

# Samenvatting

In de afgelopen jaren kwamen er door oorlogsgeweld meer vluchtelingen naar Nederland dan voorheen. Hun perspectieven op betaald werk en volwaardige participatie in de samenleving zijn slecht. In dit advies buigt de Onderwijsraad zich over de vraag: hoe kan het onderwijs vluchtelingen beter op weg helpen? Hij richt zich daarbij op kinderen en volwassenen zonder startkwalificatie.

De raad pleit voor meer aandacht voor onderwijs in het asielopvangbeleid én voor goede basisvoorzieningen voor deze doelgroep. Vluchtelingen zullen naar ons land blijven komen, soms in onverwacht grote aantallen. Het onderwijs is daar onvoldoende op voorbereid. In de afgelopen jaren leidde dit ertoe dat bij een grote vluchtelingeninstroom het opstarten van onderwijsvoorzieningen te lang duurde. Hoewel een deel van de problemen lijkt te zijn opgelost, hebben vluchtelingen nog steeds onvoldoende toegang tot scholen, opleidingen en cursussen. Daarbij laat de kwaliteit van het aanbod te wensen over en kan ook de organisatie ervan efficiënter.

De beperkte toegankelijkheid van het onderwijs voor vluchtelingen doet zich voor in alle fasen van de leerloopbaan. Zo nemen peuters lang niet in elke gemeente deel aan voorschoolse voorzieningen. Leerplichtige kinderen en jongeren kunnen niet snel genoeg terecht op een passende school. Onderwijsinstellingen zijn terughoudend om hen te plaatsen vanwege onder andere plaatsgebrek, gebrek aan draagvlak onder ouders van leerlingen, onvoldoende ervaring met en kennis over de doelgroep, onzekerheid over de financiering en frustratie over de vele (en noodgedwongen) verhuizingen van de kinderen. Vluchtelingen in de middelbareschoolleeftijd stromen na een periode in een internationale schakelklas door naar een lager schoolniveau dan ze potentieel aankunnen. Hun taalbeheersingsniveau is leidend. Hetzelfde geldt voor vluchtelingenjongeren in het middelbaar beroepsonderwijs. Tot slot zijn er toegankelijkheidsproblemen bij de inburgering. Statushouders beginnen laat met hun inburgering – soms komt het er zelfs helemaal niet van.

De kwaliteit van het onderwijs aan vluchtelingen is onvoldoende omdat er gebrek is aan expertise en aan goede lesmaterialen. Op scholen ontbreekt kennis van Nederlands als tweede taal (NT2), evenals kennis van internationale competenties en (het signaleren van) trauma's. De gebruikte onderwijsmaterialen (intake-instrumenten, methoden en toetsen) zijn vaak verouderd.

Het onderwijs aan vluchtelingen verloopt op drie punten niet efficiënt. In de eerste plaats worden schoolloopbanen herhaaldelijk onderbroken – of zelfs stilgezet – door de vele verhuizingen tijdens de asielprocedure. Kinderen moeten steeds opnieuw beginnen, hetgeen voor henzelf én voor scholen frustrerend is. In de tweede plaats wordt er te weinig kennis gedeeld in het eerste-opvangonderwijs. In de derde plaats brengt ad-hocbeleid allerlei kosten met zich mee. Als er snel onderwijsvoorzieningen voor grote groepen vluchtelingen moeten komen, werkt men op verschillende plekken in het land aan eigen oplossingen. Er zijn wel instanties en mechanismes die stimuleren dat scholen en gemeenten in verschillende regio's van elkaar leren, maar de kaders waarmee zij moeten werken zijn onduidelijk. Er wordt, kortom, te veel geïmproviseerd. Dat maakt de kans op herhaling van de problemen bij een volgende piek in de instroom groot.

Om deze knelpunten op te lossen, doet de raad drie aanbevelingen.

*Aanbeveling 1: vergroot de toegankelijkheid van het onderwijs in alle fasen van de schoolloopbaan*

De toegankelijkheid van het onderwijs voor vluchtelingen moet beter, ook bij een snelle toename van de instroom. De raad adviseert om alle vluchtelingenpeuters toegang te geven tot kwalitatief hoogwaardige voorschoolse voorzieningen, ongeacht het opleidingsniveau van de ouders. Daarnaast roept de raad scholen, gemeenten en de inspectie op om er samen voor te zorgen dat basisscholen en scholen voor voortgezet onderwijs vluchtelingenleerlingen gemakkelijker opnemen. Een betere doorstroom naar hogere schoolniveaus is te stimuleren door internationale schakelklassen en de daar behaalde taalvaardigheidsniveaus te evalueren, en door ze onder te brengen in brede scholengemeenschappen (niet alleen bij vmbo's). Mbo-instellingen kunnen bestaande beleidsruimte beter benutten om vluchtelingenjongeren kansen te bieden. Zo kunnen ze elders behaalde diploma's laten waarderen, dit gebeurt nu weinig. Ook kunnen ze taalschakeltrajecten aanbieden aan studenten die van plan zijn hogere mbo-opleidingen te volgen. De raad vindt tot slot dat gemeenten de regie van de inburgering meer naar zich toe kunnen trekken. Zij kunnen vluchtelingen beter adviseren over de lokale onderwijs- en arbeidsmarkt mogelijkheden.

*Aanbeveling 2: investeer in deskundigheid en onderwijsmaterialen*

Om de kwaliteit van het onderwijs aan vluchtelingen te verhogen, zijn investeringen nodig in de deskundigheid van leraren en teams én in betere lesmaterialen. Expertise van tweedetaalverwerving en -didactiek zijn onontbeerlijk. Niet elke leraar of pedagogisch medewerker hoeft deze kennis in dezelfde mate te bezitten, maar elk team moet er wel toegang toe hebben. Ook kennis over (het signaleren van) trauma's is voor docenten van belang, evenals het internationaal competent zijn. De overheid zou een sterkere rol kunnen spelen bij de totstandkoming van lesmethoden en toetsmaterialen als – en daar laat het zich naar aanzien – de markt ervoor te klein is voor commerciële uitgeverij. De raad wijst er nog eens op dat goed onderwijs moet zijn gebaseerd op wetenschappelijke inzichten. Hij pleit daarom voor gedegen onderzoek naar de effecten van de verschillende soorten eerste-opvangonderwijs.

*Aanbeveling 3: geef onderwijs hogere prioriteit in het asielbeleid en stimuleer samenwerking*

Een hogere prioriteit voor onderwijs in het asielopvangbeleid moet er onder meer toe leiden dat vluchtelingen (zowel minderjarigen als volwassenen) zo min mogelijk verhuizen en snel kunnen starten met school of een opleiding. Dit motiveert zeer. Daarnaast pleit de raad voor netwerkvorming en kennisdeling. Hij adviseert om flexibele regionale netwerken in te richten, bestaande uit gemeenten, onderwijsinstellingen en andere betrokkenen. De gemeenten hebben hierin een regiefunctie. Een goed geïnformeerd netwerk kan snel en efficiënt worden opgeschaald. In 'ruststand' vervult eenieder zijn reguliere werkzaamheden, maar op het moment dat het nodig is, wordt het netwerk verder geactiveerd volgens een gezamenlijk opgesteld plan. Met dergelijke flexibele regionale netwerken neemt zowel het reactievermogen als het lerend vermogen van het onderwijsbestel toe. De raad vindt het de taak van de centrale overheid om een nationale, coherente visie te formuleren op onderwijs aan vluchtelingen, onder meer gebaseerd op wetenschap en 'best practices'. Ook worden met landelijke kaders spanningen voorkomen tussen het centrale en het lokale niveau, of tussen overheden en bijvoorbeeld onderwijsbesturen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs. De centrale overheid zorgt verder voor adequate en voorspelbare financiering, voor de aanwezigheid van scholingsmogelijkheden en voor de betrokkenheid van landelijke partners als het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers), de LOWAN (Landelijke Onderwijs Werkgroep voor Asielzoekers en Nieuwkomers) en de Inspectie van het Onderwijs.