 bewerkt voor Nederland onder de naam Kaleidoscoop (zie kader).

Resultaten van voorschoolse programma's

In de loop der jaren zijn in er honderden voorschoolse programma's ontwikkeld en uitgevoerd. De meeste zijn niet goed geëvalueerd, zodat over de effecten geen harde uitspraken kunnen worden gedaan. De algemene lijn in de beschikbare evaluatiestudies is dat het mogelijk is om met goed gestructureerde en intensieve programma's onder gunstige omstandigheden belangrijke resultaten te bereiken. Uit meta-evaluaties van programma's blijkt dat de volgende kenmerken van belang zijn voor de effectiviteit van programma's:

- voldoende intensiteit; peuters moeten minimaal vier dagdelen per week aan het programma deelnemen;
- een redelijke interventieduur, liefst twee jaar;
- een jonge aanvangsleeftijd, in ieder geval een jaar voorafgaand aan de basisschool;
- een gunstige leidster – kindratio van 1 op 8;
- betrokkenheid van de ouders;
- kwalitatief sterk op het gebied van setting, curriculum en didactische werkwijze (Currie, 2001).

De kwaliteit van kleinschalige intensieve programma's wordt in de meeste voorschoolse programma's in het land niet gehaald. Als er al sprake is van effecten op het gebied van intelligentie, schoolrijpheid, zelfwaardering, motivatie en werkhouding, dan zijn het vaak effecten op korte termijn, die snel weer uitdoven.

Langetermijneffecten

In de Verenigde Staten zijn enkele longitudinale onderzoeken gedaan om de effecten van voorschoolse programma's op de langere termijn te meten. Twee voorbeelden zijn het Perry Preschool programma in Michigan en het Abecedarian programma in North Carolina.

Amerikaanse invloed op voor- en vroegschoolse educatie in Nederland

Tot halverwege de jaren negentig werden in Nederland voornamelijk gezinsgerichte programma's uitgevoerd, waarvan het uit Israël afkomstige Opstap het bekendste was. De Minister van VWS stelde in 1992 de Commissie Voorschoolse Educatie in met de opdracht te zoeken naar effectieve centrumgerichte programma's die in Nederlandse peuterspeelzalen zouden kunnen worden ingevoerd. De commissie bracht in januari 1994 het advies (*Allochtone*) *kleuters meer aandacht* uit, waarin werd aanbevolen twee programma's voor Nederland te bewerken, via een proefinvoering te evalueren en bij gebleken geschiktheid breed te implementeren. Kaleidoscoop, een bewerking van het Amerikaanse High/Scope, was een van de programma's. Het tweede programma dat de Commissie koos was het door het CITO ontwikkelde Piramide. Dit programma kiest voor een overwegend sterk gestructureerde aanpak, met voorgeschreven inhouden die in omschreven perioden moeten worden aangeboden. Het programma richt zich vooral op taalontwikkeling, begripsontwikkeling en ontluikende geletterdheid. Naast groepsgewijze activiteiten kent het programma individuele instructie of instructie in kleine groepen door een tutor. De inzet van tutoren is ontleend aan het Amerikaanse Programma Success for All, ontwikkeld door Robert Slavin van de Johns Hopkins Universiteit in Baltimore.

Na de testfase werd de voor- en vroegschoolse educatie vanaf het jaar 2000 op grote schaal in Nederland ingevoerd. Volgens de regeling Voor- en vroegschoolse educatie is er sprake van een effectief vve-programma indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- Het programma is geschikt voor 2- en/of 3-jarigen en loopt door tot en met groep 2 van de basisschool.
- Er is sprake van een gestructureerde aanpak.
- Er wordt gezorgd voor een intensieve begeleiding van de doelgroepkinderen.
- Het programma wordt verzorgd door daarvoor voldoende gekwalificeerd personeel van een instelling.
- Het programma wordt gegeven aan een voorschoolse instelling of op een basisschool.

Piramide en Kaleidoscoop waren bij de invoering van de regeling vve de enige programma's die aan alle eisen voldeden. Inmiddels zijn ook andere programma's ontwikkeld of bewerkt. De criteria voor succesvolle vve-programma's in Nederland komen niet helemaal overeen met de Amerikaanse criteria. Met name de oudercomponent ontbreekt. Door de invoering van centrumgerichte vve-programma's kwamen de gezinsgerichte programma's onder druk te staan. Inmiddels beseft men dat een oudercomponent belangrijk is en wordt op veel plaatsen gezocht naar een evenwichtige afstemming van de centrumgerichte en gezinsgerichte aanpak.

In beide programma's werden kinderen en hun ouders langdurig gevolgd om zicht te krijgen op de resultaten op lange termijn.

Het Perry Preschool programma in Ypsilanti volgden kinderen vijf dagdelen per week het tweejarige High-Scope programma. Daarna werden 125 kinderen gevolgd tot hun 27e jaar en vergeleken met een controlegroep die het High-Scope

programma niet gevolgd hadden. Aan het eind van de periode werd een kosten-batenanalyse van het programma uitgevoerd (Schweinhardt et al, 1993). Kinderen die het programma hadden gevolgd deden het op hun 27e jaar in alle opzichten beter, waarbij het effect voor meisjes groter was dan voor jongens. Deelnemers aan het programma waren in hun 27e levensjaar economisch zelfstandiger, woonden minder in eenoudergezinnen en waren minder in aanraking geweest met criminaliteit. In het Abecedarian programma kregen kinderen uit risicogezinnen vanaf hun geboorte tot de entree in de basisschool een intensief voorschools programma (tien uur per dag, vijf dagen per week, het hele jaar door) in een voorziening voor kinderopvang en werden daarna gevolgd tot hun 21e jaar. Vergeleken met een controlegroep boekten de kinderen uit het programma ook op hun 21e jaar betere resultaten: 36% had vier jaar college afgerond, terwijl dat in de controlegroep 13% was. In tegenstelling tot het Perry Preschool programma werd geen effect op het voorkomen van jeugdcriminaliteit vastgesteld. Spectaculairder dan de effecten bij de kinderen waren de effecten op de ouders. Door de kinderopvang werden jonge moeders in de experimentele groep in de gelegenheid gesteld hun opleiding af te maken en te werken. Vergeleken met de controlegroep, waarin moeders hun kind thuis opvoedden, stonden de moeders van de kinderen die deelnamen aan het programma er aan het eind van het experiment beter voor. Zij hadden een hogere opleiding bereikt, ze hadden vaker geschoold werk, ze waren vaker economisch zelfstandig en hadden minder kinderen (Masse en Barnett, 2003). Ook in andere onderzoeken werd vastgesteld dat voorschoolse educatie van hoge kwaliteit een belangrijk effect heeft op de maatschappelijke positie van ouders, ook als er geen specifiek op het gezin gerichte activiteiten worden uitgevoerd (McCarthy et al, 2003). De kosten-batenanalyses maken duidelijk dat voorschoolse educatie positieve effecten kan hebben op kinderen, ouders en de maatschappij. Masse en Barnett berekenden voor het Abecedarian project dat iedere dollar die in voor- en vroegschoolse educatie wordt geïnvesteerd uiteindelijk tot een maatschappelijke opbrengst van 4 dollar leidt. Daarbij lijken sommige opbrengsten nogal gezocht. Ze stelden bijvoorbeeld dat het aantal kinderen dat op hun 21e jaar rookte in de experimentele groep lager was dan in de controlegroep en stelden vervolgens de maatschappelijke kosten van iedere roker op 164.000 dollar. In het Perry Preschool programma werd het rendement van iedere in de voorschoolse educatie geïnvesteerde dollar zelfs geschat op 9 dollar. De belangrijkste financiële opbrengst voor de samenleving zat daar in de verminderde criminaliteit die leidt tot minder kosten voor het politie- en justitieapparaat en tot minder kosten voor hulp aan slachtoffers.

Een zwak punt van de beschreven kosten-batenanalyses is dat de onderzoekers zelf bij de uitvoering van het programma betrokken waren of dicht bij de uitvoering stonden. Dat neemt niet weg dat het bepalen van de langetermijneffecten nuttig is omdat investeren in de voorschoolse educatie een preventieve activiteit is. Het vaststellen van de kosten en baten van voorschoolse educatie vereist longitudinale onderzoeken. In het doen van dit type onderzoek neemt Amerika een vrijwel unieke positie in. Sinds 1998 worden 22.000 kinderen uit het hele land gevolgd via de Early Childhood Longitudinal Study (ECLS), een cohortstudie die in opdracht van de regering wordt uitgevoerd.

Versterking van de accountability

Door het verschil in resultaten tussen goed gestructureerde programma's en de gemiddelde voorschoolse programma's is Head Start in de ogen van de politiek eeuwig veelbelovend: een programma met potentieel dat dringend verbeterd moet worden, met name op het gebied van opleiding en training van de leerkrachten die het uitvoeren en de verantwoording van de resultaten. De administratieve voorschriften zijn tijdens de 35-jarige looptijd van Head Start verschillende malen veranderd met als rode lijn dat de verantwoordingsvoorschriften steeds meer zijn aangescherpt. In 1975 werd voor het eerst een kwaliteitsstandaard vastgelegd in de Head Start Program Performance Standards. De kwaliteitsstandaard is zeer uitgebreid en omvat in de huidige versie liefst 328 pagina's A-4. Wanneer instellingen een aanvraag voor een voorschools programma indienen, moeten ze in een plan aangeven op welke manier ze aan de standaarden gaan voldoen. Ieder lokaal Head Start Programma wordt eens in de drie jaar gevisiteerd door inspecteurs van het Head Start Bureau en externe deskundigen. Wanneer er ernstige tekortkomingen worden geconstateerd moet de instelling een verbeteringsplan maken (Quality Improvement Plan, QIP). Dit plan is een voorwaarde voor voortzetting of hervatting van de subsidie. Het Head Start Bureau stelt eens in de twee jaar een uitgebreid evaluatierapport op voor het congres. President Bush heeft maatregelen ingediend om de accountability-voorschriften nog verder aan te scherpen.

Good start, get smart

In 1998 sprak het Congres uit dat in de voorschoolse educatie het accent meer moet komen te liggen op de voorbereiding op de school. President Bush bouwde op deze uitspraak voort en lanceerde in 2002 het 'Good start, get smart' initiatief, dat later werd omgezet in een voorstel voor herziening van Head Start waarin drie doelen centraal staan.

- In de voorschoolse educatie worden leerstandaarden ontwikkeld die aansluiten op de leerstandaarden die in 2002 in het primair onderwijs zijn geïntroduceerd door de No Child Left Behind Act. Voorschoolse educatie wordt sterker dan voorheen gericht op de voorbereiding op de Kindergarten en de basisschool. Er komen standaarden voor lees- en rekenvoorwaarden. Kinderen worden in de voorschoolse periode drie keer per jaar getoetst.
- De verantwoordelijkheid voor de voorschoolse educatie kan van de federale overheid worden overgeheveld naar de staten, op voorwaarde dat de staten een plan ontwikkelen. In dit plan moeten onder andere de standaarden voor voorschoolse educatie worden uitgewerkt en moet worden aangegeven hoe Head Start wordt afgestemd op alle andere voorschoolse activiteiten. Door een grotere betrokkenheid van de staten hoopt de president de relatie tussen voorschoolse en vroegschoolse educatie te versterken.
- De kwaliteit van de uitvoering van Head Start moet omhoog. Er komt een trainingsprogramma voor alle leerkrachten in de voorschoolse educatie. In vier jaar moeten alle zittende leerkrachten getraind worden. De verantwoording van de resultaten van Head Start wordt aangescherpt. Vorderingen per kindercentrum worden gemonitord en spelen een rol bij beslissingen over de voortzetting van de bekostiging.

De plannen van Bush zijn door deskundigen en de National Head Start Association met weinig enthousiasme ontvangen. De belangrijkste kritiekpunten zijn:

- De introductie van leerstandaarden focust het programma eenzijdig op de verhoging van de schoolgeschiktheid, terwijl voorschoolse educatie niet alleen de functie heeft om een kind voor te bereiden op de basisschool.
- Het toetsen van drie- en vierjarige kinderen is ongewenst en levert geen betrouwbare resultaten op.
- Decentralisatie naar de staten brengt het gevaar met zich mee dat er op de programma's wordt bezuinigd.
- Er wordt niets gedaan aan het grootste probleem van Head Start, n.l. dat altijd te weinig geld beschikbaar is geweest om alle in aanmerking komende vierjarige kinderen een voorschools programma aan te bieden, terwijl volgens deskundigen een tweejaars voorschools programma voor drie en vierjarigen nodig is.

De behandeling van de voorstellen van Bush in het Huis van Afgevaardigden leidde tot een nipte meerderheid voor het voorstel. De Senaatscommissie voor onderwijs ging eind 2003 akkoord met een sterk veranderd wetsvoorstel, waarin de decentralisatie is geschrapt en eerst een proef wordt genomen met het testen van drie- en vierjarigen. De president en het Congres zullen nu moeten onderhandelen over een compromis.

De effectieve school

In de jaren zestig lag het accent van het onderwijsonderzoek lange tijd op de relatie tussen sociaal milieu en schoolsucces. Het Coleman-rapport leidde tot de conclusie dat de gezinssituatie van kinderen de meest verklarende factor voor schoolsucces is. Vergeleken met deze factor zijn alle andere factoren onbeduidend, ook de kwaliteit van het onderwijs. Christopher Jencks kwam op basis van een secundaire analyse van het onderzoeksmateriaal van Coleman tot dezelfde conclusie (Jencks et al 1972). Het onderzoek van Coleman had grote invloed, maar niet iedereen wenste zijn conclusie te accepteren dat de kwaliteit van de school irrelevant is. Er was vanaf het begin grote kritiek op de manier waarop Coleman de kwaliteit van het onderwijs had geoperationaliseerd. Factoren als de ouderdom van het gebouw, het salaris van de leerkrachten, de uitgaven per leerling of het aantal boeken in de bibliotheek zijn misschien gemakkelijk te meten, maar zij raken niet de kern van de onderwijskwaliteit. Bij goed onderwijs gaat het om heel andere dingen, zoals de kwaliteit van de instructie, het klassenmanagement en de organisatie van de school, aldus Colemans critici. Ook als je de grote invloed van het sociaal milieu erkent, hoeft dat nog niet te betekenen dat de kwaliteit van het onderwijs er niet toe doet. Fatalisme is nergens voor nodig. In de Verenigde Staten is steeds de leidende gedachte geweest dat, ondanks de invloed van het milieu, de school er wel degelijk toe doet. Vanuit die opvatting is er veel onderzoek gedaan naar de effectiviteit van leerkrachtgedrag. Uitgaande van de veronderstelling dat het onderwijs op de eerste plaats afhankelijk is van de kwaliteit van de man of vrouw voor de klas werd onderzocht wat effectief leerkrachtgedrag is (Brophy en Good 1986). Dit type onderzoek is meestal gericht op het onderwijs in brede zin en niet speciaal op het onderwijs in achterstandssituaties. Toegespitst op achterstandskinderen is een controverser of kinderen in achterstandssituaties het meest gebaat zijn bij een heldere structuur in de klas en de programmering van het onderwijs. Aanhangers van deze opvatting vinden dat een aanpak die een groot beroep doet op de zelfstandigheid en het ontdekkend leren van kinderen, meestal wel geschikt is

voor kinderen in het algemeen, maar minder voor kinderen in achterstandssituaties. Naast het onderzoek naar effectief leerkrachtgedrag en klasmanagement kwam ook steeds meer de vraag in de belangstelling te staan naar de factoren op schoolniveau die het meest bijdragen aan de leerprestaties van de kinderen. Slavin, Karweit en Madden (1989) onderzochten in hun onderzoek 'Effective programs for students at risk' honderden programma's die in de Verenigde Staten gebruikt worden om de kansen van kinderen in achterstandssituaties te verbeteren. Op basis van de studie van Slavin en andere overzichtsstudies naar effectieve scholen concludeert Scheerens dat de uitkomsten van het effectiviteitsonderzoek redelijk overeenkomen. Hij vat ze samen in vijf kenmerken:

- 1 een krachtig onderwijskundig leiderschap;
- 2 accent op het verwerven van basisvaardigheden;
- 3 een ordelijk en veilig schoolklimaat;
- 4 hoge verwachtingen van de prestaties van de leerlingen;
- 5 frequente evaluatie van de leerprestaties van de leerlingen (Scheerens 1989).

De programma's die tot doel hebben om deze schoolkenmerken in de schoolpraktijk, in het bijzonder in scholen in achterstandssituaties te realiseren, worden gerangschikt onder de naam 'effectieve scholenbeweging.' Het benoemen van de kenmerken van effectief onderwijs heeft er niet toe geleid dat er in het primair onderwijs programma's zijn die op grote schaal in heel Amerika zijn ingevoerd. Ieder school-district hecht aan zijn eigen aanpak. De kenmerken van de effectieve school zijn echter wel steeds meer in de verschillende programma's opgenomen.

De balans

Amerikanen hebben zich nooit neergelegd bij de opvatting dat het sociaal milieu een zodanig grote invloed op onderwijsprestaties van kinderen heeft dat de school er niet toe zou doen. Er is altijd een sterke beweging geweest die vindt dat de kwaliteit van de school er wel toe doet. De effectieve schoolbeweging is er in geslaagd te benoemen welke kenmerken een school effectief maken.

De aanpak in de VS getuigt vaak van een aan naïviteit grenzend optimisme. Op de onderzoeksgegevens die de relatie tussen sociaal milieu en onderwijsprestaties documenteerden, werd aanvankelijk gereageerd met maatregelen die via een kortdurende inspanning kinderen in achterstandssituaties een gelijk (start)niveau wilden geven. Deze benadering vinden we terug in de compensatieprogramma's en vooral in de eerste periode van de voorschoolse educatie. De verwachtingen van Head Start waren hooggespannen en gingen uit van het idee dat kinderen met een achterstand met een korte cursus in de voorschoolse periode op een gelijk startniveau gebracht konden worden. Head Start zakte enige tijd in toen die verwachting niet kon worden waargemaakt. Toen men ging inzien dat het weliswaar niet mogelijk was om achterstanden voor de entree in de basisschool weg te werken, maar dat het wel belangrijk was om kinderen een goede start te geven, kreeg het onderwijs aan jonge kinderen een nieuwe impuls. De vaste lijn in het onderzoek naar resultaten van voorschoolse programma's is dat goed gestructureerde intensieve voorschoolse programma's wel degelijk verschil kunnen maken. De gewenste kwaliteit en intensiteit wordt echter in het modale voorschoolse programma niet gerealiseerd. Head Start blijft daardoor eeuwig veelbelovend. Nieuwe voorstellen van de regering houden in dat voorschoolse educatie sterker dan ooit wordt gericht op de voorbereiding op de basisschool en dat de prestatie-indicatoren en de verantwoording worden aangescherpt.

3

De bekostiging van
het onderwijs

Een adequate bekostiging van het onderwijs is van groot belang voor het scheppen van gelijke kansen. In Nederland en andere Europese landen wordt in de bekostiging van het primair onderwijs rekening gehouden met de samenstelling van de schoolbevolking. In het primair onderwijs kent Nederland de gewichtenregeling, die scholen meer formatie toekent naarmate de school meer wordt bezocht door autochtone of allochtone kinderen met laag opgeleide ouders. In het voortgezet onderwijs wordt de basisformatie van een school aangevuld met extra formatie-eenheden voor de aanwezigheid van leerlingen uit culturele minderheidsgroepen die nog niet het volledige basisonderwijs in Nederland hebben doorlopen. De formatie die deze scholen van de rijksoverheid ontvangen wordt in het algemeen nog aangevuld met geld van de gemeente in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Deze regelingen hebben tot gevolg dat een school met meer leerlingen in achterstandssituaties over meer leerkrachten kan beschikken dan een school die minder van deze leerlingen telt. In de Verenigde Staten is dat van staat tot staat verschillend.

De verdeling van de kosten

De verantwoordelijkheid voor het primair en secundair onderwijs berust bij de vijftig staten en het District of Columbia. Het onderwijs, dat in de publieke schooldistricten wordt georganiseerd onder verantwoordelijkheid van de Board of Education, wordt in ongeveer gelijke mate bekostigd uit de lokale belastingen en bijdragen van de staat. Aan het begin van de jaren negentig betaalde over heel Amerika gezien, de lokale overheid 46% van de kosten en de staten 47%. In het jaar 1999/2000 betaalden de staten gezamenlijk voor het eerst meer dan de helft van de kosten van het primair en secundair onderwijs (zie kader).

De verschillen in de verdeling tussen lokale bijdragen en de bijdragen van de staat zijn aanzienlijk. In Nebraska betaalt de staat 37,8% van de kosten van het onderwijs en in New Mexico 82,7% (Carey, 2003). Dat zijn de twee uitersten. Het aandeel van de federale overheid in de bekostiging van het primair en secundair onderwijs bedraagt niet meer dan ongeveer 7%. De bijdrage van de federale overheid is behalve voor scholen met kinderen in achterstandssituaties, vooral bedoeld voor de integratie van gehandicapte kinderen in het reguliere onderwijs.

Een schooldistrict is voor zijn inkomsten in de eerste plaats afhankelijk van de lokale overheid. Binnen een staat bevinden zich rijke en arme schooldistricten, waardoor soms grote verschillen bestaan, afhankelijk van de financiële mogelijkheden van het lokaal bestuur en de prioriteit die het lokaal bestuur hecht aan onderwijs. De bijdrage van de staat vult het budget van de scholen aan. Er zijn in de Verenigde Staten rijke en armere staten. Bovendien geven staten niet allemaal hetzelfde deel van hun begroting uit aan onderwijs. Gevoegd bij de verschillen op lokaal niveau, leidt dit tot grote verschillen in de financiën die scholen ter beschikking hebben. Een belangrijk gevolg is dat leerkrachten in de ene staat aanzienlijk meer verdienen dan in de andere staat, ook als wordt gecorrigeerd voor de kosten van levensonderhoud. Maar ook de verschillen binnen een staat zijn groot. Elke staat kiest zelf een systeem voor de bekostiging van het onderwijs. De staat kan aan alle scholen een gelijke aanvullende bijdrage geven, waardoor de lokale verschillen in stand blijven. De staat kan aan arme districten een hogere bijdrage geven met het doel om de verschillen tussen de verschillende schooldistricten te verkleinen. De meeste staten doen dit ook en kennen

Wie betaalt het onderwijs?

De kosten van het primair en voortgezet onderwijs worden uit drie bronnen betaald. Het overgrote deel van de kosten wordt betaald door de staten en de lokale overheid. Het aandeel van de staten is in de jaren negentig gestegen met gemiddeld 0,3 % per jaar, dus 3% in tien jaar. In het jaar 1999/2000 betalen de staten voor het eerst gezamenlijk meer dan de helft van de onderwijsbegroting voor het primair en secundair onderwijs, zij het dat dit per staat verschillend ligt. Het spiegelbeeld van deze ontwikkeling is dat het aandeel van de lokale overheid geleidelijk verder afneemt. De stijging van de uitgaven kan verklaard worden uit het feit dat de meeste staten in de jaren negentig leerstandaarden hebben vastgesteld. Sinds 2002 is dit verplicht. Verwacht mag worden dat de ontwikkeling naar een relatief groter kostenaandeel van de staten vanwege diezelfde leerstandaarden nog verder gaat.

De federale overheid heeft een betrekkelijk geringe rol. Voor het gelijkkansenbeleid is de bijdrage van de federale overheid echter zeer belangrijk, omdat een groot deel van de bijdrage van de federale overheid voortkomt uit Title 1 van de Elementary and Secondary Education Act (ESEA). Title 1 is bedoeld om extra steun te bieden aan scholen met veel kinderen uit lage inkomensgroepen. In de tabel valt te lezen dat het aandeel van de federale overheid door de invoering van de ESEA in 1965 bijna is verdubbeld en daarna vrijwel constant is gebleven.

Jaar	1959	1969	1979	1989	1990	1994	1995	1996	1997	1999
	1960	1970	1980	1990	1991	1995	1996	1997	1998	2000
Federale Overheid	4.4%	8.0	9.8	6.1	6.2	6.8	6.6	6.6	7.1	6.9
Staten	39.1%	39.9	46.8	47.1	47.2	46.8	47.5	48.0	48.7	50.7
Lokale Overheid	56.5%	52.1	43.4	46.8	46.7	46.4	45.9	45.9	44.2	42.4

Bron: National Center for Education Statistics, Digest of Education Statistics 2001.

een bekostigingsstelsel waarbij arme schooldistricten meer geld krijgen dan rijke districten, onder de voorwaarde dat de lokale overheid zijn eigen bijdrage niet verlaagt omdat de staat meer bijdraagt. Staten eisen van de lokale overheid dat zij hun eigen financiële inspanningen op een voldoende niveau brengen en houden. Ondanks de nivellerende werking die over het algemeen van de bijdrage van de staat uitgaat, blijven de verschillen tussen de schooldistricten vaak groot.

Verschillen tussen rijke en arme scholen

De verschillen tussen de rijke en arme scholen zijn in de VS groot. De Education Trust monitort de onderwijsuitgaven in de verschillende staten. In de monitor uit 2002, gebaseerd op de onderwijsuitgaven in 2000, wordt vastgesteld dat over heel Amerika gerekend, de 25% armste scholen in het jaar 2000 gemiddeld \$ 966 (ruim 14%) minder per leerling ontvingen dan de 25% rijkste scholen. In de staat New York zijn de verschillen tussen het armste en rijkste kwart het grootst: \$ 2152 per leerling. Dit betekent dat een arme basisschool met 400 leerlingen in de staat New York per

klas \$ 53.800 en voor de hele school jaarlijks \$ 860.000 minder te besteden heeft dan een rijke school van dezelfde omvang. Twee derde deel van de staten heeft een bekostigingsstelsel waarin de staatsbijdrage de verschillen tussen de uitgaven van de schooldistricten niveleert. Tien van de 50 Amerikaanse staten kennen een bekostigingsstelsel waarin arme schooldistricten meer ontvangen dan rijke schooldistricten. In de staat Minnesota zijn de verschillen het grootst ten gunste van de arme schooldistricten. In Minnesota ontvangt een school in een arm schooldistrict gemiddeld \$ 601 (bijna 9%) per leerling meer dan een school in een rijk schooldistrict (Orlofsky 2002).

De monitor uit 2003 bevat een vergelijking tussen de situatie in 1997 en 2001. Over deze periode is er sprake van een verbetering ten gunste van de arme schooldistricten. In 34 staten is het verschil in bekostiging tussen de arme en rijke schooldistricten verkleind ten gunste van de arme schooldistricten. In New Jersey is de verbetering het meest spectaculair. In 1997 ontvingen arme scholen in New Jersey per leerling \$ 587 minder, in 2001 \$ 398 meer dan rijke scholen. Maar in enkele andere staten ging de ontwikkeling juist de andere kant op. In Arizona werd de kloof tussen arme en rijke scholen fors groter. In 1997 was het verschil \$ 387 in het nadeel van de arme schooldistricten, in 2001 was dit verschil opgelopen tot \$ 1235 (Carey 2003). De monitor van de Education Trust laat zien dat de ontwikkelingen per staat sterk verschillen en dat in sommige staten soms in korte tijd grote veranderingen optreden als gevolg van veranderingen in de belastingpolitiek.

Rechtszaken in alle staten

De strijd om de onderwijsfinanciën kent een lange traditie in de Verenigde Staten. In 1973 deed het Supreme Court een belangrijke uitspraak in de zaak *San Antonia Independent School District v. Rodriguez*. In deze zaak vroegen de eisers aan het Hof om uit te spreken dat de grondwet vereist dat de bekostiging van alle scholen in de Verenigde Staten gelijk hoort te zijn. Het veertiende amendement op de grondwet bepaalt immers dat alle inwoners van de Verenigde Staten 'equal protection of the laws' genieten. De redenering van de eisers was dat gelijke bescherming van alle Amerikanen vereist dat iedereen gelijke kansen krijgt en dat daarom alle scholen gelijk bekostigd moeten worden. Het Supreme Court wees deze eis af, met als belangrijkste argument dat de federale regering hierover geen zeggenschap heeft omdat de bekostiging van het onderwijs valt onder de verantwoordelijkheid van de staten. Maar de uitspraak stelde ook dat staten onderwijs ook anders dan via de onroerendgoedbelasting konden betalen. Dat bood een opening om per staat tot een andere verdeling van de kosten voor onderwijs tussen staat en de lokale overheid te komen. Veel ouders en minderhedenorganisaties probeerden in iedere staat afzonderlijk een meer gelijke bekostiging tussen schooldistricten af te dwingen. Dat stuitte veelal op de belangentegenstellingen tussen rijke en arme districten en rijke en arme inwoners. In de loop der jaren zijn er over de bekostiging van het onderwijs duizenden rechtszaken gevoerd in vrijwel alle staten. In 43 van de 50 staten heeft het hoogste rechtcollege van de betreffende staat in de afgelopen dertig jaar een of meerdere malen een uitspraak moeten doen over het stelsel van bekostiging van het primair en secundair onderwijs (Yinger 2002). Over het algemeen kan gesteld worden dat de meeste staten in de laatste decennia overgingen tot het treffen van maatregelen die de verschillen in de bekostiging tussen scholen binnen de staat kleiner maken. Sommige staten gingen zelfs zover dat scholen met veel kinderen uit lage inkomens-

groepen en arme schooldistricten meer geld kregen dan andere scholen of schooldistricten. Dit alles leidde echter nauwelijks tot een verbetering van de resultaten van zwarte kinderen in het onderwijs.

Onderwijskosten zijn politiek hot item

De onderwijsbekostiging, zoals die in de meeste staten is geregeld zorgt ervoor dat onderwijs een van de meest omstreden onderwerpen is bij elke verkiezing voor het Huis van afgevaardigden of de Senaat in een staat en bij de gouverneursverkiezingen. Onderwijs is in alle staten veruit de grootste begrotingspost en de verdeling van de onderwijskosten over de lokale overheid en de staat is steevast een heet politiek hangijzer. De arme regio's hebben er belang bij dat de bijdrage van de staat en de herverdeling van rijke naar arme districten zo groot mogelijk is. Rijke regio's zijn in het algemeen voorstander van een groter lokaal aandeel en weinig herverdeling via de staat, omdat ze niet of niet te veel wensen bij te dragen aan de kosten van het onderwijs in armere delen van de staat. Californië is de rijkste staat van de Verenigde Staten, maar staat qua onderwijsuitgaven niet bij de eerste veertig staten, wat maar voor een klein deel wordt gecompenseerd door hogere lokale uitgaven. In de Californische politiek is bijna elk besluit van een wetgevend orgaan of van de gouverneur referendum. In een referendum heeft de bevolking uitgesproken dat de uitgaven voor onderwijs veertig procent van de uitgaven van de staat moeten bedragen. Omdat belastingwetten steevast aan een referendum worden onderworpen, blijven de belastingopbrengsten steeds verder achter bij de kosten, loopt de staatsschuld op en verarmen de publieke voorzieningen, waaronder de scholen steeds meer, vooral in de districten waar het onmogelijk is de dalende staatsinkomsten via lokale belastingen te compenseren. Gouverneur Schwarzenegger heeft beloofd het onderwijs te ontzien, maar het belastingstelsel in zijn staat biedt hem nauwelijks speelruimte om de bekostiging van het onderwijs op peil te houden.

Leerstandaarden zorgen voor nieuwe strijd

De introductie van leerstandaarden in veel staten in de jaren negentig leidt tot een hernieuwde discussie over de bekostiging van het onderwijs. Nadat de vaststelling van leerstandaarden door staten door de No Child Left Behind Act in 2002 verplicht is gesteld, is de discussie nogmaals verhevigd. De redenering is dat een staat die leerstandaarden verplicht stelt, ook moet zorgen dat de scholen financieel in staat worden gesteld om de vastgestelde standaarden te halen. Daarbij speelt een aantal vragen.

De eerste vraag is hoeveel geld er redelijkerwijs, vooral voor personeel, nodig is om de standaarden te kunnen behalen. Deze vraag is uiteraard arbitrair, maar het is duidelijk dat een staat geen hogere standaarden kan vaststellen zonder extra middelen beschikbaar te stellen.

De tweede vraag is hoe de verdeling tussen de staat en het lokale niveau moet zijn. In de meeste staten gaat men uit van een bijdrage van de staat volgens een bepaalde formule, die bovenop de lokale bekostiging wordt uitgekeerd. Om te voorkomen dat de lokale belastingen worden verlaagd omdat de vermindering van inkomsten toch door de staat wordt gecompenseerd, hanteren de meeste staten de regel dat de lokale bijdrage niet lager mag zijn dan een door de staat vast te stellen minimumbedrag en dat de lokale overheid de bijdrage voor het onderwijs na de toekenning van een extra budget door de staat niet mag verlagen.

De derde vraag is hoe een staat het extra budget kan onderbouwen. De staat is vrij om te bepalen hoe hoog de uitgaven voor onderwijs zijn en hoe de kosten worden verdeeld. De meeste staten hebben voor de verdeling vaste formules ontwikkeld. De bekostigingsregels van de staat Connecticut worden in het kader als voorbeeld gepresenteerd.

Door de invoering van leerstandaarden en de jaarlijkse metingen van leerprestaties in alle staten en alle schooldistricten op basis van de No Child Left Behind Act, zal het in de komende jaren steeds gemakkelijker worden om kwantitatieve relaties te leggen tussen de prestaties van de leerlingen en de uitgaven voor onderwijs. Zeker wanneer er een verband gevonden wordt tussen de leerprestaties en onderwijsuitgaven mag verwacht worden dat de strijd over de bekostiging van het onderwijs alleen nog maar heviger zal worden.

De balans

Door de verantwoordelijkheidsverdeling in het Amerikaanse onderwijs wordt de discussie over de bekostiging van het onderwijs op het niveau van de staten gevoerd. Terwijl in Europa scholen met veel leerlingen uit achterstandsgroepen in het algemeen meer financiële middelen ontvangen dan andere scholen, verschilt de situatie in de Verenigde Staten per staat. In twee derde deel van de staten ontvangen scholen met kinderen uit gezinnen met lage inkomens en kinderen uit minderheidsgroepen meer geld, in een derde deel van de staten ontvangen ze minder. De verdeling van de onderwijsfinanciën is een van de meest politiek beladen discussies bij elke verkiezing op staatsniveau. De discussies in de staten zijn vaak vergelijkbaar met de discussies die in Nederland worden gevoerd. Moeten extra middelen worden verdeeld op basis van achtergrondkenmerken van leerlingen of op basis van feitelijk vastgestelde achterstanden? Worden scholen in het laatste systeem niet meer beloond voor het achterwege blijven van goede resultaten dan voor het behalen ervan? De invoering van leerstandaarden heeft een nieuwe impuls gegeven aan de discussie over de bekostiging van het onderwijs.

De bekostiging van het onderwijs in de staat Connecticut

Connecticut kent een regeling voor de bekostiging van het onderwijs door middel van een basisbedrag en toeslagen. Op de uitgaven voor het onderwijs door de schooldistricten en de basisbekostiging van de staat worden door de staat Connecticut drie toeslagen gegeven:

- een toeslag van 25% voor elke leerling die onvoldoende scoort op een door de staat vastgestelde toets (in de Nederlandse situatie zou dat vergelijkbaar zijn met 25% opslag voor leerlingen die op de toetsen van het CITO-leerlingvolgsysteem op D of E-niveau scoren);
- een toeslag van 25% per leerling voor arme kinderen (kinderen waarvan de ouders een bijstandsuitkering ontvangen of die in aanmerking komen voor een gratis schoolmaaltijd);
- een toeslag van 10% per leerling die de Engelse taal niet machtig is.

De toeslagen hebben een verschillend karakter. De eerste toeslag wordt verleend op basis van feitelijk vastgestelde achterstanden bij leerlingen, de tweede en derde toeslag zijn afhankelijk van achtergrondkenmerken van de leerlingen.

Er is veel discussie over deze financieringswijze. Met name op de eerstgenoemde toeslag bestaat veel kritiek. Hij staat haaks op het uitgangspunt van accountability. Volgens de beginselen van accountability moet een school beloond worden voor goede resultaten en niet voor het uitblijven daarvan. Extra bekostiging voor leerlingen met achterblijvende prestaties zendt het verkeerde signaal uit. De staat Connecticut heeft het advies gekregen om de eerste toeslag te schrappen en de andere twee toeslagen te verhogen (Yinger 2002).

4

Vrije schoolkeuze

Het idee dat het onderwijs een publieke verantwoordelijkheid is, is diep verankerd in de Amerikaanse samenleving. De wortels gaan terug naar de vorming van de natie. De overheid is verantwoordelijk omdat de hele samenleving baat heeft bij goed onderwijs. De overheidsverantwoordelijkheid wordt vanouds uitgeoefend op lokaal niveau, zij het dat de rol van de staten steeds groter wordt. De scholen worden op lokaal niveau in stand gehouden binnen schooldistricten die worden bestuurd door Boards of Education, die in een stad of regio alle openbare scholen besturen. Van de 95.000 leden van de ongeveer 15.000 Boards of Education wordt 96% rechtstreeks door de burgers gekozen. De Board of Education is de vertegenwoordiger van de lokale gemeenschap. De band met de gemeenschap is belangrijk, omdat de lokale gemeenschap een groot deel van de kosten van het onderwijs betaalt, terwijl 78% van de bevolking zelf geen schoolgaande kinderen heeft. In de meeste districten heeft de School Board een eigen bevoegdheid om belasting te heffen. In de best functionerende districten is er een nauwe samenwerking tussen de school, het gezin en de lokale gemeenschap. De Board of Education stelt een superintendent aan die belast is met de dagelijkse leiding van het onderwijs.

School en samenleving

Onderwijs is belangrijk voor de economische ontwikkeling, de sociale integratie en de democratische vorming. De gemeenschap heeft behoefte aan een goed opgeleide beroepsbevolking. Maar het opleiden van kinderen tot goede staatsburgers en democraten is eveneens belangrijk. Daarom is het gewenst dat alle kinderen, blank en zwart, rijk en arm, gezond of gehandicapt, jongens en meisjes, elkaar op school ontmoeten. In een migrantensamenleving is onderwijs bovendien belangrijk om migranten te integreren in de samenleving en van hen Amerikaanse staatsburgers te maken. Het onderwijs heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de ‘melting pot’ die Amerika is. Op school ontmoeten alle kinderen elkaar. In de VS gaan kinderen die onderwijs volgen binnen het publieke bestel naar een openbare school in hun eigen wijk. Wie dat niet wil, moet zijn kind naar een privé-school sturen of verhuizen. Vanuit hun visie op de functie van het onderwijs hebben Amerikanen lange tijd zeer wantrouwend gestaan tegenover particulier onderwijs. In het begin van de twintigste eeuw werden in verschillende staten pogingen ondernomen om het particulier onderwijs af te schaffen en alle kinderen verplicht naar de openbare school te laten gaan. Deze pogingen konden geen genade vinden in de ogen van het Hoog-gerechtshof: “The fundamental theory of liberty upon which all governments in this Union repose excludes any general power of the state to standardize its children by forcing them to accept instruction from public teachers only. The child is not the mere creature of the state; those who nurture him and direct his destiny have the right to recognize and prepare him for life” (Pierce v. Society of the Sisters, 1925). Volgens het Hof heeft iedere Amerikaan het recht om zijn kinderen op te voeden en naar een particuliere school te sturen, mits hij zelf hiervan de kosten draagt. Overheidsbesteding bleef voorbehouden aan openbare scholen. Het Hoog-gerechtshof trok en handhaafde lange tijd een duidelijke scheidslijn tussen openbaar en particulier onderwijs. Door de staten gemaakte wetten en regelingen om bijdragen uit de staatskas aan het particulier onderwijs te verstrekken werden stevast door het Hoog-gerechtshof in strijd verklaard met artikel 1 van de Grondwet. Volgens dit artikel mag de overheid zich niet bemoeien met religieuze organisaties, anderzijds mag de overheid geen financiële bijdrage aan religieuze organisaties verstrekken.

Openbaar en particulier onderwijs

Er zijn in de Verenigde Staten ongeveer 91.000 openbare scholen ('public schools') voor primair en voortgezet onderwijs met ongeveer 46.000.000 leerlingen en 27.500 particuliere scholen ('private schools'), die in totaal door ruim 5.000.000 kinderen worden bezocht. Ongeveer een op de negen kinderen gaat naar een particuliere school. De gemiddelde particuliere school heeft nog geen 200 leerlingen, dat is minder dan een derde van de gemiddelde school in het publieke bestel, die rond de 600 leerlingen heeft (Augenblick 2001). 84% van de particuliere scholen heeft een religieuze achtergrond, de zo genaamde 'parochial schools'. Het overgrote deel van deze scholen is katholiek. Zij worden in stand gehouden door een parochiebestuur en dekken hun kosten met schoolgelden en met bijdragen vanuit de parochie en uit kerkelijke en andere fondsen. Veel parochial schools hebben moeite de eindjes aan elkaar te knopen, hoewel in deze scholen de kosten per leerling gemiddeld op 75% liggen van de kosten van een school in het publieke bestel. Dit komt omdat het bestuur van een parochial school meestal kleinschalig is en daardoor minder overheadkosten heeft, maar vooral omdat leerkrachten bereid zijn om er te werken voor een salaris dat 10.000 tot 20.000 dollar lager ligt dan wat voor dezelfde baan in het publieke bestel wordt betaald.

Staatssteun voor particuliere scholen

Particuliere scholen ontvangen geen overheidssubsidie. Het verlenen van staatssteun aan particulier onderwijs is in strijd met de scheiding van kerk en staat. Een onderzoek van het Fordhaminstituut (Connell, 2000) laat echter zien dat de staten heel verschillend met het subsidieverbod omgaan. Zo'n twintig staten hanteren het subsidieverbod heel strikt, maar de meest genereuze staat, Ohio, betaalt in de praktijk ongeveer een derde deel van de kosten van een particuliere school op religieuze grondslag. Het Supreme Court heeft het verbod op staatssubsidie voor religieuze scholen lange tijd strikt gehanteerd, maar is in het laatste decennium soepeler geworden. Rechtstreekse subsidie aan particuliere scholen wordt nog steeds uitgesloten, maar subsidie aan leerlingen die hen in staat stelt een particuliere school te bezoeken, wordt in toenemende mate toegestaan. Een aantal staten grijpt deze ruimte aan om het vervoer per schoolbus te bekostigen van kinderen die een religieuze school bezoeken. Steevast stuiten dergelijke bijdragen van staten echter op verzet van belastingbetalers die van mening zijn dat ouders die hun kind naar een religieuze school sturen, daarvan de financiële gevolgen zelf moeten dragen. Ze eisen dat overheidsgeld alleen aan scholen binnen het publieke bestel wordt besteed. Een andere versoepeling van het subsidieverbod is dat kosten van extra hulp aan kinderen in bepaalde gevallen kunnen worden vergoed, ongeacht de vraag of het kind op een openbare of particuliere school zit. Dat leidt soms tot hilarische toestanden. Toen de rechter uitsprak dat kinderen die een persoonsgebonden budget voor logopedie krijgen, dit ook kunnen verzilveren in een particuliere school mits deze hulp op een neutrale plek wordt gegeven, (Aguilar v. Felton 1985) plaatste de stad New York jarenlang voor miljoenen dollars portacabins in de buurt van de religieuze scholen, zodat de logopediebehandelingen niet in de school zelf hoefden te worden gegeven, wat uitgelegd zou kunnen worden als staatssteun aan een religieuze school. In 1997 bepaalde het Hooggerichtshof dat door de overheid bekostigde individuele hulp aan kinderen door personeel dat niet in dienst is van de school, wel in de school zelf gegeven mag worden, mits in de ruimten waarin dit gebeurt op geen enkele manier religieuze

kenmerken of symbolen zichtbaar zijn. Alle kruisbeelden moesten uit een ruimte verwijderd worden voordat de logopedist er kon komen werken (Connell 2000). Niet alleen de rechterlijke macht, maar ook het Witte Huis ziet graag een grotere rol voor religieuze organisaties in de Amerikaanse samenleving. President Bush heeft om een verkiezingsbelofte aan religieus rechts in te lossen, vlak na zijn aantreden het Bureau voor Faith Based and Community Initiatives opgericht. Dit vanuit het Witte Huis opererende Bureau moet bevorderen dat religieuze organisaties gelijke kansen krijgen bij het uitvoeren van sociale programma's, voorlopig vooral op het gebied van armoedebestrijding, dakloosheid, drugs- en HIV/AIDS-hulpverlening en reclassering. De rol van religieuze organisaties wordt belangrijker, maar voorsnog zijn veel Amerikanen bereid zich tot het uiterste te verzetten tegen elke verdere inbreuk op de scheiding tussen kerk en staat. Daar hebben ze een paar redenen voor. De eerste is de angst voor versplintering en sektevorming. Afzonderlijke voorzieningen voor afzonderlijke religieuze groeperingen, vooral scholen, brengen de nationale eenheid in gevaar. Het idee dat de school een publieke voorziening is waar ieder kind naar toe hoort te gaan, is bij de meeste Amerikanen diep verankerd. Ondanks alle tekortkomingen heeft het publieke onderwijssysteem twee eeuwen lang zijn waarde bewezen. Iedere centimeter ruimte die het particuliere onderwijs krijgt, zien tegenstanders als een bedreiging. Voorstanders van overheidssteun aan particuliere scholen krijgen daarom niets cadeau. Voor de goede orde: tal van religieuze organisaties hebben geen behoefte aan steun van de overheid in welke vorm dan ook voor hun scholen. Katholieke scholen willen indirecte overheidssteun nog wel eens accepteren vanwege de moeilijke financiële situatie, maar Joodse organisaties wijzen elke vorm van steun categorisch af omdat overheidssteun de weg opent naar overheidsbemoeienis, waar ze van verschoond willen blijven. De tweede reden dat burgers zich tegen staatssteun aan particulier onderwijs verzetten is financieel van aard. Met oprekking van de grenzen voor overheidssteun kunnen grote bedragen gemoeid zijn. Meer overheidssteun voor particuliere scholen zou ten koste kunnen gaan van de financiële positie van openbare scholen.

Bijna 20% van de particuliere scholen heeft een seculiere grondslag. Deze scholen vragen over het algemeen hoge schoolgelden en worden bezocht door kinderen van rijke ouders. In grote steden is het bezoek aan particuliere religieuze en niet-religieuze scholen groter dan gemiddeld. Vooral kinderen van blanke ouders bezoeken daar een particuliere school. Van alle blanke kinderen in de VS bezoekt ongeveer een zesde deel een particuliere school. In de 40 grootste schooldistricten, die vooral in de grote steden liggen, is dit percentage veel hoger. Hier bezoekt 31% van de blanke kinderen een particuliere school. In vier steden bezoekt zelfs meer dan de helft van alle blanke kinderen een particuliere school: 67% in Washington DC, 65% in New Orleans, 55% in Philadelphia en 54% in Chicago (Reardon en Yun 2002). Het Harvard Civil Rights Project, waarvan deze cijfers afkomstig zijn, ziet zowel de verhuizing naar voorsteden als het bezoeken van particuliere scholen als illustraties van 'white flight'. Volgens het Harvard Civil Rights Project is sinds het begin van de jaren negentig sprake van resegregatie in het onderwijs (Orfield 2001).

Schoolkeuze

Opvallend is dat in een land met een zeer gedereguleerde economie de vrijheid van schoolkeuze zo beperkt is. In het onderwijs verwacht men blijkbaar weinig van het concurrentiemechanisme. De druk om de schoolkeuze vrijer te maken neemt echter

snel toe. Een belangrijke reden is dat de Amerikanen steeds meer kritiek hebben op hun onderwijs. In opiniepeilingen geeft gemiddeld maar een vijfde tot een kwart van de Amerikanen aan dat ze tevreden zijn over de manier waarop het onderwijs functioneert. Scholen opereren bureaucratisch en luisteren niet naar de ouders, is de klacht. Binnen het publieke bestel is de laatste decennia vernieuwing op vernieuwing gestapeld, zonder dat dit veel effect heeft gehad op de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van kinderen. Veel ouders, maar ook politici en onderwijskundigen hebben weinig vertrouwen in de mogelijkheden om het openbaar onderwijs te hervormen en zoeken naar alternatieven binnen of buiten het publieke bestel. In 1968 werd de eerste zogenoemde magnetschool opgericht in Tacoma in de staat Washington. Twee recente ontwikkelingen zijn vouchers en charterscholen ('charter schools'). Beide hebben tot doel de keuzevrijheid in het Amerikaanse onderwijs te vergroten. Vouchers en charterscholen zijn omstreden omdat ze volgens velen de fundamenten van het Amerikaanse onderwijssysteem aantasten. De twee grote onderwijsvakbonden, de American Federation of Teachers en de American Education Association, lopen voorop in het verzet.

We behandelen achtereenvolgens de magneetscholen, de charterscholen en de vouchers.

Magneetscholen

Het ontstaan van 'magnet schools', in Nederland meestal vertaald als magneetscholen, is onlosmakelijk verbonden met de desegregatie in het onderwijs en het verzet tegen het busvervoer. Amerikanen die niet de middelen hebben om hun kinderen naar een particuliere school te sturen, krijgen binnen het publieke bestel de mogelijkheid hun kinderen gratis naar een zelfgekozen openbare school te sturen. Een magneetschool is in eerste instantie een reactie op de desegregatie. Door het vrijwillig stichten van scholen met een gemengde schoolbevolking trachtten schooldistricten een alternatief voor gedwongen spreiding te ontwikkelen. De gemengde scholen hadden een programma dat naast de basisvaardigheden activiteiten aanbood met een eigen profiel dat afweek van de gewone openbare school, die binnen een district overal vrijwel hetzelfde curriculum biedt. Binnen dit profiel werd de nadruk gelegd op bijvoorbeeld techniek, kunst, moderne vreemde talen of ondernemerschap. Het afwijkende profiel moest aantrekkelijk zijn voor kinderen van verschillende etnische groepen. De aanwezigheid van magneetscholen met een gemengde schoolbevolking bood ouders de gelegenheid om de verplichte aanmelding bij de openbare school in de buurt te omzeilen of busvervoer naar een school in een andere buurt in het kader van de desegregatie te ontlopen. Behalve een themagerichte 'magneet' werden ook magneetscholen opgericht met een van de overige scholen in het district afwijkende pedagogisch-didactische aanpak. Zo werd in 1973 in Cincinnati voor het eerst in Amerika een Montessorischolen binnen het openbaar onderwijs opgericht. Tot op dat moment kwamen Montessorischolen net als Freinetscholen en vrije scholen alleen in het particulier onderwijs voor. Geleidelijk raakte binnen de magneetschoolbeweging de desegregatiedoelstelling op de achtergrond. De behoefte aan meer variatie binnen het publieke bestel bleef echter bestaan. Om daaraan tegemoet te komen en binnen het publieke school keuzemogelijkheden te bieden, houden veel schooldistricten tegenwoordig magneetscholen in stand.

Charterscholen

Sinds ruim tien jaar wordt geprobeerd de keuzevrijheid van ouders binnen het openbaar onderwijs te vergroten via de zogenoemde 'charter schools'. Een charterschool is een onafhankelijke school binnen het publieke bestel. Groepen ouders en andere initiatiefnemers kunnen een licentie krijgen om een school op te richten buiten de School Board om. Scholen met een goedgekeurd charter worden op dezelfde wijze bekostigd als scholen die onder het bevoegd gezag van een schooldistrict vallen. Charterscholen zijn in principe algemeen toegankelijk, maar de toegankelijkheid kan wel beperkt worden door plaatsgebrek. Charterscholen leggen net als de andere openbare scholen verantwoording over hun resultaten af aan de overheid. Staten die charterscholen willen toestaan moeten een hiervoor een regeling opstellen en aanvragen van initiatiefnemers aan deze regeling toetsen. Een charterschool geeft ouders en leerkrachten meer mogelijkheden om hun eigen ideeën in school te verwerkelijken, onafhankelijk van het beleid van de School Board. Daarmee wijken de charterscholen qua bestuurlijke constructie af van de magneetscholen, die door de schooldistricten zelf in stand wordt gehouden. De inhoudelijke verschillen tussen magneetscholen en charterscholen vervagen echter steeds meer.

Charterscholen komen voort uit de toenemende onvrede met het openbaar onderwijs. Met name grote schooldistricten worden vaak als bureaucratisch, log en afstandelijk ervaren. Er zijn in de Verenigde Staten 25 schooldistricten met meer dan 100.000 leerlingen. Deze districten exploiteren honderden scholen. Ouders hebben het idee dat ze ondanks de formele democratie weinig zeggenschap hebben over het onderwijs op de school van hun kinderen en dat er onvoldoende naar hen wordt geluisterd.

De eerste charterschool werd in 1991 opgericht in de staat Minnesota. De staat zag de charterschool als een middel om meer innovatieve kracht in het onderwijs te mobiliseren. De democratische gouverneur Rudy Perpich wilde de concurrentie tussen scholen binnen het openbaar onderwijs vergroten en de betrokkenheid van ouders vergroten. De charterscholen zijn in opmars. Begin 2003 beschikten 36 staten over een regeling die het stichten van charterscholen mogelijk maakt. Eind 2003 waren dat er al 41. Chubb beweert dat ongeveer 15 staten de charterschool liever niet willen, maar deze alleen mogelijk maken om een dam op te werpen tegen voucherprogramma's, die zij als nog meer bedreigend voor het traditionele publieke bestel zien dan charterscholen (Chubb 2003).

Het aantal charterscholen is in de afgelopen jaren snel opgelopen tot ongeveer 2700 in het begin van 2003. Arizona en Californië hebben er ieder meer dan 450, meer dan twee keer zoveel als Florida, de derde staat op de lijst. Koploper onder de schooldistricten is Houston met 86 charterscholen, gevolgd door Detroit met 56 en Philadelphia met 49. Ongeveer 680.000 scholieren, ruim 1% van het totaal in de VS, bezocht in 2003 een charterschool.

Charterscholen bestaan nog te kort om op basis van serieus onderzoek uitspraken te doen over de effecten ervan op de prestaties van leerlingen. Onderzoek komt vooral van verklaarde voorstanders en is zelden volgens wetenschappelijke eisen opgezet. Het tweede doel van de charterscholen was om de kwaliteit van het openbaar onderwijs te verhogen door binnen het openbaar onderwijs concurrentie te stimuleren.

Ook over het effect van marktwerking op de kwaliteit van het openbaar onderwijs is nog geen serieus onderzoek beschikbaar.

De charterschool is omstreden. De charterschoolbeweging wordt zowel gesteund door conservatieve groepen, die een eigen stempel op de school willen drukken, als door progressieve krachten, die erop hopen dat charterscholen zullen leiden tot meer innovatie in scholen. Tegenstanders vinden dat charterscholen het publieke onderwijsbestel, dat een grote rol heeft gespeeld bij de ontwikkeling van Amerika, ondergraven en leiden tot versplintering.

Vouchers

Vouchers zijn waardebonnen die kinderen kunnen verzilveren in het particuliere onderwijs. Een voucher dekt een deel van de kosten van een particuliere school. Dat biedt ook kinderen uit arme gezinnen de mogelijkheid om een particuliere school te bezoeken. Sinds jaar en dag bestaan er vouchers of schoolbeurzen die worden betaald uit particuliere fondsen. Het bekostigen van vouchers uit belastinggeld was echter tot 1990 niet toegestaan, omdat dit indirecte steun van de overheid aan religieuze scholen zou betekenen.

In 1990 werd het eerste voucherprogramma met overheidsgeld opgezet. De staat Wisconsin keurde goed dat in de stad Milwaukee een beperkt aantal arme kinderen een voucher zou krijgen voor het particulier onderwijs in het kader van het Milwaukee Voucher Program. De leiders van de zwarte gemeenschap hadden al jaren met lede ogen aangezien hoe hun kinderen gedwongen waren om openbare scholen te bezoeken waar het onderwijs van inferieure kwaliteit was. De Republikeinse gouverneur van de staat Wisconsin was van mening dat meer marktwerking de concurrentie binnen het Amerikaanse onderwijs zou vergroten, wat een gunstige uitwerking zou hebben op de kwaliteit. Hoewel de motieven van de voorstanders verschillend waren, vonden zij elkaar in een beperkt voucherprogramma. In het eerste jaar mochten duizend kinderen uit arme gezinnen deelnemen. Zij kregen een voucher ter waarde van 2500 dollar, die alleen in het seculier particulier onderwijs verzilverd mocht worden. Het programma groeide geleidelijk. In 1995 kregen 10.000 arme kinderen in Milwaukee, die bij lot werden aangewezen, een voucher van 5000 dollar. In hetzelfde jaar startte in Cleveland in de staat Ohio het tweede met overheidsgeld betaalde voucherprogramma, het Cleveland Scholarship and Tutoring Program. Nog veel meer dan het programma in Milwaukee steunde het programma in Cleveland op verzet. Sommige belastingbetalers verzetten zich tegen elke overheidssteun aan het particulier onderwijs en anderen die staatssteun aan particulier onderwijs in principe wel wilden accepteren, wilden de bestedingsmogelijkheid van vouchers beperkt zien tot niet-godsdienstige particuliere scholen. Zes jaar na de start van het programma bereikte de zaak het Supreme Court, dat in juni 2002 uitspraak deed (*Zelman v. Simmons-Harris*, 2002). Met een kleine meerderheid van 5 tegen 4 hield het Supreme Court het voucherprogramma overeind. De meerderheid van het Hof was van mening dat het doel van de staat Ohio niet is om religieus onderwijs te bekostigen, maar om ouders een breed scala van keuzemogelijkheden te bieden binnen en buiten het publieke bestel. Zo biedt de staat Ohio aan ouders in Cleveland de mogelijkheid om hun kind naar een magneetschool te sturen, charterscholen op te richten en extra geld te ontvangen voor tutoring. Het beschikbaar stellen van vouchers die binnen het publieke bestel kunnen worden besteed maakt eveneens deel uit van een planmatige aanpak om de keuzemogelijkheden binnen het publieke

onderwijs te vergroten. De mogelijkheid om met een voucher in de hand te kiezen voor een particuliere school op religieuze grondslag is volgens de meerderheid van het Hof het sluitstuk van de alomvattende aanpak op het gebied van de vergroting van de schoolkeuze. Het voucherprogramma kan dus niet uitsluitend worden uitgelegd als staatssteun voor het religieuze onderwijs. De minderheid van het Hoogerechtshof was van mening dat dit laatste wel het geval is en dat de meerderheid met gelegenheidsargumenten afstand neemt van de vaste lijn in de jurisprudentie dat staatssteun aan religieus onderwijs, zowel direct als indirect, in strijd is met de Establishment Clause uit de Grondwet. Deze verbiedt zowel overheidsbemoeienis met als financiële steun aan religieuze instellingen. De uitspraak illustreert volgens velen dat de strikte scheiding tussen kerk en staat aan het vervagen is. President Bush begroette de uitspraak van het Supreme Court over het programma in Cleveland als een steun voor zijn beleid om meer marktwerking in het onderwijs te introduceren.

De voucherprogramma's in Milwaukee en Cleveland stimuleren de discussie over schoolkeuze in het algemeen en vouchers in het bijzonder. Het aantal door particuliere fondsen betaalde voucherprogramma's nam aan het eind van de vorige eeuw snel toe, wat niet in de laatste plaats voortkwam uit een groeiende onvrede met het openbaar onderwijs. Het belangrijkste effect van de voucherprogramma's is volgens Chubb niet dat een aantal kinderen van het openbaar naar het particulier onderwijs wordt overgeheveld, maar dat er een fundamentele discussie is ontstaan over de aansturing van het Amerikaanse onderwijs (Chubb 2002). De centrale vragen in de discussie zijn of er meer marktwerking in het onderwijs moet komen en of er meer overheidsgeld naar het particulier onderwijs moet gaan.

Voor de kinderen uit arme gezinnen en voor de discussie over het effect van vouchers op de onderwijskansen van arme kinderen is het van belang te weten of voucherprogramma's leiden tot betere schoolprestaties. Er zijn een paar experimentele studies gedaan naar de effecten van programma's waarbij de vouchers bij loting werden toegewezen, waardoor de samenstelling van de experimentele groep en de controlegroep gelijk kon worden gehouden. De effecten zijn niet coherent. Op grond van een studie van Coleman (Coleman et al 1982), waarin deze vaststelde dat de resultaten van scholieren op particuliere scholen beter zijn dan op openbare scholen, waren de verwachtingen van vouchers hooggespannen, ook als middel om de onderwijskansen van arme kinderen te verhogen. De eerste voucherprogramma's maken deze verwachtingen nog niet waar. In de meeste onderzoeken wordt geen of een licht positief effect van vouchers geconstateerd (Kemerer 2002). Dat is teleurstellend voor de mensen die hoge verwachtingen van vouchers hadden.

Vouchers blijven zeer omstreden. Voorstanders zien het als een middel om de concurrentie tussen scholen te verhogen, wat ten goede komt aan de kwaliteit. Bovendien krijgen kinderen uit arme gezinnen dezelfde mogelijkheden om een school te kiezen als hun rijkere leeftijdsgenoten. Tegenstanders zeggen dat slechts een klein aantal arme kinderen van de programma's profiteert, terwijl tegelijk het vertrouwen in de openbare scholen verder wordt ondermijnd. Voucherprogramma's genieten toenemende steun, maar toch is nog steeds een meerderheid van de Amerikanen tegen. In verschillende staten probeerden politici of initiatiefgroepen van burgers regelingen tot stand te brengen, die echter stuk voor stuk in referenda door de bevolking van die staten werden weggestemd. Nog steeds zijn er maar drie

staten waarin voucherprogramma's uit belastinggeld worden betaald. Behalve in de genoemde staten Ohio en Wisconsin gebeurt dat alleen in Florida. Daarnaast bestaat in de staten Arizona en Pennsylvania de mogelijkheid om giften aan particuliere fondsen die vouchers voor studietoelagen in het primair onderwijs verstrekken, af te trekken voor de belasting. In Arizona had deze maatregel onmiddellijk effect. Het bedrag dat in Arizona in deze fondsen wordt gestort nam toe van 2 miljoen dollar in 1998 tot 13 miljoen dollar in 1999. Tegenstanders van deze belastingmaatregelen vinden dat op deze manier de belastingopbrengsten worden vermindert, wat onder andere negatieve gevolgen heeft voor het openbaar onderwijs.

De balans

Voucherprogramma's en charterscholen zijn twee middelen om de concurrentie en marktwerking binnen het Amerikaanse onderwijs te vergroten. Ondanks de hoge vlucht die beide ontwikkelingen de laatste jaren nemen, bezoekt de overgrote meerderheid (88%) van de kinderen de openbare school binnen het publieke bestel. Amerikanen zijn steeds minder tevreden over de openbare school. Dat is de reden dat ontwikkelingen als voucherprogramma's en charterscholen weerklank vinden, maar tegelijk een hevige publieke en politieke discussie oproepen. Zowel de voucherprogramma's als de charterscholen hebben de laatste jaren de wind in de zeilen. Met de uitspraak van het Supreme Court in juni 2002 inzake het voucherprogramma in Cleveland zijn de mogelijkheden voor overheidssubsidie voor particuliere scholen verder opgerekt. Toch blijft het aantal met overheidsgeld gefinancierde voucherprogramma's beperkt. Een belangrijke reden is dat de voorstanders een zeer bont gezelschap vormen, die vouchers om heel verschillende redenen steunen en elkaars motieven wantrouwen. Voorstanders van voucherprogramma's zijn onder andere te vinden in kringen van christelijk rechts, die minder overheidsbemoediging en meer steun voor christelijke scholen voorstaan, politici en economen die meer marktwerking in het onderwijs willen en leden van minderheidsgroepen die willen dat hun kinderen betere scholen kunnen bezoeken. Verklaarde tegenstanders zijn de lerarenorganisaties, die hun macht ontleen aan hun sterke positie in het openbaar onderwijs en de grote nationale organisaties van minderheden, zoals de National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), die voucherprogramma's zien als een mogelijkheid voor een beperkt aantal kinderen om aan het publieke bestel te ontsnappen, terwijl de prioriteit zou moeten liggen bij een hogere kwaliteit van de openbare scholen, waarop de meeste kinderen aangewezen blijven. Het grote publiek blijkt in opiniepeilingen verdeeld over vouchers. Meestal is ongeveer 45% is voor en 55% tegen, met een groter aantal voorstanders onder zwarten en hispanics. Wanneer er werkelijk gekozen moet worden is de tegenstand groter. In de vele referenda die over vouchers zijn gehouden halen de voorstanders meestal niet meer dan een kwart tot 30% van de stemmen. Charterscholen genieten een grotere populariteit en zijn minder omstreden dan vouchers. Behalve economen en minderheidsgroepen zijn ook veel politici, onderwijsvernieuwers, leerkrachten en ouders voor. Het aantal charterscholen neemt dan ook snel toe. Tegenstanders vinden dat het stelsel van publiek onderwijs, dat Amerika groot heeft gemaakt, door de charter-school beweging wordt ondergraven. De meerderheid van de Amerikanen wenst geen alternatief voor de openbare school, maar een kwaliteitsgarantie binnen het openbaar onderwijs.

5

Kwaliteit en doelgroepenbeleid

Amerikanen zijn lange tijd trots geweest op hun onderwijssysteem. Zij zijn er als eerste in geslaagd om aan de hele bevolking onderwijs tot minimaal secundair niveau te bieden. Bovendien is het onderwijs erin geslaagd om migranten uit alle delen van de wereld te integreren. Het vertrouwen heeft de laatste tientallen jaren een flinke deuk opgelopen. De eerste klap werd opgelopen toen de Russen tijdens het hoogtepunt van de koude oorlog in 1957 als eerste een satelliet, de Sputnik, de ruimte inschoten, twee jaar later gevolgd door de eerste bemande ruimtevlucht. De Amerikanen hadden zich op het gebied van technologie en militaire macht superieur geacht, maar ontdekten tot hun schrik dat dit niet zo was. Ze namen onmiddellijk maatregelen op militair en technologisch terrein en uiteraard ook in het onderwijs. Wiskunde, natuurwetenschappen en techniek werden over een breed front gestimuleerd, onder andere via het New Math-programma.

A nation at risk

Vanaf de jaren tachtig nam het vertrouwen in het eigen onderwijssysteem verder af. In 1983 bracht de National Commission on Excellence in Education het rapport *A Nation at Risk* uit, wat een schrik-effect in Amerika teweeg bracht. Dat was vooral te danken aan de dwingende bewoordingen waarmee het rapport werd ingeleid. De commissie constateerde dat de eens bestaande superioriteit van het Amerikaanse onderwijssysteem volledig was verdwenen: “Het onderwijs is weggezaakt in een moeras van middelmatigheid. Als een vreemde mogendheid ons dit onderwijssysteem opgelegd zou hebben zouden we spreken over een oorlogsverklaring. Maar we hebben het allemaal zelf laten gebeuren. We hebben onszelf eenzijdig onderwijskundig ontwapend.” De commissie droeg feiten aan die de natie schokten. Amerikaanse studenten scoren steeds slechter in internationale vergelijkende onderzoeken. Bij deze vergelijkende toetsen, die in OECD- of ander verband worden uitgevoerd, scoren Amerikaanse scholieren op geen enkele toets bij de bovenste helft. De cijfers op de Scholastic Aptitude Test, die bij gebrek aan een centraal examen voor het secundair onderwijs veel gebruikt wordt bij toelatingsexamens voor het hoger onderwijs, zijn tussen 1963 en 1980 jaarlijks gezakt. Niet minder dan 23 miljoen Amerikanen zijn functioneel analfabeet; 13% van de jongeren verlaat de school zonder voldoende te kunnen lezen en schrijven, bij minderheden is dit percentage 40%. Een kwart van de tijd die in het onderwijs staat voor wiskunde wordt besteed aan bijspijkeractiviteiten. De marine geeft aan dat 25% van de recruten geen eenvoudige instructies kan lezen. Het zijn slechts enkele constatering uit een lange waslijst. De commissie constateert dat voor het eerst in de geschiedenis een generatie slechter is opgeleid dan hun ouders: “For the first time in the history of our country, the educational skills of one generation will not surpass, will not equal, will not even approach that of their parents”. De commissie stelt dat het achterblijvende peil van het Amerikaanse onderwijs niet alleen een bedreiging is voor de economie, maar ook voor de werking van de democratie, omdat er een grote kloof ontstaat tussen een goed geïnformeerde elite en een onwetende massa (National Commission on Excellence in Education 1983). Een niet expliciete, maar herkenbare verwijzing naar de grootste onderwijstheoreticus in de Amerikaanse geschiedenis, John Dewey, die in zijn boek *Education and Democracy* uit 1916 een duidelijke relatie legde tussen de kwaliteit van het onderwijs en de werking van de democratie.

Het antwoord van de politiek

De weerklank van *A Nation at risk* bij het Amerikaanse publiek was groot, omdat de conclusies feilloos aansloten bij het gevoel van veel Amerikanen dat het onderwijs veel te weinig eisen stelde aan hun kinderen, veel te weinig aandacht besteedde aan de basisvaardigheden en de kernvakken van de high-school steeds meer had ingeruild voor pretpakketten voor kinderen die moeite hadden met leren. Het was aan de staten om de handschoen op te pakken. Als antwoord op *A Nation at Risk* publiceerde de National Governors Association (NGA) in 1986 het rapport *Time for Results* uit, waarin de staten werden opgeroepen hun verantwoordelijkheid te nemen voor de verbetering van de kwaliteit van het Amerikaanse onderwijs. Lamar Alexander, gouverneur van Tennessee en voorzitter van de NGA, en Bill Clinton, gouverneur van Arkansas en voorzitter van de onderwijscommissie van de NGA, waren drijvende krachten achter het onderwijsinitiatief van de NGA. Het vaststellen van nationale standaarden werd afgewezen, maar een toenemend aantal staten ging over tot het vaststellen van eigen standaarden. Op een in 1989 door president George Bush sr. georganiseerde conferentie, de National Education Summit, met alle gouverneurs en veel leidende figuren uit het bedrijfsleven, werden doelen voor het Amerikaanse onderwijs vastgesteld die voor de millenniumwisseling bereikt moesten zijn. In 1994 loodste Clinton met steun van zijn minister van onderwijs, Lamar Alexander, de Goals 2000, Educate America Act door het Congres. In deze wet werden acht doelstellingen geformuleerd die in het jaar 2000 bereikt moesten zijn. Herbert Walberg constateert in een evaluatie in 2003 dat niet een van de acht doelen in 2000 is bereikt (zie kader op pagina 58). Geen van de acht doelstellingen heeft betrekking op specifieke doelgroepen. Het doelgroepenbeleid is volledig in het algemene onderwijsbeleid opgenomen.

No Child Left Behind Act

Als George W. Bush president wordt, is een van de eerste wetten die hij met bijna unanieme steun door het congres weet de loodsen de No Child Left Behind Act. Deze herziening van de Elementary and Secondary Education Act is op 1 januari 2002 in werking getreden.

De No Child Left Behind Act (NCLB-act) bevat een viertal maatregelen:

- 1 Er wordt een rigoureuus systeem van accountability ingevoerd. Scholen worden verantwoordelijk gesteld voor en afgerekend op de resultaten van de leerlingen.
- 2 Staten krijgen meer ruimte om een eigen onderwijsbeleid te voeren. Ze moeten standaarden vaststellen en kunnen zelf bepalen hoe ze deze standaarden halen.
- 3 Er wordt meer gebruik gemaakt van evidence-based onderwijsmethoden. Methoden die niet aan dit criterium voldoen worden niet langer met federale middelen bekostigd.
- 4 Ouders krijgen meer vrijheid om een school voor hun kinderen te kiezen. Ouders waarvan de school de standaarden niet haalt kunnen overstappen naar een andere school.

Afrekenen op de resultaten van leerlingen

De hoeksteen van de NCLB-act is dat scholen verantwoordelijk worden gesteld voor de resultaten van hun leerlingen 'test based accountability'. Dat is een fundamentele wijziging in de Amerikaanse onderwijspolitiek. In het verleden werden scholen afgerekend op het naleven van de regels of het volgens de voorschriften besteden van

In 1989 zijn acht doelstellingen voor het Amerikaanse onderwijs voor de millenniumwisseling vastgesteld. In 2000 is geen enkele van de doelstellingen bereikt (Walberg 2003).

Doel	Indicator	Stand van zaken in:	
		1989	2000
Alle kinderen gaan voldoende voorbereid naar de basisschool.	Percentage drie- en vijfjarigen dat door hun ouders regelmatig wordt voorgelezen	66%	69%
90% van de scholieren sluit de highschool met een diploma af.	Percentage 18 tot 24-jarigen met een highschool-diploma	86%	85%
Alle leerlingen in de leerjaren 4, 8 en 12 scoren voldoende op testen voor Engels, wiskunde, economie, vreemde talen, natuurwetenschappen, maatschappij, creatieve vakken, aardrijkskunde en geschiedenis.	Percentage leerlingen dat voldoende scoort op nationale vergelijkende testen (NAEP)	12-40%	16-40%
Voor leerkrachten is er voldoende aanbod om hun professionaliteit verder te ontwikkelen.	Percentage docenten in het voortgezet onderwijs met een universitaire graad in het belangrijkste vak dat ze geven	66%	63%
Scholieren uit de VS zijn de besten in internationale vergelijkende toetsen in wiskunde en natuurwetenschappen.	Plaats van de VS in internationale vergelijkende toetsen	nee	nee
Iedere volwassen Amerikaan kan lezen en heeft voldoende vaardigheden om te concurreren in de globaliserende economie.	Percentage Amerikanen dat leest op de drie hoogste niveaus	52%	onbekend
Ieder school is vrij van drugs, geweld en wapens.	Metingen onder scholieren	17-63%	16-63%
Iedere school betreft ouders bij het onderwijs.	Percentage ouders dat aan twee of meer activiteiten per jaar deelneemt	63%	62%

hun budgetten. Onder de NCLB-act worden ze afgerekend op de resultaten van de leerlingen. Het concept dat aan de wet ten grondslag ligt is in wezen eenvoudig. Stel leerstandaarden vast. Test of leerlingen deze standaarden halen. Beloon de scholen die de standaarden halen. Ondersteun de scholen die de standaarden niet halen. Straf scholen wanneer ze weigeren verbeteringen door te voeren of wanneer het doorvoeren van verbeteringen niet tot betere resultaten van de leerlingen leidt (Stecher, Hamilton en Gonzalez 2003).

De NCLB-act verplicht alle 50 staten in Amerika leerstandaarden vast te stellen: met onmiddellijke ingang voor taal en rekenen en binnen vijf jaar na de inwerkingtreding voor de andere vakken. Een staat die geen standaarden vaststelt kan geen beroep meer doen op federale middelen. De standaarden verschillen per staat, maar kunnen onderling wel worden vergeleken omdat ze openbaar zijn. Binnen twaalf jaar, uiterlijk in 2014, moeten alle leerlingen op de scholen voldoen aan de standaarden van de

eigen staat. Alle kinderen van vier tot zestien jaar op de Kindergarten, de elementary school en de high school, (K-12 in het jargon), worden jaarlijks getest. De toetsresultaten worden gepubliceerd per school, schooldistrict en staat. De doelstelling is op de eerste plaats een algehele verhoging van de kwaliteit van het onderwijs, maar ook bij alle afzonderlijke doelgroepen moet vooruitgang zichtbaar zijn. Het doelgroepenbeleid is in het algemene onderwijsbeleid geïntegreerd. De staat stelt zelf de standaarden vast. Een staat kan kiezen voor betrekkelijk lage standaarden die door veel leerlingen worden gehaald. De staat kan ook kiezen voor ambitieuze standaarden, met als gevolg dat minder leerlingen de standaarden halen. De federale regering spoort de staten aan om de lat niet te laag te leggen.

Adequate yearly progress

Scholen moeten jaarlijks voldoende vooruitgang boeken om binnen twaalf jaar aan de standaarden te voldoen. De school moet deze vooruitgang, de 'adequate yearly progress' (AYP), niet alleen voor de totaliteit van de leerlingen bereiken, maar ook voor iedere doelgroep afzonderlijk. Er zijn zes officiële doelgroepen in de wet benoemd: meisjes, gehandicapten, kinderen van ouders met een laag inkomen, kinderen met een beperkte kennis van de Engelse taal, recent binnengekomen migranten en kinderen uit minderheidsgroepen, onderverdeeld naar Amerikanen van Afrikaanse, Latijns-Amerikaanse en Aziatische afkomst en oorspronkelijke bewoners ('Native Americans'). Een school die in zijn totaliteit wel vooruitgaat, maar waarin de African Americans of de meisjes achterblijven, heeft dus een probleem. De scores van de school als totaliteit, maar ook de scores van de aanwezige doelgroepen moeten per school, schooldistrict en staat worden gepubliceerd.

De school in zijn totaliteit, maar ook alle afzonderlijke groepen moeten de leerstandaarden van de staat halen. Wanneer dit niet het geval is, moet voor de school als geheel en voor alle doelgroepen jaarlijks zoveel vooruitgang worden geboekt dat de school op schema ligt om de leerstandaarden in 2014 te halen.

Sancties

Scholen die er twee jaar achter elkaar niet in slagen om de benodigde vooruitgang, de AYP, te boeken krijgen te maken met sancties. Deze sancties kunnen verschillende vormen aannemen en moeten door de staten binnen het kader van de NCLB-wet worden uitgewerkt. Sancties worden zwaarder naarmate scholen gedurende een langere periode achter elkaar de AYP niet halen. Een school die de AYP voor de school als geheel of voor een of meer doelgroepen niet haalt krijgt de verplichting opgelegd om een verbeteringsplan ('quality improvement plan', QIP) op te stellen en uit te voeren. Bij het opstellen van het QIP kan technische assistentie beschikbaar worden gesteld. Een zwaardere sanctie is het korten van scholen op de middelen voor de bestrijding van achterstanden (Title 1) die ze van de federale overheid krijgen toegekend.

Het gekorte deel kan vervolgens aan ouders van kinderen op de betreffende school worden toegekend, zodat deze zelf aanvullende hulp kunnen inkopen voor hun kind. Een andere mogelijkheid is dat ouders met kinderen op een school die de AYP niet heeft gehaald, de mogelijkheid krijgen een andere school te kiezen die de AYP-doelstelling wel heeft gehaald.

De meest vergaande sanctie houdt in dat er van buitenaf in het bestuur of management van de school wordt ingegrepen. De ingreep kan bestaan uit het vervangen van het management van de school of het afzetten van het bestuur van het schooldistrict

door de State Board of Education, de gouverneur of de burgemeester, de zogenaamde 'takeover' (zie kader). Tenslotte kan besloten worden om een school te sluiten.

Takeovers

Volgens de NCLB-act zijn scholen verantwoordelijk voor de resultaten van hun leerlingen. School Boards en superintendents komen door de accountabilityvoorschriften onder een steeds hogere druk te staan. Het komt steeds meer voor dat superintendents worden ontslagen als de schoolprestaties van leerlingen niet goed zijn. De positie van de superintendent vertoont overeenkomsten met die van de Chief Executive Officer (CEO) in het bedrijfsleven, die ook vaak gedwongen wordt op te stappen als hij zijn doelstellingen niet haalt. Dit geldt vooral voor grote schooldistricten. Een superintendent leidt soms een district met vele honderden scholen, duizenden werknemers en tienduizenden scholieren. Hij is in zijn functie benoemd of gekozen en wordt afgerekend op de prestaties van het schooldistrict en prestaties van leerlingen worden daarbij steeds belangrijker.

Niet alleen de superintendents, maar ook de School Boards komen steeds meer onder druk te staan. Het aantal gevallen waarin de gekozen School Board van het schooldistrict tijdelijk van zijn taak wordt ontheven en het bestuur van een schooldistrict wordt overgenomen door de staat of het stadsbestuur, neemt de laatste jaren toe. Deze sanctie, de takeover, is niet nieuw. Veel staten hadden ook voor de NCLB-act al de bevoegdheid om een gekozen School Board naar huis te sturen. In het verleden gebeurde dat bijna uitsluitend bij financieel mismanagement. Tegenwoordig komt het steeds meer voor dat ook bij achterblijvende prestaties een takeover plaatsvindt. Inmiddels hebben 24 staten in hun wetgeving een takeover op onderwijskundige gronden mogelijk gemaakt. Tussen 1988 en 2002 hebben 19 staten en het District of Columbia van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. In totaal heeft in die periode 49 keer een takeover plaatsgevonden. De procedures verschillen per staat. In de ene staat beslist de State Board of Education over een takeover, in andere staten de gouverneur, de rechter of de burgemeester van de stad. Ook de instellingen waaraan het bevoegd gezag kan worden overgedragen verschillen. Soms is dat een ander schooldistrict, soms het stadsbestuur, maar ook particuliere ondernemingen kunnen in sommige staten tijdelijk worden belast met het besturen van een schooldistrict.

De School Boards in de grote steden, waar de grootste onderwijsproblemen bestaan, staan het meest onder druk. Onder schooldistricten die tijdelijk worden overgenomen zijn de districten met grootstedelijke problemen dan ook duidelijk in de meerderheid. De eerste takeover in een grote stad vond plaats in Boston in 1991. Daarna volgden Chicago, Cleveland en Washington DC in 1995, Baltimore in 1997, Detroit in 1999 en Philadelphia in 2001. In 2002 stelde burgemeester Bloomberg de School Board van New York City op non-actief. Kwantitatief is het aantal takeovers niet groot, maar omdat het beeldbepalende steden betreft, is de publieke aandacht groot.

In 2001 nam de staat Pennsylvania het bestuur van het Philadelphia School District met 264 scholen over. De redenen waren de financiële situatie en de prestaties van de leerlingen. De taak van het schooldistrict wordt in Philadelphia tijdelijk overge-

nomen door een vijfkoppige School Reform Commission (SRC), gezamenlijk benoemd door de gouverneur van Pennsylvania en de burgemeester van Philadelphia. De SRC heeft een plan opgesteld waarin 70 van de 264 scholen worden geherstructureerd. Een groot deel hiervan wordt omgezet in charterscholen. Het aantal charterscholen is sinds de overname gestegen van 4 naar 49. Er wordt daarmee bewust gekozen voor kleinschaligheid en een grotere betrokkenheid van ouders en buurten.

Takeovers zijn omstreden. Volgens Cuban en Usdan, die zes takeovers onderzochten, is er vaak sprake van een wanhoopsdaad (Cuban en Usdan 2003). Burgemeesters en gouverneurs worden vaak beschuldigd van machtsmisbruik en overdreven geldingsdrang. Inwoners van de steden willen meestal zo snel mogelijk hun gekozen schoolbestuur terug, ook als voortgangsrapporten laten zien dat de situatie in het schooldistrict na de overname is verbeterd. Alleen in Boston en Cleveland heeft de bevolking zich ooit uitgesproken voor een voortzetting van de takeover.

Naar de effectiviteit van takeovers is nog weinig onderzoek gedaan. Wat gebeurt er met scholen en schooldistricten die worden overgenomen? Heeft een overname enig effect? Worden financiële problemen opgelost en gaan de leerprestaties omhoog? Enkele bevindingen op grond van een analyse van 14 takeovers waren dat de financiële en administratieve organisatie vaak snel verbeterde, onder andere omdat de diversiteit in het management van de schooldistricten werd vergroot door het aantrekken van financiële managers van buiten het onderwijs. Voor wat betreft het onderwijskundig beleid werd vastgesteld dat de scholen zich meer gaan richten naar de officiële onderwijsstandaarden in hun staat, vaker toetsen en beter verantwoording afleggen. Vooruitgang in de prestaties van leerlingen is merkbaar wanneer de bestuurlijke ingreep leidt tot rust en stabiliteit in de school. In de onderbouw blijken de prestaties meer vooruit te gaan dan in de latere schooljaren (Wong en Chen 2001).

Evidence based programs

De federale overheid heeft zich ten doel gesteld om het aandeel van programma's die hun waarde hebben bewezen te vergroten. Volgens het strategisch plan 2002-2007 van het Amerikaanse ministerie van Onderwijs moet het percentage effectieve programma's tussen 2002 en 2007 verhoogd worden van 45 naar 80%. In 2002 heeft het ministerie het What Works Clearinghouse opgericht. Dit instituut heeft als taak programma's op hun effectiviteit te toetsen. De Technical Advisory Group bestaat uit onderwijsdeskundigen en deskundigen op het gebied van onderzoeksmethodieken. De TAG heeft in 2003 zeven onderwerpen aangewezen die als eerste in aanmerking komen voor het testen van programma's op hun effectiviteit. De zeven onderwerpen zijn: aanvankelijk lezen, wiskunde, voortijdig schoolverlaten, bestrijden van analfabetisme bij volwassenen, 'peer-assisted learning' in het primair onderwijs, programma's om crimineel en gewelddadig gedrag binnen en buiten de school tegen te gaan en verwerving van het Engels. De TAG heeft inmiddels ook regels voor de onderzoeksprocedure vastgesteld.

Implementatie van het accountability-systeem

Voor sommige staten is de implementatie van leerstandaarden niet nieuw. Ze waren reeds verevend met de invoering van leerstandaarden voordat de NCLB-wet van kracht werd. Andere staten stonden bij de invoering in 2002 aan het begin. De National Governors Association speelt een belangrijke coördinerende rol bij de invoering van leerstandaarden. De organisatie van directeuren van de departementen van onderwijs van de 50 staten, de Council of Chief State School Officers (CCSSO), heeft een uitgebreid draaiboek samengesteld om de invoering van standaarden en de verdere implementatie van de wet te ondersteunen (CCSSO 2002).

Binnen de NCLB-act wordt de toegevoegde waarde van scholen uitsluitend aan de hand van prestaties van leerlingen op toetsen bepaald. Scholen moeten jaarlijks vooruitgang boeken. Er is veel discussie over de wet. Het blijkt dat het velen moeite kost om de verdiensten van de wet te erkennen omdat alle maatregelen van de regering Bush op voorhand verdacht worden gevonden. Serieuze critici erkennen de ambitie die de wet uitstraalt en de impuls die de wet voor de kwaliteit van het onderwijs kan betekenen. Dat neemt niet weg dat de wet grote problemen met zich mee brengt.

De volgende kritiekpunten worden veel gehoord:

- 1 Het afrekenen op basis van het niet halen van de AYP zal leiden tot overreacties. Onderzoekers laten zien dat op grond van normale statistische wetten een school die over een aantal jaren de benodigde vooruitgang boekt toch mindere jaren heeft of de vereiste vooruitgang wellicht wel voor de school als geheel, maar niet voor alle afzonderlijke doelgroepen zal halen. Minstens 70% van de scholen zal hierdoor vermoedelijk op een of ander moment met sancties geconfronteerd worden. Deze zijn in veel gevallen helemaal niet nodig omdat het niet halen van de AYP het gevolg is van de gewone statistische schommelingen in leerprestaties. Als een school in een bepaald jaar een uitzonderlijk hoge score heeft behaald is de kans groot dat de score het volgend jaar lager is.
- 2 De wet is niet fair tegenover scholen met de moeilijkste leerlingenpopulatie. Scholen in de meest ongunstige omstandigheden moeten in het algemeen de grootste sprong vooruit maken omdat de afstand die moet worden overbrugd om de standaarden van de staat te halen in deze scholen het grootst is. Daarom is er veel kritiek op de haalbaarheid van de NCLB-wet voor arme scholen en scholen met veel kinderen uit minderheidsgroepen. Paul Hill e.a. (2003) vragen zich af of de eis om de standaarden te halen voor deze scholen realistisch is. Temeer omdat deze scholen in veel staten en districten over minder financiële middelen beschikken dan rijke scholen en mede daardoor over minder ervaren leerkrachten beschikken.
- 3 Een groep critici is van mening dat de wet niet ver genoeg gaat, omdat hij slechts een beperkte vrijheid van schoolkeuze voor ouders introduceert. Alleen ouders van kinderen op scholen die de standaarden niet halen krijgen de mogelijkheid om voor hun kinderen een school te kiezen die de standaarden wel haalt. Volgens de voorstanders van vrije schoolkeuze moet de marktwerking veel verder gaan. Het Amerikaanse onderwijs is volgens deze critici het meest gebaat bij echte vrije schoolkeuzemogelijkheden voor ouders. De 'test based accountability' in de NCLB is een bureaucratische oplossing, terwijl meer marktwerking effectiever is. Deze critici staan een systeem voor waarbij scholen verantwoording afleggen aan de ouders (Chubb 2003).

4 Tenslotte spreken veel critici over ‘underfunded’ of zelfs ‘unfunded legislation’.

De kwaliteitseisen voor het onderwijs worden opgeschroefd, terwijl de bekostiging daarmee geen gelijke tred houdt. De kosten van de wetgeving worden volgens hen afgewenteld op de staten en de schooldistricten. Deze kritiek is deels onterecht omdat de federale middelen wel degelijk zijn toegenomen. De directe kosten, zoals de kosten voor de afname van de toetsen, worden betaald en er wordt ook meer in voorschoolse educatie geïnvesteerd, wat kinderen een betere uitgangspositie in het onderwijs kan geven. Verder stelt Bush zich op het standpunt dat gewoon je werk beter doen geen extra geld kost. In veel staten heeft de vraag wat een adequate bekostiging is voor het halen van de standaarden een nieuwe impuls gegeven aan de discussie over de onderwijsbekostiging.

De balans

De eerste resultaten van de NCLB-wet komen beschikbaar. De wet is in januari 2002 ingevoerd en er is nu twee jaar ervaring mee opgedaan. Veel staten hebben nog problemen om hun eigen systeem in overeenstemming te brengen met de accountability-eisen van de NCLB. Staten zoeken nog naar de juiste maatvoering bij de sanctie-maatregelen. In Ohio haalden in het schooljaar 2001/2002 720 scholen de AYP niet, wat de staat ertoe bracht de criteria voor AYP neerwaarts aan te passen. Het aantal scholen dat de AYP niet haalde zakte daardoor in 2002/2003 tot 212. Het uitvoeren van de bepaling dat ouders een andere school mogen kiezen als de school waar hun kinderen op zitten de AYP niet haalt levert grote problemen op. Tot nu toe kwam hier weinig tot niets van terecht omdat de gegevens over AYP pas beschikbaar kwamen op het moment dat het nieuwe schooljaar al lang begonnen was. Ook beschikken staten nog niet over adequate procedures om ouders te informeren en op hun rechten te wijzen. In Baltimore kwamen op grond van de regels 30.000 kinderen in aanmerking om een andere school te kiezen, maar de ouders van slechts 194 kinderen maakten van deze mogelijkheid gebruik (Maranto 2004). Het is nog niet duidelijk of ouders nog onvoldoende bekend zijn met de nieuwe mogelijkheden of dat ouders helemaal niet zoveel behoefte hebben om van school te wisselen op grond van kwaliteitsrapporten.

Staten hebben grote vorderingen gemaakt met het publiceren van de gegevens.

Er komt per staat een enorme hoeveelheid gegevens beschikbaar en er worden vergelijkende studies tussen staten gemaakt, waarvan die van de Education Commission of the States het meest toegankelijk zijn (www.ecs.org). Duidelijke conclusies tekenen zich nog niet af. In 2002 werd van ruim 3200 scholen vastgesteld dat ze de AYP niet hadden gehaald, in 2003 was dit aantal gestegen naar 5200. Dat is ongeveer 5,5% van het totaal aantal scholen. De meeste scholen halen de standaarden wel of boeken zoveel vooruitgang dat ze op schema liggen om de standaarden uiterlijk in 2014 halen.

De vraag is of de scholen er de komende jaren in zullen blijven slagen jaarlijks vooruitgang te boeken. De NCLB-wet stelt hoge eisen aan kinderen, leerkrachten en scholen. Dat is in overeenstemming met de gedachte dat kinderen beter presteren als er hoge eisen worden gesteld. Toch zal in de komende jaren blijken dat het principe van ‘all children can learn’ grenzen kent. Alle kinderen kunnen leren, maar niet alle kinderen zullen de vereiste standaarden kunnen halen. Het behalen van de vereiste AYP zal scholen steeds meer moeite gaan kosten. Maar ook het doorvoeren van de in de NCLB opgenomen sancties zal steeds moeilijker worden. Ten eerste door het steeds

groter wordende aantal scholen dat de AYP vermoedelijk niet meer kan halen en ten tweede door het gebrek aan alternatieven wanneer steeds meer scholen in een regio de AYP niet meer halen. Het waarschijnlijke effect van de wet is dat het onderwijs een tijdelijke kwaliteitsimpuls krijgt, maar het uiteindelijke doel, namelijk dat alle kinderen in 2014 de standaarden halen, niet haalbaar blijkt te zijn. Het is onduidelijk wat het antwoord vanuit het onderwijsbeleid zal zijn, wanneer de grenzen van wat met test-based accountability mogelijk is, bereikt zijn.

Een kortetermijneffect van de introductie van leerstandaarden is dat de discussie over een adequate bekostiging van scholen nieuw leven is ingeblazen. Als de regering scholen verplicht leerstandaarden te halen, dan zullen deze ook financieel in staat moeten worden gesteld om de jaarlijks vereiste vooruitgang te boeken.

Een andere discussie die door de NCLB opnieuw op de agenda staat is het aanbieden en bekostigen van een adequaat voorschools programma van minstens een jaar aan alle kinderen die er op grond van het inkomen van hun ouders voor in aanmerking komen.

6

Amerika en Nederland

In het laatste hoofdstuk maken we een vergelijking tussen het Amerikaanse en het Nederlandse gelijkheidsbeleid in het onderwijs. De vraag is daarbij wat de overeenkomsten en verschillen tussen beide landen zijn en op welke punten Nederland kan leren van de ervaringen die in Amerika zijn opgedaan.

Vergelijking tussen het beleid in de Verenigde Staten en Nederland kan niet beperkt blijven tot het beleid van de nationale overheden. Dat geeft maar een beperkt inzicht in de overeenkomsten en verschillen. In Nederland wordt het onderwijsbeleid van oudsher centraal aangestuurd. Sinds 1994 zijn onderdelen van het onderwijsbeleid, waaronder het achterstandenbeleid, naar de gemeente gedecentraliseerd. Tegelijk is het beleid erop gericht om de autonomie van schoolbesturen te vergroten. In de Verenigde Staten is de rol van de federale overheid in het onderwijsbeleid betrekkelijk gering, zowel beleidsmatig als budgettair. De verantwoordelijkheid voor het onderwijsbeleid ligt sinds jaar en dag bij de staten en de schooldistricten. Het onderwijsbeleid verschilt van staat tot staat en tussen en binnen de staten bestaan grote verschillen in het voorzieningenniveau. Door de verschillen in de aansturing van het onderwijs is een vergelijking tussen het beleid van de nationale overheden te beperkt. Daarom zal ook gekeken worden naar de ontwikkelingen en trends in de vijftig staten van de Verenigde Staten en worden deze afgezet tegen het beleid in Nederland.

Een tweede belangrijk verschil tussen Nederland en de Verenigde Staten zijn de ontwikkelingen op het gebied van migratie. De Verenigde Staten zijn van oudsher een migratieland en het land beschouwt zichzelf ook zo. In zijn geschiedenis heeft het grote groepen migranten uit alle werelddelen opgenomen en dat proces gaat nog steeds door. Volgens de volkstelling van 2000 zijn 33 miljoen Amerikanen, een op de negen, in het buitenland geboren. Dat aantal is absoluut en relatief nog nooit zo hoog geweest. De mensen van Latijns-Amerikaanse afkomst zijn in 2000 voor het eerst de grootste minderheidsgroep. Eenvijfde deel van de bevolking spreekt thuis geen Engels en steeds meer kinderen beheersen deze taal niet als ze op school komen. Van oudsher had het minderhedenbeleid in het Amerikaanse onderwijs vooral betrekking op de zwarte bevolking. Nu is het doelgroepenbeleid meer gedifferentieerd en opgenomen in het algemene onderwijsbeleid. Nederland heeft een zeer recente immigratiegeschiedenis. Het beschouwt zichzelf niet als een immigratieland en probeert migratie zoveel mogelijk te beperken. Migratie met het doel in Nederland te werken is alleen voorbehouden aan burgers van de Europese Unie en dan nog met beperkingen voor burgers van de nieuwe EU-landen. De Verenigde Staten bieden ruimere mogelijkheden tot arbeidsmigratie voor mensen die een bijdrage kunnen leveren aan de Amerikaanse economie. Het verschil in opstelling tegenover migratie bepaalt ook de houding tegenover migranten. Migranten worden in Nederland veelal beschouwd als achterstandsgroepen, waar zij in Amerika eerder worden gezien als mensen die zich veel opofferingen wensen te getroosten om een betere maatschappelijke positie voor zichzelf en vooral voor hun kinderen te bewerkstelligen.

De vergelijking tussen het Amerikaanse en het Nederlandse beleid zetten we op aan de hand van de sporen die we in dit boek gevolgd hebben. Daarbij komen achtereenvolgens het spreidings- en segregatiebeleid, de aanpak van achterstanden, de bekostiging, de schoolkeuze en het kwaliteits- en doelgroepenbeleid aan de orde.

Het spreidings- en segregatiebeleid

In Nederland wordt met enige regelmaat de discussie over de wenselijkheid van spreiding van leerlingen in het onderwijs gevoerd. Het is tot nu toe altijd bij felle en emotionele discussies in de politiek en de media gebleven, waarbij weinig oog is voor de uitvoeringsproblemen die een spreidingsbeleid met zich mee brengt. Ondanks alle debatten wordt er zelden of nooit overgegaan tot spreiding van leerlingen.

De Nederlandse ervaring met spreidingsbeleid gaat niet verder dan het maken van vrijwillige afspraken tussen gemeentebesturen en schoolbesturen in een beperkt aantal gemeenten.

In de Verenigde Staten is gedurende een jaar of twintig, ruwweg tussen 1971 en 1991 ervaring opgedaan met spreiding van leerlingen. De aanzet is gegeven door de rechterlijke macht. Toen bleek dat staten en schooldistricten slechts schoorvoetend gehoor gaven aan de opdracht in *Brown v. Board of Education II* om te desegregeren, gingen lokale en regionale rechters er met steun van het Hooggerechtshof toe over om staten en schooldistricten tot integratie te dwingen. Daarbij werden vergaande maatregelen opgelegd. Vanaf 1971 is busvervoer ingezet om leerlingen naar gemengde scholen te brengen. Het desegregatiebeleid heeft enig succes gehad in staten waar voor 1954 sprake was van wettelijk geregelde segregatie. Daar is het aantal zwarte leerlingen dat een gemengde school bezoekt gestegen tot 38% in het begin van de jaren negentig, waarna het weer is teruggezak tot 30%. Rechters en bestuurders hebben nooit greep gekregen op die situaties waarin concentratie van leerlingen uit minderheidsgroepen het gevolg is van het gescheiden vestigingspatroon van deze groepen. Waar dat het geval is, heeft het spreidingsbeleid per saldo precies het tegenovergestelde opgeleverd van wat ermee beoogd werd. Blanke ouders verhuisden mede als gevolg van het spreidingsbeleid in een versneld tempo uit de grote steden naar de voorsteden en soms nog verder om het spreidingsbeleid te ontlopen. Het resultaat is dat de segregatie in het Amerikaanse onderwijs op dit moment groter is dan toen met het spreidingsbeleid werd begonnen. De ervaringen met het spreidingsbeleid zijn ronduit negatief. Het heeft veel geld gekost en geleid tot een enorme maatschappelijke polarisatie terwijl het beoogde doel alleen maar verder uit zicht is geraakt.

De ervaringen in de Verenigde Staten geven een aardige indicatie van wat er in Nederland kan en vrijwel zeker zal gebeuren wanneer er daadwerkelijk tot spreiding van leerlingen wordt overgegaan. Van groot belang is de keuze van de geografische eenheid waarbinnen gespreid moet worden om een evenwichtiger verdeling van leerlingen over de scholen te bewerkstelligen. Als gekozen wordt voor de gemeente, dan zal dit in de grote steden leiden tot verplaatsing van zeer veel allochtone en autochtone leerlingen, met als resultaat dat in Amsterdam en Rotterdam alle scholen een meerderheid van allochtone leerlingen zullen hebben. Veel ouders die in grote steden wonen en hun kinderen naar witte of nagenoeg witte scholen sturen zullen de grote steden verlaten om zich aan het spreidingsbeleid te onttrekken. Wanneer als geografische eenheid voor spreiding gekozen wordt voor de stad plus de randgemeenten, dan valt hevig verzet van ouders in de randgemeenten te verwachten. Zij zijn voor een groot deel uit de stad vertrokken om de stadsproblemen te ontvluchten en zullen het gevoel hebben dat de stad hen als het ware achterna komt. Een deel van de ouders uit de randgemeenten van de grote steden zullen verhuizen naar nog verder van de stad gelegen woonplaatsen.

De ervaringen in Amerika leren dat het vrijwel onmogelijk is om beleid te voeren op

basis van wat politici wensen dat ouders doen. Het enige realistische beleid is beleid dat is gebaseerd op wat ouders in werkelijkheid doen als ze met het beleid worden geconfronteerd. Bij het debat over spreiding zou het verstandig zijn om de discussie in Nederland minder in termen van wenselijkheid of onwenselijkheid van zwarte scholen te voeren en de ervaringen die in Amerika met spreidingsbeleid zijn opgedaan zorgvuldig te bestuderen.

De aanpak van achterstanden

Het Nederlandse beleid heeft door de jaren heen veel inspiratie ontleend aan het beleid in de Verenigde Staten. Voorschoolse educatie, de effectieve school, magnetische scholen en brede scholen zijn allemaal aan Amerika ontleend. Het voorschoolse beleid in Nederland is sterk geïnspireerd door programma's uit de Verenigde Staten. De overgang in Nederland van gezinsgerichte naar centrumgerichte voorschoolse programma's, die Nederland de laatste jaren heeft plaatsgevonden, is ontleend aan de Verenigde Staten.

Evaluatiegegevens van voorschoolse programma's in de VS wijzen steeds dezelfde kant op. Er zijn enkele hoogwaardige en meestal dure voorschoolse programma's die erin slagen om effecten bij kinderen te bereiken, maar met de meeste voorschoolse programma's worden geen duurzame effecten bereikt. Die discussie is in Nederland hoogst actueel, omdat voorschoolse programma's worden uitgevoerd binnen een basisinfrastructuur van voorschoolse voorzieningen die onvoldoende is om optimaal profijt van deze programma's te trekken.

In Nederland is men veel verder gevorderd met de afstemming van de voorschoolse en de vroegschoolse educatie dan in de Verenigde Staten. Sinds een aantal jaren wordt in Nederland gesproken over voor- en vroegschoolse beleid, waarbij het doel is om de doorgaande lijn te versterken. In Amerika is de scheiding tussen voor- en vroegschoolse programma's veel groter dan in Nederland. Van een doorgaande lijn tussen de voorschoolse voorzieningen en de onderbouw van de basisschool is in de Verenigde Staten nauwelijks sprake. Dat komt omdat het vroegschoolse beleid voor kinderen in achterstandssituaties door de federale overheid rechtstreeks wordt gericht op het lokale niveau zonder tussenkomst van de staten, terwijl dezelfde staten verantwoordelijk zijn voor het onderwijsbeleid. In 2003 is een voorstel om de voorschoolse educatie te herstructureren ingediend bij het Congres. Dit voorstel beoogt onder andere de afstemming tussen voorschoolse en vroegschoolse educatie te verbeteren door de staten een grotere rol te geven in de voorschoolse educatie. Een ander doel van het hervormingsvoorstel is om de voorschoolse educatie nadrukkelijker in dienst te stellen van de voorbereiding op de basisschool. Het ligt in de bedoeling leerstandaarden in de voorschoolse educatie te introduceren. Dit voorstel ontmoet veel verzet. Critici menen dat voorschoolse educatie op deze manier te eenzijdig wordt gericht op schoolvoorbereiding.

Hoewel Nederland in het verleden veel heeft ontleend aan de voorschoolse educatie in Amerika, loopt Nederland op dit moment niet achter. Het grootste probleem in Nederland is op dit moment dat voor- en vroegschoolse programma's vaak moeten worden uitgevoerd binnen een infrastructuur in de voorschoolse educatie die hiervoor onvoldoende is toegerust. Dit probleem is met een andere aanpak van de voor- en vroegschoolse educatie niet op te lossen, maar eist een investering in de infrastructuur van de voorschoolse voorzieningen.

Bekostiging

In Nederland bestaat een gelijke basisbekostiging voor alle scholen in het hele land. In die bekostiging wordt rekening gehouden met de samenstelling van de leerlingenpopulatie op een school. Een school met veel autochtone of allochtone leerlingen waarvan de ouders een lage opleiding hebben, ontvangt in het basisonderwijs een hogere bekostiging. In het voortgezet onderwijs ontvangen scholen een toeslag voor leerlingen uit culturele minderheidsgroepen, die hoger is naarmate de verblijfsduur van deze leerlingen in het Nederlandse onderwijs korter is.

In de Verenigde Staten verschilt de bekostiging van het onderwijs aan scholen in achterstandssituaties op twee punten fundamenteel van de situatie in Nederland. Ten eerste is in Nederland de basisbekostiging voor scholen in het hele land gelijk, terwijl deze in de Verenigde Staten verschilt tussen en binnen staten. Het tweede verschil is dat scholen met veel achterstandsleerlingen in Nederland altijd een hogere bekostiging ontvangen dan scholen met weinig achterstandsleerlingen, wat in Amerika geen uitgemaakte zaak is. Iedere staat is autonoom in de regeling van zijn onderwijsfinanciën. In ongeveer tweederde deel van de staten ontvangen scholen met veel achterstandsleerlingen meer geld dan andere scholen, in ongeveer eenderde deel van de staten niet. De bekostiging van het onderwijs is in de Verenigde Staten een hot item bij alle lokale verkiezingen en verkiezingen op het niveau van de staat. De onderwijsbegroting is veruit de grootste post in lokale en staatsbegrotingen en de verdeling van kosten tussen lokaal en staatsniveau is onderwerp van verhitte politiek strijd, maar ook van harde juridische gevechten.

Wanneer we kijken naar afzonderlijke staten, dan zien we in veel staten overeenkomsten met discussies die in Nederland gevoerd worden, onder andere in het kader van de herziening van de gewichtenregeling. Zo speelt in veel staten de vraag of de extra middelen voor achterstandsbeleid moeten worden verdeeld op basis van achtergrondkenmerken van leerlingen of op basis van feitelijk vastgestelde achterstanden. Veel staten kennen op dit moment een gemengd systeem. Het toekennen van faciliteiten op basis van feitelijk vastgestelde achterstanden staat onder druk vanwege de fraudegevoeligheid, maar vooral omdat scholen dan niet worden beloond voor het leveren van prestaties, maar juist voor het achterwege blijven ervan. De No Child Left Behind Act, die sinds 1 januari 2002 van kracht is, bevat een bekostigingsvariant waarbij de bekostiging van de school afhankelijk wordt gesteld van de prestaties van de leerlingen. Wanneer leerlingen leerstandaarden niet halen, kan dit na enige tijd gevolgen hebben voor de financiën die de school ontvangt. Deze bekostigingsvariant kennen we in Nederland in het primair en voortgezet onderwijs niet.

Vrije schoolkeuze

Nederland kent een systeem van openbaar en bijzonder onderwijs, waarin scholen op voet van gelijkheid worden bekostigd als ze aan de wettelijke eisen, de zogenoemde bekostigingsvoorwaarden, voldoen. Ouders hebben de vrijheid voor hun kind de school te kiezen die zij wensen. Het bijzonder onderwijs heeft een marktaandeel van bijna 70%. De vrijheid van onderwijs en de gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs die is ingevoerd na beëindiging van de schoolstrijd in 1917, hebben ertoe geleid dat er in Nederland nauwelijks sprake is van niet van overheidswege bekostigd particulier onderwijs. In de Verenigde Staten is het regel dat kinderen de openbare school in hun buurt bezoeken. Ouders die dit niet wensen moeten verhuizen of hun kind naar een niet door de overheid bekostigde particuliere school sturen.

Het particulier onderwijs heeft in de Verenigde Staten een marktaandeel van ongeveer 12% en bestaat voor 80% uit religieuze scholen die naast ouderbijdragen ook geld van kerken en religieuze fondsen ontvangen; 20% van de scholen zijn niet-religieuze scholen, die over het algemeen hoge schoolgelden vragen en vooral door kinderen van de rijken worden bezocht.

Pogingen om in Amerika de schoolkeuze vrijer te maken verlopen moeizaam, maar zijn de laatste jaren wel in een stroomversnelling geraakt. Zowel het van overheidswege verstrekken van vouchers die kinderen in staat stellen een particuliere school te bezoeken, als de oprichting van charterscholen binnen het publieke bestel zijn bedoeld om de keuzemogelijkheden van ouders te vergroten. Beide vormen worden door voorstanders mede gezien als een middel om arme kinderen, die vaak zijn aangewezen op slechte scholen in binnensteden, de mogelijkheid te bieden betere scholen te bezoeken. Een overweging voor het vergroten van de schoolkeuzemogelijkheden in de Verenigde Staten is de introductie van marktwerking. Men verwacht hiervan een grotere concurrentie tussen scholen, wat zal leiden tot een hogere kwaliteit. In Nederland is deze marktwerking in theorie aanwezig, maar in de praktijk werkt de scholenmarkt niet als een echte markt. Ouders kiezen op basis van nabijheid, sfeer, religieuze achtergrond of de aanwezigheid van gelijkgestemde ouders. Kiezen op basis van kwaliteit wordt belemmerd door het beperkte zicht van ouders op de kwaliteit van een school. Pas de laatste jaren komt door de veranderde werkwijze van de inspectie en de publicatie van kwaliteitsoordelen op internet, meer informatie over de kwaliteit van scholen naar buiten. Dit heeft voornamelijk niet geleid tot andere schoolkeuzepatronen.

In de Verenigde Staten staat de meerderheid van de bevolking huiverig tegenover een grotere schoolkeuzevrijheid, omdat dit een bedreiging vormt voor het publieke schoolstelsel dat Amerika groot heeft gemaakt, onder andere door migranten te integreren. Ook is men bang om op religieuze basis georganiseerde scholen te bekostigen, omdat dit kan leiden tot fragmentatie in de samenleving. In Nederland heeft de gelijke bekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs decennia van maatschappelijke strijd gekost, maar is nu breed geaccepteerd. Periodiek duiken discussies op om Islamitische ouders en organisaties het recht op schoolstichting te onthouden dat aan alle andere groepen in Nederland toekomt, maar die ideeën hebben in de Nederlandse samenleving onvoldoende draagvlak.

Kwaliteitsbeleid en doelgroepenbeleid

In de Verenigde Staten maakt men zich veel meer dan in Nederland zorgen over de algehele kwaliteit van het onderwijs. Een belangrijke impuls aan het kwaliteitsbeleid is in de jaren tachtig gegeven door het rapport *A Nation at Risk*, waarin werd vastgesteld dat de kwaliteit van het onderwijs veel minder is dan Amerikanen altijd dachten. Er zijn weliswaar veel excellente scholen, maar de kwaliteit van de gemiddelde school gaat achteruit en bleef vanaf de jaren zeventig steeds meer achter bij andere landen. De verhoging van de algemene kwaliteit van het onderwijs is dan ook de belangrijkste doelstelling van het onderwijsbeleid. In Nederland maakt men zich minder zorgen over de algemene kwaliteit van het onderwijs. Zaken die hier de aandacht vragen zijn onder andere de positie van het beroepsonderwijs, de achterblijvende resultaten van leerlingen uit achterstandsgroepen, de teruglopende belangstelling voor de exacte vakken en het lerarentekort.

Amerika neemt op dit moment rigoureuze maatregelen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. Scholen worden verantwoordelijk gesteld voor de prestaties van hun leerlingen. Elke staat wordt verplicht leerstandaarden in te voeren. Het niet halen van de leerstandaarden heeft zware gevolgen voor de scholen, ook financieel. Het doelgroepenbeleid raakt in de Verenigde Staten steeds meer in het algemene onderwijsbeleid geïntegreerd. Scholen moeten onder de No Child Left Behind Act jaarlijks vooruitgang over de hele lijn boeken, maar ook voor alle afzonderlijke doelgroepen. De meting van de resultaten van leerlingen is in de Verenigde Staten en Nederland volstrekt verschillend. In Amerika worden prestaties van leerlingen afgemeten aan de vastgestelde standaarden. In Nederland worden categorieën leerlingen onderling vergeleken, vooral in het basisonderwijs. Prestaties van autochtone en allochtone achterstandsleerlingen worden vergeleken met kinderen waarvan de ouders een hogere opleiding hebben. Gemeten wordt de relatieve positie van groepen leerlingen ten opzichte van elkaar en niet het al of niet voldoen aan een standaard. Dat leidt in Nederland tot voortdurende teleurstelling over het tempo van de verbetering van de onderwijsresultaten van achterstandsgroepen, terwijl er in feite vooral sprake is van onrealistische verwachtingen over de mogelijkheden van het onderwijs om snel gelijke resultaten voor heel verschillende groepen te bereiken.

Conclusie

Hoewel er grote verschillen zijn in de aansturing en bekostiging van het onderwijsstelsel, hebben beide landen wel te maken met veelal dezelfde vraagstukken in het onderwijsachterstandenbeleid. Nederland heeft in de loop van de afgelopen vijftig jaar veel naar de Verenigde Staten gekeken en veel aan de Verenigde Staten ontleend, met name op het gebied van de voorschoolse educatie en effectieve aanpakken in het onderwijs.

Bij de bekostiging van het onderwijs spelen in verschillende staten van de VS vraagstukken over de bekostiging van scholen in achterstandssituaties die overeenkomen met de discussies die hierover in Nederland worden gevoerd. Terwijl men in Nederland zoekt naar een manier om de bekostiging te baseren op feitelijke achterstanden, wil men hier in sommige Amerikaanse staten die dit systeem kennen, juist weer vanaf.

Op het gebied van het integratiebeleid is in Nederland wel veel gediscussieerd over de wenselijkheid van spreiding van allochtone leerlingen, maar daadwerkelijk is men hiertoe nog nooit overgegaan. De ervaringen in de Verenigde Staten, waar men een ruime ervaring met spreiding heeft opgedaan, zijn zeer negatief en zouden in Nederland goed bestudeerd moeten worden.

Een punt waar Nederland voorop loopt, is de vrijheid van schoolkeuze. In Nederland is men er, overigens pas na een lange en heftige schoolstrijd, in geslaagd om een stelsel van gelijk bekostigd openbaar en bijzonder onderwijs in het leven te roepen dat een groot maatschappelijk draagvlak heeft en ouders een volledige vrijheid van schoolkeuze biedt. In Amerika is de vergroting van de keuzevrijheid op dit moment een belangrijk maatschappelijk onderwerp waarbij met belangstelling naar Nederland en andere landen wordt gekeken.

Een belangwekkende ontwikkeling in de Verenigde Staten is het bekostigen van scholen op basis van de leerprestaties van leerlingen. De eerste resultaten van dit sinds 2002 bestaande accountability-systeem laten zien dat dit tot vooruitgang in de prestaties leidt, maar veel critici denken dat dit een kortetermijneffect is en dat de grenzen van dit systeem spoedig in zicht zullen komen. Gezien de toenemende belangstelling in Nederland voor het werken met prestatie-indicatoren is het van belang de ontwikkelingen in Amerika goed te volgen.

Literatuur

Augenblick, John, *The status of school finance today*. Education Commission of the States, ECS Issue paper Education Finance in the States: its past, present and future. Denver, 2001.

Barnett, W. Steven, Kenneth B. Robin, Jason T. Hustedt en Karen L. Schulman, *The state of preschool: 2003 state preschool yearbook*. National Institute for Early Education Research, New Brunswick, NJ, 2002.

Blum, John Morton, *Years of discord: American politics and society, 1961-1974*. New York, 1991.

Branch, Taylor, *Parting the waters: Martin Luther King and the civil rights movement 1954-63*. New York, 1989.

Brookover, W., C. Beady, P. Flood, J. Schweitzer en J. Wisenbaker, *Schools social systems and student achievement: schools can make a difference*. New York, 1979.

Brophy, J. en T. Good, 'Teacher behavior and student achievement'. In: M.C. Winnock, *Handbook of research on teaching*. New York, 1986.

Carey, Kevin, *The funding gap: low-income and minority students still receive fewer dollars in many states*. The Education Trust, 2003.

Coleman, James S. et al., *Equality of educational opportunity*. Department of Health, Education and Welfare, 1966.

Coleman, James S., Thomas Hoffer and Sally Kilgore, *High school achievement: public, private and Catholic schools compared*. New York, 1982.

Chubb, John E., 'Real choice'. In: Paul E. Peterson (red), *Our schools and our future...are we still at risk?* Hoover Institution Press, Stanford University, 2003.

Commissie voorschoolse educatie, *Allochtone kleuters meer aandacht*. Rijswijk, 1994.

Connell, Christopher, *Parochial schools and public aid: today's Catholic schools*. Thomas Fordham Institute, 2000.

Council of Chief State School Officers (CCSSO), *No Child Left Behind Act, a description of state responsibilities*. Washington, 2002.

Cuban, Larry en Michael Usdan, *Powerful reforms with shallow roots: improving America's urban schools*. New York, 2003.

Currie, Janet, 'Early childhood education programs'. *Journal of Economic Perspectives*, 15/2, 2001, p. 213-238.

Finn, Chester E., Bruno V. Manno en Gregg Vanourek, *Charter schools in action: renewing public education*. Princeton University Press, 2000.

Hall, Kermit L., William M. Wiecek en Paul Finkelman, *American legal history: cases and materials*. New York, 1996.

Hill, Paul T., Kacey Guin en Mary Beth Celio, 'Minority children at risk'. In: Paul E. Peterson (red), *Our schools and our future...are we still at risk?* Hoover Institution Press, Stanford University, 2003.

Jencks, C., M. Smith, H. Acland, M.J. Bane, D. Cohen, H. Gintis, B. Heyns en S. Michelson, *Inequality: a reassessment of the effect of family and schooling in America*. New York, 1972.

Kahlenberg, Richard D., 'Beyond Brown: the new wave of desegregation litigation'. *Educational leadership*, december 2001/januari 2002, p.13-19.

Kaus, Mickey, *The end of equality*. New York, 1992.

Kemerer, Frank R., *The U.S. supreme court's decision in the Cleveland voucher case: where to go from here?* National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University, 2002.

Masse, Leonard N. en W. Steven Barnett, *A benefit cost analysis of the Abecedarian early childhood intervention*. New Brunswick NJ, 2003.

Mathis, William J., *No Child Left Behind, costs and benefits*. Phi Delta Kappan, 2003.

McCartney, K., E. Dearing en B.A. Taylor, *Quality child care supports the achievement of low-income children: direct and indirect effects via caregiving and the environment*. Cambridge, MA, 2003.

McGill, Brian P., Michael Timpane, Karen Ross en Dominic J. Brewer, *Rhetoric vs reality: what we know and what we need to know about vouchers and charter schools*. Rand Corporation, 2001.

Mortimore, P., P. Sammons, P. Stoll, D. Lewis en R. Ecob, *School matters*. Somerset, 1988.

National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics*, 2001.

National Commission on Excellence in Education, *A nation at risk: the imperative for educational reform*. Washington DC, 1983.

Orfield, Gary, *Schools more separate: consequences of a decade of resegregation*. Harvard University Press, Cambridge, 2001.

Orfield, Gary en Chungmei Lee, *Brown at 50, King's dream or Plessy's nightmare*. Harvard, The Civil Rights Project, 2004.

Orlofsky, Greg. F., *The funding gap*. The Education Trust, Washington DC, 2002.

Patterson, James T., *Brown v. Board of Education: a civil rights milestone and its troubled legacy*. Oxford University Press, 2001.

Paul E. Peterson (red), *Our schools and our future ...are we still at risk?* Hoover Institution Press, Stanford University, 2003.

Quispel, Chris, *Hardnekkig wantrouwen, de relatie tussen blank en zwart in de VS*. Amsterdam University Press, 2002.

Reardon, Sean F. en John T. Yun, *Private school racial enrolments and segregation*. Harvard University, The Civil Rights Project, Cambridge 2002.

Reed, Douglas S., *On equal terms: the constitutional politics of educational opportunity*. Princeton University Press, 2001

Reinhard, Beth, 'Cleveland: a study in crisis'. *Education Week*, special report, 1998.

Rutter, M., B. Maughan, P. Mortimore en J. Ouston, *Fifteen thousand hours*. Cambridge MA, 1979.

Scheerens, J., *Wat maakt scholen effectief? Samenvatting en analyse van onderzoeksresultaten*. Den Haag, 1989.

Schweinhart, L. J., H. V. Barnes en D.P. Weikart, *Significant benefits: the High/Scope Perry preschool study through age 27*. Monograph of the High/Scope Educational Research Foundation, 10. Ypsilanti, MI: High/Scope Press, 1993.

Slavin, R., N. Karweit en N. Madden, *Effective programs for students at risk*. Needham Heights, MA, 1989.

Southern Manifesto. Congressional Record 84th Congress, Second Session, vol. 102, part 4, March 12, 1956.

Stecher, Brian, Laura Hamilton en Gabriella Gonzalez, *Working smarter to leave no child behind: practical insights for school leaders*. Rand Corporation, 2003.

Thomas, G. Scott, *The United States of Suburbia, how the suburbs took control of America and what they plan to do with it*. New York, 1998.

United States Department of the Interior, National Parks Service, *Racial desegregation in public education in the U.S.* O.M.B. no 1024-0018, Washington DC, 2000.

United States Department of Education, *Strategic plan 2002 – 2007*. Washington DC, 2002.

Walberg, Herbert J., 'Real accountability'. In: Paul E. Peterson (red), *Our schools and our future...are we still at risk?* Hoover Institution Press, Stanford University, 2003.

Weiler, Jeanne, *Recent changes in school desegregation*. Eric Clearinghouse on Urban Education, Nr 133, April 1998.

Wong, Kenneth K. en Francis X. Chen, *Does school district takeover work? Assessing the effectiveness of city and state takeover as a school reform strategy*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association in San Francisco, 2001.

Woodward, Bob en Scott Armstrong, *The brethren: inside the supreme court*. New York, 1979.

Yinger, John, *Reforming education finance to support high learning standards in Connecticut*. Hartford, 2002.

Uitspraken van het Supreme Court

Aguilar v. Felton, 473 U.S. 462 (1985)

Board of Education of Oklahoma v. Dowell, 498, U.S. 237 (1991)

Brown v. the Board of Education of Topeka, Kansas, 347 U.S. 483 (1954)

Brown v. Board of Education II, 349 U.S. 294 (1955)

Green v. School Board of New Kent County, 391 U.S. 430 (1968)

Keyes v. School District No 1, Denver, Colorado, 413, U.S. 189 (1973)

Milliken v. Bradley, 418 U.S. 717 (1974)

Missouri v. Jenkins, 495 U.S. 33 (1990)

Pierce v. Society of the Sisters, 268 U.S. 510 (1925)

Plessy v. Ferguson, 163 U.S. 537 (1896)

San Antonio Independent School District v. Rodriguez, 411 U.S. 1 (1973)

Zelman v. Simmons-Harris, 234 F.3d 945 (2002)

Websites

Voor wie 'real time' op de hoogte wil blijven van de ontwikkelingen in het Amerikaanse onderwijs volgt hier een korte beschrijving van relevante organisaties en hun websites. De nadruk ligt daarbij op organisaties die van belang zijn voor het gelijkheidskansenbeleid in brede zin.

Nationale politiek

De President en het Witte Huis

De president heeft onderwijs tot topprioriteit verklaard. De laatste jaren komen er meer initiatieven op het gebied van onderwijs en voorschoolse educatie dan ooit vanuit Washington, ondanks de retoriek dat Washington een kopje kleiner gemaakt moet worden. De No Child Left Behind act wordt gezien als de belangrijkste onderwijswet sinds 40 jaar. Bush weet waar de kiezers zitten die hem aan zijn herverkiezing moeten helpen: de website is tweetalig: Engels en Spaans (www.whitehouse.gov).

Het Congres

De Senaat (www.senate.gov) en het Huis van Afgevaardigden (www.house.gov) zijn beide betrokken bij federale wetten. Het wetgevingsproces is anders dan in Nederland, waar de Tweede Kamer een wet aanneemt, die vervolgens door de Eerste Kamer aangenomen of verworpen kan worden, maar niet geamendeerd. In de VS behandelen Senaat en Huis van Afgevaardigden wetsvoorstellen afzonderlijk. Omdat beiden kunnen amenderen kunnen er twee versies van een wet ontstaan. In dat geval moeten de Senaat en het Huis in onderhandeling over een compromis. De president kan zijn veto uitspreken over een door het Congres aangenomen wet.

De websites bevatten informatie over en integrale teksten van alle wetten, maar die zijn meestal voor buitenstaanders moeilijk leesbaar. Beleidsstukken zijn ook toegankelijk via de Library of Congress (www.loc.gov).

Het Ministerie van Onderwijs

Het federale Ministerie van Onderwijs (www.ed.gov) speelt voor het primair en secundair

onderwijs beleidsmatig en financieel een beperkte rol. Als het echter gaat om kinderen met achterstanden dan is het ministerie wel belangrijk. De federale overheid verschaft geld aan de staten voor de ondersteuning van scholen met veel leerlingen in achterstandsituaties. Het ministerie heeft een groot aantal bureaus. Op de sites van een aantal bureaus is veel relevante informatie te vinden. Onder het recent opgerichte Institute of Education Sciences (www.ed.gov/about/offices/list/ies) zijn enkele belangrijke diensten ondergebracht. Het Nationale Center for Education Statistics (NCES) levert statistische informatie over het onderwijs (www.nces.gov). Het Education Resources and Information Center (ERIC) levert informatie over onderwijsonderzoek (www.eric.ed.gov).

No Child Left Behind Act

Een belangrijke wet van de federale overheid is de No Child Left Behind Act, die op 1 januari 2002 is ingevoerd. Scholen worden afgerekend op de resultaten van hun leerlingen. De Wet verplicht staten om leerstandaarden op te stellen en de leerresultaten van kinderen jaarlijks te toetsen. Scholen, districten en staten die onvoldoende vooruitgang boeken worden hierop afgerekend. No Child Left Behind heeft een eigen website (www.ed.gov/nclb).

Staten

National Governors Association (NGA)

Gouverneurs spelen een belangrijke rol in het Amerikaanse onderwijsbeleid. In veel staten benoemen ze de State Board of Education en/of de Chief State Officer. Het grootste deel van de staatsbegroting gaat naar onderwijs, dus onderwijs is een belangrijke portefeuille en een belangrijk thema in de verkiezingen. De staten hebben in de jaren negentig belangrijke initiatieven genomen om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De meeste staten hadden al leerstandaarden ingevoerd voordat dit in 2002 verplicht werd. De site van de NGA (www.nga.gov) heeft doorklikmogelijkheden naar de websites van alle staten en alle gouverneurs.

National Association of State Boards of Education (NASBE)

De NASBE is de vereniging van de State Boards of Education. Een State Board of Education is het belangrijkste beleidsbepalende orgaan van een staat op het gebied van het onderwijs. Leden van een State Board of Education worden gekozen of benoemd door de gouverneur. Op de site van de NASBE (www.nasbe.org) zijn er doorklikmogelijkheden naar de State Boards of Education van afzonderlijke staten. Daar vandaan kun je meestal door naar de sites van alle districten en alle scholen.

Council of Chiefs State School Officers (CCSSO)

De CCSSO is de nationale organisatie van de hoogste onderwijsambtenaren van iedere staat. De meeste Chiefs zijn benoemd door de State Board of Education of door de Gouverneur. De organisatie speelt een belangrijke rol in de ontwikkeling en uitwisseling van kennis tussen de verschillende staten. Ook vanuit deze site (www.ccsso.org) zijn er doorklikmogelijkheden naar alle State Boards of Education.

Education Commission of the States (ECS)

De Education Commission of the States, bewust gevestigd in Denver om de onafhankelijkheid van de federale overheid te benadrukken, is een instituut dat zich ten doel stelt om de kwaliteit van het onderwijs in de staten te verbeteren. Naast de NASBE en de CCSSO is het de derde belangrijke organisatie voor het onderwijs in de staten. De website van de ECS (www.ecs.org) vormt een belangrijke ingang voor informatie over onderwijs in de staten. Voor vergelijkingen van het onderwijs in verschillende staten is dit de beste ingang.

Boards of Education (schoolbesturen) en National School Board Association (NSBA)

De lokale Boards of Education zijn op nationaal niveau georganiseerd in de National School Board Association (NSBA). De leden van de NSBA zijn de School Boards

Associations in de verschillende staten. Omdat de belangen van de lokale schoolbesturen vooral op het niveau van de staat liggen, zijn deze School Board Associations vooral op het niveau van de staat actief. Via de Website van de NSBA (www.nsba.org), kan doorgelinkt worden naar de School Board Associations in de staten, zoals de California School Board Association (www.csba.org) of de Alabama Association of School Boards (www.theaasb.org). De grootstedelijke schoolbesturen binnen de NASB vormen samen de Council of Urban Boards of Education (CUBE), die een eigen website heeft (www.nasb.org/cube).

Council of Great City Schools (CGCS)

De Council of Great City Schools is de spreekbuis van de 61 grootste schooldistricten in de Verenigde Staten. Deze liggen vrijwel allemaal in de grote steden en hebben te maken met grootstedelijke onderwijsproblemen. De 61 leden van de CGCS exploiteren samen 10.720 scholen met 427.500 leerkrachten en 7.300.000 scholieren: ongeveer een zevende deel van het totaal. Het grootste schoolbestuur is dat van New York, met 1200 scholen (www.nycenet.org). Maar liefst 62,4% van de kinderen op de scholen van de leden van de CGCS behoort tot de lagere inkomensgroepen. De CBCS (www.cgcs.org) geeft het blad *Urban Educator* uit. Doorklikmogelijkheden zijn er naar alle 61 leden.

Kwaliteitsrapportages

Report cards

Sinds de invoering van de No Child Left Behind Act moeten staten de resultaten van leerlingen publiceren op het niveau van de staat, de schooldistricten en de scholen. Ongeveer 35 staten publiceren de volledige resultaten op internet. Niet alle report cards zijn gemakkelijk te begrijpen voor ouders en het brede publiek, terwijl de informatie toch in de eerste plaats voor hen bedoeld is. In veel staten wordt gewerkt aan verbetering van de informatie. De meest inzichtelijke rapportkaarten worden op dit moment gepubliceerd door de staten Pennsylvania en Kentucky en zijn in te zien via de sites van de State Boards of Education van deze staten. Voor vergelijkingen tussen staten biedt de ECS op zijn website een prachtig overzicht met de kerngegevens over de vorderingen van de No Child Left Behind Act in alle staten (www.ecs.gov/nclb). Geografische kaarten geven een snelle eerste indruk hoe ver een staat is. Per staat wordt met kleurenblokken aangegeven op welke punten men op de goede weg is en op welke punten niet. Het is mogelijk om vergelijkingen te maken tussen alle staten, paarsgewijs of meerdere staten tegelijk, tot een maximum van vijf. Twee jaar na de invoering van NCLB is de overheersende kleur op de kaarten groen, wat betekent dat de meeste staten op de goede weg zijn. Op nationaal niveau is de National Association of Educational Progress (NAEP) belast met het peilen van de kwaliteit van het Amerikaanse onderwijs in de verschillende staten (www.nces.gov/nationsreport-card).

Leraren en schoolleiders

Er zijn twee grote lerarenorganisaties: de National Education Association (NEA), met 2.700.000 leden (www.nea.org) en de American Federation of Teachers (AFT) (www.aft.org), aangesloten bij de grootste vakcentrale AFL/CIO. Behalve met de behar-

tiging van de belangen van hun leden bemoeien deze organisaties zich ook met het onderwijsbeleid. Ze staan beide kritisch tegenover de No Child Left Behind Act. Naast de lerarenorganisaties zijn er landelijke verenigingen van schoolleiders in het primair en het secundair onderwijs, respectievelijk de National Association of Elementary School Principals (www.naesp.org) en de National Association of Secondary School Principals (www.principals.org). De managers, leidinggevend en beleidsmedewerkers in de schooldistricten zijn verenigd in de American Association of School Administrators (AASA) (www.aasa.org).

Voorschoolse educatie

Algemeen

Een belangrijke informatiebron voor de voorschoolse educatie is de National Association for the Education of Young Children (www.naeyc.org), een organisatie die zich bezighoudt met de bevordering en de kwaliteitsverhoging van de voorschoolse educatie. Een ander organisatie die informatie verstrekt over voorschoolse educatie is het National Institute for Early Education Research (www.nieer.org); vanuit deze site zijn er directe doorklikmogelijkheden naar activiteiten in de staten.

Head Start

Het programma Head Start wordt uitgevoerd door het Head Start Bureau, dat deel uitmaakt van de Administration for Children and Families, een onderdeel van het Departement van Health and Human Services (www.acf.hhs.gov/programs/hsb). De uitvoerende instellingen hebben zich verenigd in de National Head Start Association (www.nhsa.org), die ook als belangenbehartiger en spreekbuis voor Head Start optreedt.

Programma's

Informatie over High/Scope, dat in Nederland is ingevoerd onder de naam Kaleidoskoop, is te vinden op de site van dit programma (www.high/scope.org). Ook Success For All, dat in Nederland een inspiratiebron geweest is voor Piramide, heeft een eigen site (www.successforall.net).

Onderzoek

Het Education Resources and Information Center (ERIC) levert informatie over onderwijsonderzoek (www.eric.ed.gov) en is ondergebracht bij het federale Ministerie van Onderwijs. Het Consortium for Policy Research in Education (CPRE) (www.cpre.org) is een samenwerkingsverband tussen onderzoekers van een aantal gerenommeerde universitaire onderzoeksinstituten: University of Pennsylvania, Harvard University, Stanford University, University of Michigan, and University of Wisconsin-Madison. Het doel van het consortium is om het primair en secundair onderwijs met praktijkgericht onderzoek te ondersteunen. Ook in de Education Trust werkt een aantal universitaire onderzoeksinstituten samen (www.edtrust.org). De Education Trust volgt onder andere de onderwijsuitgaven in de verschillende staten. Het Civil Rights Project van de Universiteit van Harvard doet permanent onderzoek

naar de stand van zaken rond burgerrechten, waaronder segregatie in het onderwijs (www.civilrightsproject.harvard.edu). Het Institute for Urban and Minority Education van het Teachers College van Columbia University publiceert een groot aantal studies over onderwijs in de grote steden (http://iume.tc.columbia.edu/eric_archive.asp).

Denktanks

In Amerika is een groot aantal denktanks en onderzoeksinstituten actief. Gerenommeerde instituten als het Brookings instituut (www.brookings.org) en de RAND corporation (www.rand.org) verrichten geregeld baanbrekende studies, ook over het onderwijs en vaak naar aanleiding van actuele onderwijsdiscussies, zoals schoolkeuze en accountability. Andere instituten die geregeld onderzoek doen naar onderwijsvraagstukken zijn de Heritage Foundation (www.heritage.org), het Hoover Instituut (www.hoover-stanford.edu) en de Fordham Foundation (www.edexcellence.net).

Rechterlijke macht

De website met de belangrijkste informatie over het rechtssysteem (www.uscourts.gov) geeft ook toegang tot alle rechtbanken en beroepsinstanties in de Verenigde Staten. Het hoogste rechtscollege is het Supreme Court (www.supremecourtus.gov). Uitspraken van dit hof zijn zeer belangrijk omdat ze standaarden zetten voor uitspraken van lagere rechters en de speelruimte bepalen van bestuurders. De uitspraken komen met meerderheid van stemmen tot stand. Minimaal 5 van de 9 rechters moeten een uitspraak ondersteunen. Behalve de uitspraak worden ook afwijkende motiveringen (concurrent opinions) en standpunten van rechters die niet tot de meerderheid behoren (dissenting opinions) gepubliceerd. Voor het vinden van uitspraken is de website van het Legal Information Institute van Cornell Law School (www.supct.law.cornell.edu/supct/index) handiger dan de site van het Supreme Court zelf.

En ten slotte: Brown

Aan de vijftigste verjaardag van Brown v. Board of Education wordt in de Verenigde Staten veel aandacht besteed. De speciale site (www.Brownat50.org) bevat (verwijzingen naar) beschouwingen en toespraken, achtergrondstudies en een agenda waarin herdenkingsplechtigheden, conferenties en andere evenementen zijn opgenomen.

Index

- A Nation at risk, 8; 56; 57; 70
 Abecedarian programma, 30
 Accountability, 9; 43; 57; 72
 Achtergrondkenmerken van leerlingen, 8; 43
 Adequate Yearly Progress (AYP), 9; 59
 Administration on Children and Families (ACF), 28
 Affirmative action, 22
 Afrekenen op resultaten, 9; 57
 African Americans, 22; 59
 Aguilar v. Felton, 47
 Aid for Families with Dependent Children AFDC, 16
 Alabama, 17; 18
 Alexander, Lamar, 57
 All children can learn, 63
 American Education Association (AEA), 49
 American Federation of Teachers (AFT), 49
 Amerikaanse Burgeroorlog, 12
 Amsterdam, 67
 Analfabetisme, 56; 60
 Arizona, 40; 50; 53
 Arkansas, 15; 17
 Armoede, 16; 23; 26; 27
 Atlanta, 21
 Austin, 22
 Aziaten, 21; 22; 59
- Baltimore, 31; 60; 62
 Basisvaardigheden, 35
 Bekostiging van het onderwijs, 8; 38; 69
 Belastingpolitiek, 40; 53
 Bell Curve, 26
 Bestuur openbaar onderwijs, 46
 Bewijslast segregatie, 20
 Binnensteden, 21; 22
 Black Muslims, 17
 Black Panthers, 17
 Bloomberg, Michael R., 60
 Board of Education of Oklahoma v. Dowell, 21
 Boston, 21; 60
 Brown v. Board of Education II, 8; 11; 50
 Brown v. the Board of Education, 14; 18; 67
 Buffalo, 22
 Burgerrechten, 7; 16
 Burgerrechtenbeweging, 13; 15
 Burkham, David, T, 27

- Bush, George H., 57
 Bush, George W., 8; 33; 34; 48; 52; 53; 57; 63
 Busvervoer, 19; 20; 21; 22; 23; 49
- Californië, 22; 41; 50
 Carmichael, Stokeley, 17
 Centrumgerichte programma's, 31
 Charterscholen, 8; 49; 50; 53; 60
 Chicago, 17; 21; 48; 60
 Chubb, John E., 50; 52
 Cincinnati, 22; 49
 Civil Rights Act, 16; 18
 Cleveland, 21, 22; 23; 51; 52; 53; 60
 Cleveland Scholarship and Tutoring Programma, 51
 Clinton, Bill, 57
 Coleman, James S., 19; 26; 34; 52
 Compensatieprogramma, 8; 35
 Concurrentie tussen scholen, 50; 53; 70
 Congress of Racial Equality (CORE), 17
 Connecticut, 23; 42; 43
 Council of Chief State School Officers, (ccsso), 62
- Dallas, 22
 Demografische ontwikkelingen, 22
 Denver, 20; 22
 Desegregatie, 7; 14; 18; 49
 Desegregatiebeleid, 22; 67
 Desegregatieplan, 118; 19
 Detroit, 17; 20; 21; 50; 60
 Dewey, John, 56
 Discriminatie, 16
 District of Columbia, 60
 Doelgroepenbeleid, 9; 56; 57; 58; 70
 Doorgaande lijn, 28
- Early childhood education, 27
 Early Childhood Longitudinal Study, 32; 35
 Early Head Start, 29
 Economic Opportunity Act, 28
 Education Commission of the States (ECS), 63
 Education Trust, 39; 40
 Effectief leerkrachtgedrag, 35
 Effectieve school, 68
 Effectieve schoolbeweging, 8; 26; 35
 Eisenhower, Dwight, 15
 Elementary and Secondary Education Act (ESEA), 18; 26; 57
 Equality, 17
 Equality of Educational Opportunity (Coleman rapport), 19; 26; 34

- Erfelijkheid, 26
 Establishment Clause; 52
 Europese Unie, 66
 Evaluatie voorschoolse programma's, 68
 Evidence based programma's, 29; 57; 60
- Faith Based and Community Initiatives, 48
 Faubus, Orville, 15;
 Feitelijk vastgestelde achterstanden, 8; 43
 Florida, 18; 22; 50; 52
 Fordhaminstituut, 47
 Free choice benadering, 18
 Freinetscholen, 49
- Gehandicapte kinderen, 9; 29; 59
 Gelijke bekostiging, 40
 Gelijke kansen, 7
 Georgia, 18
 Gezinsgerichte programma's, 29; 31
 Goals 2000, Educate America Act, 57
 Good start, get smart, 33
 Gore, Al sr, 15
 Great Society, 16
 Green v. School Board of New Kent County, 18
 Grondwet, 7; 9; 12; 14; 46; 52
 Grote steden, 18; 20; 48; 60
- Harvard Civil Rights Project, 18; 42
 Head Start, 8; 16; 28; 33; 35
 Head Start Program Performance Standards, 27; 29; 33
 Hill, Paul, 62
 Hispanics, 9; 22; 53; 59; 66
 Hoge verwachtingen, 35
 Houston, 21; 50
 Huisvestingspatroon, 7; 17; 20; 22
- Integratie, 7; 15; 17
 Integratiebeleid, 71
- Jencks, Christopher, 34
 Jim Crow-wetten, 12
 Job Corps, 16
 Johnson, Lyndon B., 15; 16; 17; 26; 28
- Kaleidoscoop, 30; 31
 Kansas City, 22
 Kaus, Mickey, 23
 Kennedy, John. F., 15

- Keyes v. Schooldistrict No 1, Denver, 20
- Kindergarten, 24; 43
- Kinderopvang, 29
- King, Martin Luther, 13; 17
- Klassemanagement, 35
- Koude oorlog, 56
- Ku Klux Klan, 15
- Kwaliteit van het onderwijs, 12; 26; 58; 62
- Kwaliteitsbeleid, 8

- Latinos, 22
- Lee, Valerie, E, 27
- Leerstandaarden, 8; 23; 33; 41; 42; 58; 59
- Little Rock, 15; 17
- Lokale belastingen, 38
- Los Angeles, 17; 21
- Louisiana, 18

- Maatschappelijke functie van het onderwijs, 46
- Magnetschools, 49; 51; 68
- Malcom X, 17
- Marktwerking, 50; 52; 53
- Mars op Washington, 16
- Maryland, 17
- McMillan, James, 19
- Medicaid, 16
- Meisjes, 9; 59
- Melting pot, 46
- Miami, 21
- Michigan, 27; 30
- Migranten, 9
- Migratie, 66
- Milliken v. Bradley, 20
- Milwaukee, 51; 52
- Milwaukee Voucher Programma, 51
- Minnesota, 23; 40; 50
- Mississippi, 17; 18
- Montessorischolen, 49

- National Association for the Advancement of Colored People (NAACP), 12; 53
- National Commission on Excellence in Education, 56
- National Education Summit, 57
- National Governors Association (NGA), 57; 62
- National Head Start Association (NHSA), 29; 34
- Nationale Garde, 15; 21
- Native Americans, 9; 59
- Nebraska, 38

- New Jersey, 40
 New Math, 56
 New Mexico, 38
 New Orleans, 21; 48
 New York (staat), 23; 39
 New York City, 21; 47; 60
 Nixon, Richard M., 19
 No Child Left Behind Act, 8; 33; 41; 42; 53; 57; 62; 69; 71
 Noordelijke steden, 17
 North Carolina, 19; 30
- Ohio, 23; 47; 51; 53; 63
 Oklahoma, 12
 Onderwijsachterstanden, 7
 Onderwijsbeleid van de staten, 9
 Onderwijsfinanciën, 38
 Onderwijskosten, 40; 41
 Onderwijskosten, verdeling staat en lokale overheid, 8; 38; 41
 Onderwijskundig leiderschap, 35
- Parochial schools, 47
 Particulier onderwijs, 23; 46; 47; 52; 69
 Particuliere scholen, 47; 51
 Peer-assisted learning, 60
 Pennsylvania, 53; 60
 Perpich, Rudy, 50
 Perry Preschool programma, 30
 Philadelphia, 48; 50; 60
 Philadelphia School District, 60
 Pierce v. Society of the Sisters, 46
 Piramide, 31
 Plessy v. Ferguson, 12
 Positieve discriminatie, 22
 Publicatie kwaliteitsoordelen, 70
 Publicatie scores, 58
- Quality Improvement Plan, (QIP), 33; 59
- Raciaal evenwicht, 19
 Rassenscheiding, 7
 Rechtssysteem in Amerika, 14
 Referendum, 41; 52; 53
 Relatie leerprestaties en onderwijsuitgaven, 42
 Resegregatie, 48
 Rol federale overheid, 8; 26
 Rol van de federale overheid in het onderwijs, 8
 Rotterdam, 67

- Samenstelling van de schoolbevolking, 19; 38
 San Antonia Independent School District v. Rodriguez, 40
 Sancties, 59; 62
 Scheerens, J, 35
 Scheidslijn tussen openbaar en particulier onderwijs, 46
 Scholastic Aptitude Test, 56
 School Reform Commission, (SRC), 60
 Schooldistrict, 59
 Schooldistricten, arme en rijke, 40
 Schoolkeuze, 8; 48; 57; 69
 Schwarzenegger, Arnold, 41
 Segregatie, 7; 13; 66
 De facto segregatie, 22
 De jure segregatie, 22
 Feitelijke segregatie, 7; 20; 23
 Wettelijke segregatie, 18
 Segregatie in het onderwijs, 13
 Separate but equal doctrine, 12; 13
 Sesame Street, 29
 Slavin, Robert, 31; 35
 Sociaal-economische positie van het gezin, 26
 South Carolina, 12
 Southern Christian Leadership Council (SCLC), 13
 Southern Manifesto, 15
 Spreiding op basis van armoede, 23
 Spreidingsbeleid, 66; 67
 Staatssteun aan particulier onderwijs, 47; 48
 Standaarden voor voorschoolse educatie, 33
 State Board of Education, 60
 State Preschool Yearbook, 28
 Student Non-violent Coordinating Committee (SNCC), 17
 Suburbanisatie, 21
 Superintendent, 46; 60
 Supreme Court, 9; 13; 20; 40; 47; 51; 53
 Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education, 19; 20

 Tacoma, 49
 Takeover, 60
 Takeover, effectiviteit van, 60
 Tennessee, 57
 Test based accountability, 57; 62; 64
 Texas, 12; 18; 22
 Time for Results, 57; 62; 64
 Title I ESEA, 18; 26; 39; 59
 Tutoring, 51

Unitary status, 22

Unitary verklaring, 22

Vergelijking Verenigde Staten en Nederland, 66

Verzet tegen integratie, 15; 17

Virginia, 18

Volkstelling 2000, 22

Voor- en vroegschoolse educatie, 68

Voorschoolse educatie, 8

Voorsteden, 20; 22

Voortijdig schoolverlaten, 60

Voting Rights Act, 16

Vouchers, 8; 49; 50; 52; 53

Walberg, Herbert J., 55

War on poverty, 16; 26; 28

Warren, Earl, 12

Washington (staat), 49

Washington DC, 21; 48; 60

Weikart, David, 30

What Works Clearinghouse, 60

White flight, 23; 48

Wisconsin, 51; 53

Witte scholen, 13; 19

Ypsilanti, 30

Zelman v. Simmons-Harris, 51

Zuidelijke staten, 12; 15; 17

Zwarte getto's, 17; 20

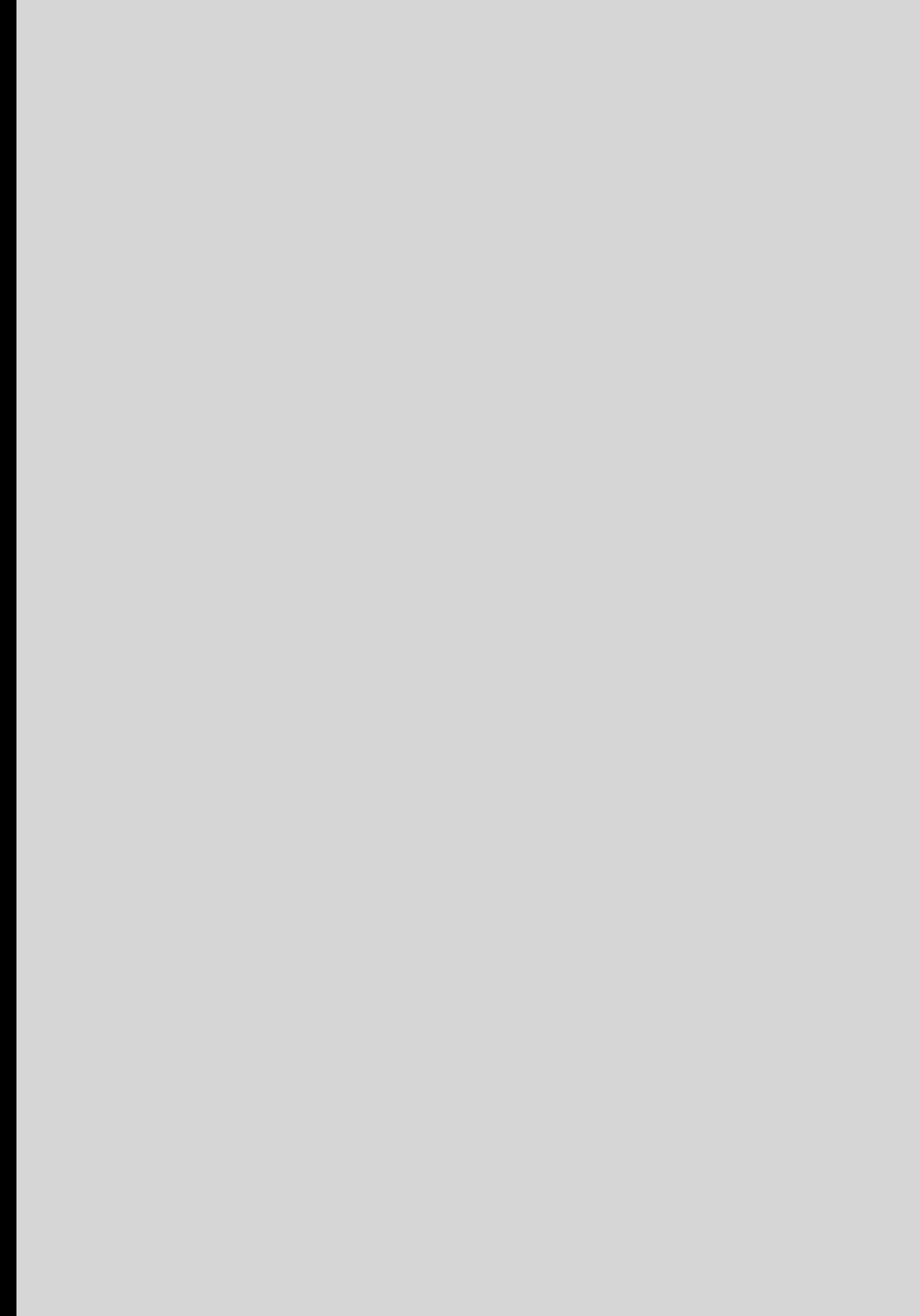
Zwarte scholen, 13; 19

Colofon

Vormgeving, opmaak en productie
Op Stand – Den Haag

Schilderij omslag
Norman Rockwell

Druk
Broese en Peereboom – Breda



▲ ALASKA



◀ HAWAII



MAINE

VERMONT

NEW HAMPSHIRE

MASSACHUSETTS

RHODE ISLAND

CONNECTICUT

NEW YORK

NEW JERSEY

PENNSYLVANIA

DELAWARE

MARYLAND

OHIO

WEST
VIRGINIA

VIRGINIA

MINNESOTA

WISCONSIN

MICHIGAN

IOWA

ILLINOIS

INDIANA

MISSOURI

KENTUCKY

NORTH CAROLINA

OKLAHOMA

TENNESSEE

SOUTH CAROLINA

ARKANSAS

ALABAMA

GEORGIA

MISSISSIPPI

LOUISIANA

FLORIDA

Om zwarte en blanke leerlingen te spreiden over scholen zijn in de Amerikaanse stad Cleveland zestien jaar lang schoolkinderen met de bus vervoerd. Dat heeft meer dan 1 miljard dollar gekost, bovenop de normale kosten van schoolvervoer. Het effect van het busvervoer was precies het tegengestelde van wat men beoogde: het aantal kinderen dat op een witte of een zwarte school zat, was bij de beëindiging van het busvervoer hoger dan toen ermee begonnen werd.

Dit is slechts een van de opmerkelijke feiten die naar voren komen in dit boek over vijftig jaar gelijkekansenbeleid in de Verenigde Staten. Het Hooggerechtshof bepaalde op 17 mei 1954 dat rassenscheiding in het onderwijs in strijd is met de Amerikaanse grondwet. Deze uitspraak, die geschiedenis maakte onder de naam 'Brown versus The Board of Education', kan gezien worden als het begin van een moeizame strijd in de Verenigde Staten om meer gelijke kansen in het onderwijs tot stand te brengen.

Het boek volgt de ontwikkelingen die sindsdien zijn verstreken. Het kijkt vanuit een historisch beschrijvend perspectief naar onderwerpen als segregatie en integratie in het Amerikaanse onderwijs, de aanpak van onderwijsachterstanden, de bekostiging van het onderwijs, vrije schoolkeuze, de kwaliteit van het onderwijs en doelgroepenbeleid. Het voorlopige eindpunt ligt bij de wet 'No Child Left Behind' van George W. Bush, die scholen hard afrekent op hun prestaties. In het laatste hoofdstuk maakt de auteur een vergelijking tussen de Verenigde Staten en Nederland.

SARDES
postbus 2357
3500 GJ Utrecht
www.sardes.nl