

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en
de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
Mevrouw mr. drs. I.K. van Engelshoven
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk
20180016/1112

Contactpersoon

Plaats/datum

Den Haag, 17 januari 2018

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp

Advies *Vluchtelingen en onderwijs* onder uw aandacht
brengen

Mevrouw de Minister, Mijnheer de Minister,

De Onderwijsraad publiceerde in februari 2017 het advies *Vluchtelingen en onderwijs*. De raad constateerde in dit advies dat het Nederlandse onderwijsstelsel er niet voldoende op voorbereid is om binnen korte tijd veel vluchtelingenkinderen van goed onderwijs te voorzien. De verhoogde instroom van vluchtelingen in 2014, 2015 en 2016 had laten zien dat het Nederlandse onderwijsstelsel problemen heeft met de opvang van grote aantallen nieuwkomers. De raad concludeerde ook dat ondanks een aantal beleidsmaatregelen deze situatie nog niet blijvend is veranderd. Als zich weer een toestroom voordoet, is het Nederlandse onderwijsstelsel daar nog steeds niet klaar voor.

Als vluchtelingen verstoken blijven van goed onderwijs, heeft dat zwaarwegende maatschappelijke consequenties. Onderwijs bepaalt voor een belangrijk deel in hoeverre vluchtelingen erin slagen zich een goede uitgangspositie te verwerven voor deelname aan de maatschappij.¹

Uw voorgangers gaven aan dat het aan het volgende kabinet is om te bepalen of, en zo ja op welke facetten verdere intensivering van het beleid noodzakelijk is.² Wij willen het advies van de raad dan ook opnieuw onder uw aandacht brengen. Op 21 december jongstleden zijn ook Kamervragen gesteld over het onderwijs aan vluchtelingenkinderen en de stand van zaken met betrekking tot de aanbevelingen van de Onderwijsraad.³

In de afgelopen periode hebben vele betrokken partijen voortgang geboekt in de beleidsuitvoering. Zo heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aangekondigd dat er in het inburgeringsstelsel meer aandacht komt voor groepen die achterblijven.⁴ Er is echter meer nodig en u bent daarbij ook aan zet. De raad meent dat aanvullende maatregelen gewenst zijn om de toegankelijkheid van het onderwijs aan vluchtelingen te verbeteren, de kwaliteit te verhogen en de organisatie efficiënter te maken. Dit is niet alleen voor de vluchtelingen zelf

¹ Onderwijsraad (2017), *Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*; Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L. & Leerkes, A. (2015), *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*; Hartgers, M., Van der Houwen, K. & Jennissen, R. (2017), *Onderwijs*, in M. Maliepaard, B. Witkamp & R. Jennissen (eds.) *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek* (39-62).

² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017), *Beleidsreactie Onderwijsraadadvies 'Vluchtelingen en onderwijs'*.

³ Hoofdindieners E.M. Westerveld (GroenLinks).

⁴ *Reactie minister Koolmees op SCP-rapport over Somaliërs in Nederland*.

van belang, maar ook voor de samenleving als geheel. Hieronder lichten we kort de drie hoofdaanbevelingen uit het advies nogmaals toe.

Hoofdaanbeveling 1: vergroot de toegankelijkheid van het onderwijs in alle fasen van de loopbaan

Het advies van de Onderwijsraad gaat over bijna de gehele schoolloopbaan: van voorschoolse voorzieningen, funderend onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs tot inburgering. Eén van de punten waarop dringend actie van de rijksoverheid noodzakelijk is, is het bevorderen van de doorstroom van vluchtelingen uit de internationale schakelklassen naar het vervolgonderwijs. In het onderwijsverslag 2014-2015 rapporteerde de Inspectie al dat er grote verschillen in onderwijskwaliteit bestaan tussen verschillende internationale schakelklassen.⁵ Een nadere rapportage hierover zou eind 2016 verschijnen, maar dit wordt waarschijnlijk april 2018. In het integratieproces van vluchtelingen is echter, zo constateert met de Onderwijsraad ook de WRR, geen tijd te verliezen.⁶ De knelpunten in de internationale schakelklassen maken dat vluchtelingenkinderen en andere nieuwkomers niet op de plek in het onderwijs terechtkomen die recht doet aan hun (potentiële) capaciteiten.⁷ Zij stromen te vaak door naar de laagste vormen van vervolgonderwijs. De rijksoverheid hoort schoolbesturen en gemeenten daarom niet alleen te helpen bij het opzetten van nieuwe isk-voorzieningen. Zij hoort haar stelselverantwoordelijkheid voor dit deel van het onderwijs ook vorm te geven door het systematisch te monitoren en te evalueren.

Hoofdaanbeveling 2: investeer in deskundigheid en onderwijsmaterialen

Onder uw voorgangers is de focus van het beleid al voorzichtig verschoven van het creëren van voldoende onderwijsaanbod naar verbetering van de kwaliteit van dat aanbod. Echter, zonder structurele investeringen in deskundigheid en materialen zal de kwaliteit van het onderwijs aan vluchtelingen niet duurzaam verbeteren. Bovendien mogen investeringen in het onderwijs aan vluchtelingen (en andere nieuwkomers) niet ten koste gaan van het onderwijs aan andere (kwetsbare) groepen. De lerarenbeurzen zijn bijvoorbeeld ook beschikbaar gesteld voor nt2-professionalisering⁸, maar het totale beschikbare bedrag voor deze beurzen is niet dienovereenkomstig verhoogd. Ook verdere verbetering van de kwaliteit van onderwijsmaterialen is gewenst. Het aantal anderstalige nieuwkomers in het onderwijs is per leeftijdsgroep veelal te klein om een interessante markt te vormen voor commerciële ontwikkelaars. De overheid kan financiële prikkels geven die het voor gespecialiseerde uitgeverijen aantrekkelijk maken om samen met wetenschap en praktijk programma's te ontwikkelen en te actualiseren, of prototypes van materialen te maken die vervolgens aan verschillende lespraktijken kunnen worden aangepast.⁹

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

Een speerpunt in het huidige beleid is het stimuleren van regionale samenwerking rond de opvang van vluchtelingen in het onderwijs. De raad vindt dit een verstandige koers. Echter, de 'regio' is voor een groot deel

⁵ Inspectie van het Onderwijs (2016), *De Staat van het Onderwijs. Onderwijsverslag 2014/2015*, p.106. De bijeenkomst bij Sardes *Hoe kunnen we onderwijs aan nieuwkomers duurzaam en regionaal helpen organiseren?* (zie http://www.sardes.nl/nieuwsbrief/nieuwsbrief.php?nieuwsbrief_id=61) op 31 oktober jl. bevestigde dit beeld.

⁶ Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L. & Leerkes, A. (2015), *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*.

⁷ Zie ook het verslag van de landelijke bijeenkomst met isk's en mbo-instellingen, georganiseerd door LOWAN, de MBO Raad en de VO-raad op 10 november jl. (<https://www.lowan.nl/voortgezet-onderwijs/nieuws/isk-doorstroom-naar-mbo>).

⁸ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017), *Beleidsreactie Onderwijsraadadvies 'Vluchtelingen en onderwijs'*, p.3.

⁹ De Onderwijsraad meent overigens dat het gehele beleid gericht op de kwaliteit van het onderwijs aan vluchtelingen hoort te worden geflankeerd door een langlopende onderzoeksagenda. Zie Onderwijsraad (2017), *Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*.

afhankelijk van duidelijke en consistente landelijke kaders. De meest versturende factor in dit verband is het grote aantal verhuizingen van vluchtelingen tijdens de asielprocedure. In deze context is goed onderwijs aan vluchtelingen welhaast onmogelijk. Gelukkig meldt het regeerakkoord hierover het volgende: "Het aantal verhuisbewegingen wordt (...) tot een minimum beperkt, zeker waar het schoolgaande kinderen betreft, van hen wordt in principe niet verlangd elders binnen Nederland te verhuizen."¹⁰ Maar wat het minimum is, wordt niet gespecificeerd en ook de woorden "in principe" laten nog veel ruimte over. De Onderwijsraad maakt zich hier zorgen over en hij staat daarin niet alleen.¹¹ De raad dringt erop aan om de schoolloopbaan van vluchtelingen daadwerkelijk zo min mogelijk te laten doorkruisen door verhuizingen.

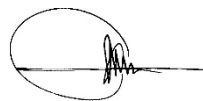
Tot slot is het van belang dat u de verantwoordelijkheid voor toegankelijk en goed onderwijs aan vluchtelingen niet alléén bij gemeenten, schoolbesturen en samenwerkingsverbanden neerlegt. Landelijke kaders en regionale samenwerking zijn beide nodig.¹² Op dit moment is er nog sprake van rechtsongelijkheid: het maakt voor onderwijskansen veel uit waar iemand als vluchteling in Nederland terechtkomt.¹³ In sommige regio's komt de gewenste samenwerking helaas niet vanzelf tot stand en het Rijk kan meer doen om ook daar de decentrale actoren tot actie aan te zetten. Het is verstandig dat nu te doen, zodat de flexibiliteit om snel te reageren op een verhoogde instroom georganiseerd is vóórdat het zover is. Alleen dan zal het onderwijsstelsel klaar staan en niet opnieuw ernstig overvallen worden door een plotselinge toestroom.

Het bijgevoegde advies gaat dieper in op bovenstaande oplossingsrichtingen en we hopen dat u het advies ter harte zult nemen bij de gewenste verdere intensivering van het beleid. De raad meent dat deze aanbevelingen bijdragen aan een betere start van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving, nu en in de toekomst.

Met beleefde groet,



Prof. dr. Henriëtte Maassen van den Brink
Voorzitter



Drs. Cees van 't Veen
Interim-secretaris

Bijlage: twee exemplaren van het advies *Vluchtelingen en onderwijs*

¹⁰ *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*, p.53.

¹¹ Zie de (herhaalde) oproep van onder andere UNICEF Nederland, gepubliceerd op 20 september 2017.

¹² Het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom van 27 november 2015 vermeldde ook expliciet dat de partijen het akkoord zagen "als een start richting een blijvende samenwerking tussen de verschillende overheidslagen".

¹³ Onderwijsraad (2017). *Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*, p.43; Maarse, J., Van Es, W. & Schilder, J. (2017), *Organiseren van nieuwkomersonderwijs. Anticiperen op aanbod*. Een bijeenkomst met direct betrokkenen bij de Onderwijsraad afgelopen juni bevestigde dit beeld nogmaals.