

Advies

Vluchtelingen en onderwijs

Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit



Vluchtelingen en onderwijs

Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit

Colofon

De Onderwijsraad is een onafhankelijk adviescollege, opgericht in 1919. De raad adviseert, gevraagd en ongevraagd, over hoofdlijnen van het beleid en de wetgeving op het gebied van het onderwijs. Hij adviseert de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Economische Zaken. De Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal kunnen de raad ook om advies vragen. Gemeenten kunnen in speciale gevallen van lokaal onderwijsbeleid een beroep doen op de Onderwijsraad.

De raad gebruikt in zijn advisering verschillende (bijvoorbeeld onderwijskundige, economische en juridische) disciplinaire aspecten en verbindt deze met ontwikkelingen in de praktijk van het onderwijs. Ook de internationale dimensie van educatie in Nederland heeft steeds de aandacht.

De raad adviseert over een breed terrein van het onderwijs, dat wil zeggen van voorschoolse educatie tot aan postuniversitair onderwijs en bedrijfsopleidingen. De producten van de raad worden gepubliceerd in de vorm van adviezen, studies en verkenningen. Daarnaast initieert de raad seminars en websitediscussies over onderwerpen die van belang zijn voor het onderwijsbeleid.

Advies *Vluchtelingen en onderwijs*, uitgebracht aan de Minister en aan de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Registratienummer: 20170034/1112, februari 2017.

Uitgave van de Onderwijsraad, Den Haag, 2017.

ISBN 978-946121-056-2

Bestellingen van publicaties:

Onderwijsraad
Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
email: secretariaat@onderwijsraad.nl
telefoon: (070) 310 00 00 of via de website:
www.onderwijsraad.nl

Ontwerp en opmaak:
www.balyon.com

Drukwerk:
Drukkerij Excelsior, Den Haag

© Onderwijsraad, Den Haag.
Alle rechten voorbehouden. All rights reserved.

Aan de Minister en Staatssecretaris van
Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw dr. M. Bussemaker en de heer drs. S. Dekker
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
20170034/1112

Contactpersoon

Plaats/datum
Den Haag, 23 februari 2017

Uw kenmerk

Doorkiesnummer

Onderwerp
Advies Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit

Mevrouw de Minister, mijnheer de Staatssecretaris,

Met genoegen biedt de Onderwijsraad u zijn advies aan: *Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*. De raad brengt het uit op eigen initiatief en beantwoordt daarmee de vraag wat het onderwijs kan doen om te bevorderen dat vluchtelingen snel een goede plek vinden in de Nederlandse samenleving.

De Onderwijsraad beklemtoont dat een succesvolle integratie van vluchtelingen een belangrijke voorwaarde is om de negatieve beeldvorming over vluchtelingen tegen te gaan. De polarisatie in Nederland over de komst van vluchtelingen gaat immers voor een deel over de maatschappelijke kosten van de ongunstige sociaaleconomische positie van vluchtelingen. Tekortkomingen in het onderwijs aan vluchtelingen zijn op de lange termijn onwenselijk. Dit leidt onder andere tot hogere kosten in sociale zekerheid, (geestelijke) gezondheidszorg en participatiebemiddeling. De raad vindt ook dat het onderwijs aan vluchtelingen niet ten koste mag gaan van het onderwijs aan andere (kwetsbare) groepen. De extra investeringen van de overheid in onderwijs aan vluchtelingenkinderen juicht de raad dan ook toe. Een simpele kosten-batenanalyse leert dat op de lange termijn investeringen in onderwijs zichzelf terugverdienen. Immers, investeren in voor- en vroegschoolse educatie voor jonge kinderen zorgt ervoor dat zij met een minder grote achterstand aan het basisonderwijs beginnen. Investeren in het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs kan vluchtelingenkinderen mogelijkwijs behoeden voor voortijdig schoolverlaten. Investeren in volwassenen stelt hen in staat hun opleidingsniveau te verhogen en een Nederlands diploma te behalen, waardoor zij meer kans maken op de arbeidsmarkt en minder gebruik hoeven maken van sociale voorzieningen. Daarnaast benadrukt de raad dat het onderwijs niet alleen een kwalificerende functie heeft, maar ook socialiseert en bijdraagt aan de persoonsvorming. Zoals de raad eerder heeft betoogd gaat het in het onderwijs – óók het onderwijs aan vluchtelingen – om het centraal stellen van democratische waarden.

De raad pleit voor meer aandacht voor onderwijs in het vluchtelingenbeleid én voor goede basisvoorzieningen die kunnen worden opgeschaald bij een piek in de instroom. Het onderwijsbestel is nu onvoldoende voorbereid op de komst van vluchtelingen. Dat bleek in de afgelopen jaren toen er relatief veel mensen naar Nederland kwamen. Ondanks aangebrachte verbeteringen in de onderwijsvoorzieningen hebben vluchtelingen – ook leerplichtigen – nog steeds onvoldoende toegang tot scholen, opleidingen en cursussen. Daarnaast is de kwaliteit van het aanbod niet goed genoeg en kan de organisatie efficiënter.

De raad adviseert de toegankelijkheid van het onderwijs voor vluchtelingen te verbeteren in alle fasen van de leerloopbaan. Zo zouden alle vluchtelingenpeuters toegang moeten hebben tot goede voorschoolse voorzieningen. Gemeenten, scholen en de inspectie kunnen de handen ineenslaan om leerplichtige vluchtelingen gemakkelijker te plaatsen op

basisscholen en middelbare scholen. Ook doet de raad voorstellen om de doorstroom van vluchtelingen naar hogere niveaus in het voortgezet onderwijs en in het middelbaar beroepsonderwijs te bevorderen. Tot slot kunnen gemeenten de regio van de inburgering meer naar zich toe trekken en vluchtelingen beter begeleiden.

Om de kwaliteit van het onderwijs aan vluchtelingen te verbeteren, zijn investeringen nodig in de deskundigheid van leraren én in betere lesmaterialen. Er is binnen lerarenteams meer expertise nodig van tweedetaalverwerving en – didactiek, van internationale competenties en van trauma's. Verder kan de overheid een sterkere rol spelen bij de totstandkoming van lesmethoden en toetsmaterialen.

Tot slot doet de raad aanbevelingen om het onderwijs efficiënter te organiseren. Meer aandacht voor onderwijs in het vluchtelingenbeleid moet leiden tot sneller starten met scholing en tot minder verhuizingen (en dus ononderbroken leerloopbanen) in de asielperiode. De raad pleit ook voor regionale netwerken van scholen, gemeenten en andere betrokkenen. Zo'n netwerk maakt een plan voor opschaling van regionale onderwijsvoorzieningen bij een piek in de instroom én deelt kennis met andere netwerken. De centrale overheid stelt de landelijke kaders vast voor het onderwijs aan vluchtelingen en zorgt voor adequate financiering.

De raad hoopt dat dit advies bijdraagt aan een betere start van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving.

Met beleefde groet,



Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter



Dr. J.A. Bartelse
Secretaris ad Interim

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding: vluchtelingen en onderwijs op de politiek-maatschappelijke agenda	9
1.1 Aanleiding: meer vluchtelingen met ongunstige perspectieven op participatie	9
1.2 Adviesvraag: Wat kan het onderwijs doen om te bevorderen dat vluchtelingen snel een goede plek vinden in de Nederlandse samenleving?	12
2 Advies: richt het beleid zo in dat toegang, kwaliteit en organisatie van onderwijs aan vluchtelingen worden verbeterd	15
2.1 Argument 1: goed onderwijs voor vluchtelingen is van groot belang	15
2.2 Argument 2: beleid moet voorbereid zijn op pieken en dalen vluchtelingeninstroom	17
2.3 Argument 3: het onderwijs is onvoldoende toegankelijk voor vluchtelingen	18
2.4 Argument 4: de kwaliteit van het onderwijs aan vluchtelingen kan beter	22
2.5 Argument 5: het onderwijs aan vluchtelingen is niet efficiënt georganiseerd	23
3 Aanbeveling 1: vergroot de toegankelijkheid van het onderwijs in alle fasen van de loopbaan	27
3.1 Voorschoolse voorzieningen: geef alle vluchtelingenpeuters toegang	27
3.2 Funderend onderwijs: laat scholen, gemeenten en inspectie de handen ineenslaan	28
3.3 Middelbaar beroepsonderwijs: benut bestaande beleidsruimte én maak combinaties met taalonderwijs	29
3.4 Inburgering: begin sneller en pak het doelgericht aan	30
4 Aanbeveling 2: investeer in deskundigheid en onderwijsmaterialen	33
4.1 Blijf investeren in kennis van leraren en pedagogisch medewerkers	33
4.2 Investeer continu in de kwaliteit van leerlijnen, lesmethoden en toetsen	36
5 Aanbeveling 3: geef onderwijs hogere prioriteit in het asielbeleid en stimuleer samenwerking	39
5.1 Start snel met onderwijs op één plek	39
5.2 Stimuleer netwerkvorming en kennisdeling	41
Afkortingen	45
Literatuur	46
Geraadpleegde deskundigen	50

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 hen zelf 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.

In de afgelopen jaren kwamen er door oorlogsgeweld meer vluchtelingen naar Nederland dan voorheen. Hun perspectieven op werk en participatie in bredere zin zijn slecht. Wat kan het onderwijs voor ze doen?

1 Inleiding: vluchtelingen en onderwijs op de politiek-maatschappelijke agenda

1.1 Aanleiding: meer vluchtelingen met ongunstige perspectieven op participatie

Vluchtelingen in de wereld en in Nederland

Al eeuwenlang vluchten over de hele wereld mensen over internationale grenzen of raken zij binnen de landsgrenzen ontheemd. In totaal hebben op dit moment meer dan 65 miljoen mensen hun omgeving gedwongen achtergelaten – meer dan ooit tevoren. Ruim 21 miljoen onder hen zijn (internationale) vluchtelingen; van hen is meer dan de helft onder de achttien en komt meer dan de helft uit drie herkomstlanden: Somalië, Afghanistan en Syrië. Ongeveer 6% (van het totaal van 65 miljoen) bevindt zich in Europa.¹ In 2015 was het totaal aantal eerste asielaanvragen in de Europese Unie ruim 1,25 miljoen, waarvan bijna 442.000 in Duitsland, ruim 174.000 in Hongarije en ruim 156.000 in Zweden. In Nederland dienden in 2015 meer dan 43.000 personen een eerste asielverzoek in.² Enkele jaren geleden was dit aantal flink lager, maar medio jaren negentig waren de aantallen juist vergelijkbaar. In 2016 is het aantal asielaanvragen in de Europese Unie inclusief Nederland een stuk gedaald, vooral als gevolg van het akkoord van de Europese Unie met Turkije (18 maart 2016) en het sluiten van de grenzen op de zogenoemde Balkan-route naar West-Europa. Het totaal aantal eerste asielaanvragen in Nederland in 2016 was ruim 18.000.³

Ook in Nederland vormen vluchtelingen reeds lange tijd een deel van de bevolking en dit zal waarschijnlijk zo blijven. De bevolkingsprognose van het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) geeft aan dat met name mensen uit het Midden-Oosten en Sub-Sahara Afrika de komende decennia zullen blijven proberen om te migreren naar Nederland (en andere welvarende landen).⁴ Een substantieel deel van deze mensen zal proberen een asielstatus te krijgen en vervolgens gezinsleden en huwelijkspartners laten nareizen. Sommige migranten zullen uiteindelijk terugkeren (of opnieuw migreren⁵), maar het is reëel om te verwachten dat een groot deel in Nederland zal blijven.⁶ In januari 2016 werden de grootste groepen vluchtelingen in Nederland gevormd door mensen van Afgaanse (44.000), Iraakse (56.000), Iraanse (38.000), Soma-

1 Gebaseerd op United Nations High Commissioner for Refugees, 2017.

2 Sociaal-Economische Raad, 2016.

3 Cijfers IND, zoals geciteerd in Sociaal-Economische Raad, 2016.

4 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014a.

5 Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker & Leerkes, 2015.

6 Leerkes & Scholten, 2016.

lische (39.000) en Syrische (44.000) afkomst. Op dat moment waren er ook ongeveer 8.000 mensen uit Eritrea in Nederland. Deze cijfers zijn overigens inclusief de tweede generatie, die – logischerwijs – groter is naarmate de groep langer in Nederland verblijft. Grofweg een kwart van de Afghanen, Irakezen en Iraniërs in Nederland is hier geboren.⁷ Van de recent gearriveerde personen met een Eritrese of Syrische achtergrond is 40% jonger dan twintig jaar.⁸

Op grond van het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) hebben minderjarige vluchtelingen hetzelfde recht op onderwijs als andere kinderen in Nederland (zie kader). Voor alle kinderen van vijf tot achttien jaar die in Nederland wonen, geldt dezelfde wet- en regelgeving op het gebied van de leer- en kwalificatieplicht.

Recht op onderwijs voor vluchtelingenkinderen

Ieder kind heeft recht op onderwijs zodra hij of zij Nederland binnenkomt, behalve als het doel het houden van vakantie is. Dat is vastgelegd in het Internationaal Verdrag van de Rechten van het Kind (artikel 28). Dat betekent dat ieder kind zo snel mogelijk onderwijs moet krijgen, waar hij of zij zich ook bevindt.⁹ In de Europese Richtlijn staat dat asielzoekerskinderen na indiening van de asielaanvraag binnen drie maanden toegang moeten hebben tot onderwijs.¹⁰

In Nederland verblijven vluchtelingen soms tijdelijk in zogenoemde crisisopvang, onder verantwoordelijkheid van gemeenten. Dit zijn locaties zoals sporthallen, die normaal bij incidenten of rampen worden gebruikt. Crisisopvang is bedoeld voor in beginsel maximaal 72 uur, waarna de vluchtelingen kunnen doorstromen naar opvanglocaties van het COA (Centraal Orgaan opvang Asielzoekers) en naar school kunnen. Kinderen die in de crisisopvang verblijven, gaan niet naar school.¹¹ Vluchtelingen verblijven soms ook voor zes tot twaalf maanden in de noodopvang van het COA: hallen en paviljoens met een opvangcapaciteit van 300 tot meer dan 600 bewoners. In de periode waarin het aantal vluchtelingen relatief hoog was, duurde het soms weken voordat kinderen in de noodopvang naar school konden.¹²

De sociaaleconomische positie van vluchtelingen verschilt per groep, maar is ongunstig

De hoge werkloosheid onder de vier vluchtelingengroepen die al wat langer in Nederland zijn (uit Irak, Afghanistan, Iran en Somalië) wordt gezien als een groot probleem.¹³ Met name gedurende de eerste jaren in Nederland is de arbeidsmarktparticipatie van deze vluchtelingen heel laag. Ook daarna blijft zij achter bij die van mensen zonder migratieachtergrond en andere migranten.¹⁴ De WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) vergeleek eind 2015¹⁵ deze vier vluchtelingengroepen met elkaar en met Nederlanders zonder migratieachtergrond aan de hand van enkele sociaaleconomische indicatoren, zoals participatie op de arbeidsmarkt, bijstandsafhankelijkheid en armoede. Hieruit kwam een ongunstig beeld naar voren, ook al waren er grote verschillen tussen bijvoorbeeld Iraniërs en Somaliërs. Inmiddels zijn er recen-

7 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016, p.37-38. Zie het kader verderop over de terminologie die de Onderwijsraad in dit advies hanteert.

8 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016, p.37.

9 Ingrado, 2015, p.2.

10 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2017, p.2.

11 Ingrado, 2015, p.2.

12 Kinderombudsman, 2016, p.34.

13 Dourleijn, Muller, Dagevos, Vogels, Van Doorn, e.a., 2011; VluchtelingenWerk, 2014; Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker & Leerkes, 2015.

14 Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker & Leerkes, 2015.

15 Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker & Leerkes, 2015; gebaseerd op het jaarrapport integratie 2013 (SCP) en jaarrapport integratie 2014 (CBS).

tere cijfers beschikbaar en is ook wat meer bekend over Syriërs en Eritreeërs in Nederland. Deze nieuwe cijfers bevestigen het ongunstige beeld van lage participatiegraad¹⁶, werkloosheid en armoede. Veel mensen uit (eerdere en recente) vluchtelingengroepen zijn nog steeds afhankelijk van de bijstand.¹⁷

Vluchtelingengroepen hebben vergeleken met andere migranten en mensen zonder migratieachtergrond de laagste inkomens.¹⁸ Vrouwelijke vluchtelingen zijn gemiddeld genomen minder vaak economisch zelfstandig dan andere vrouwen. Van alle Somalische vrouwen is dat zelfs minder dan 3%.¹⁹

Onderwijsfactoren bepalen voor een belangrijk deel de sociaaleconomische positie

Wat zijn bepalende factoren voor de ongunstige arbeidsmarktpositie van vluchtelingen? De WRR noemt er een aantal, zoals geringe werkervaring, het ontbreken van relevante sociale netwerken, de 'verloren tijd'²⁰ tijdens de asielpprocedure, de inspanningen ten behoeve van gezinshereniging in de periode na statusverlening²¹, de psychische gezondheid en discriminatie.²² De WRR noemt ook een aantal factoren die direct met onderwijs te maken hebben. Een van die factoren is een lage en/of een elders voltooide opleiding; een voltooide opleiding in het land van herkomst biedt minder arbeidskansen dan een Nederlandse, mede doordat diploma's uit bepaalde herkomstlanden niet worden erkend.²³ Beheersing van het Nederlands speelt ook een rol. Taal- en inburgeringscursussen kunnen dit verbeteren,²⁴ maar inburgeringscijfers voor vluchtelingen zijn evenmin gunstig.²⁵ Ook de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) benadrukt dat nationale verschillen tussen onderwijssystemen en -beleid ertoe doen voor de onderwijsprestaties van immigranten. Bij het verklaren van verschillen in onderwijsprestaties blijkt het land waar een immigrant naar school gaat belangrijker dan het land waar hij of zij vandaan komt.²⁶

Vluchtelingen, onderwijs en de democratische samenleving

De Onderwijsraad gaat in dit advies na wat vooral het onderwijs kan doen om te bevorderen dat vluchtelingen snel een plek vinden in de Nederlandse samenleving. Zoals het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) onlangs benadrukte bieden taalbeheersing en onderwijs op zichzelf geen garanties voor evenredige participatie op de arbeidsmarkt, ook niet voor de tweede generatie: "Betere hulpbronnen in de vorm van Nederlandse taalbeheersing en hogere opleidingsniveaus zijn kennelijk niet voldoende".²⁷ Omgekeerd geldt echter wel dat het gevolgde

16 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016, p.66.

17 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016, p.11,65.

18 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016, p.12,68.

19 Voor Iraanse vrouwen geldt dat in mindere mate; zie Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016, p.72.

20 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2013, in Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker & Leerkes, 2015, p.14.

21 Een verzoek hiertoe moet in de eerste drie maanden na statusverlening worden ingediend.

22 "Specifiek onderzoek naar discriminatie van vluchtelingengroepen ontbreekt, maar men mag aannemen dat zij, net als andere migranten, vanwege hun herkomst minder kansen hebben op werk (Andriessen et al. 2010; Andriessen en Dagevos 2014)"; in Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker & Leerkes, 2015, p.15.

23 Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker & Leerkes, 2015, p.14.

24 Ibid. p.15.

25 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016c. Voor het cohort vluchtelingen dat in het eerste kwartaal van 2013 inburgeringsplichtig is geworden en waarvan de initiële inburgeringstermijn in het eerste kwartaal van 2016 is afgelopen, is het beeld dat 66% nog inburgeringsplichtig was. 30% had aan de plicht voldaan, 3% procent had ontheffing. Zie ook Algemene Rekenkamer, 2017.

26 Organisation for Economic Co-operation and Development, 2015 (zoals aangehaald in *The Economist*, 10 december 2016).

27 Huijnk & Andriessen, 2016, p.24. Deze verdiepende studie concentreerde zich overigens met name op de eerste en tweede generatie migranten van Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse herkomst, niet op vluchtelingen.

onderwijs voor een groot deel de kansen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt bepaalt.²⁸ Volwaardige participatie zonder taalbeheersing en zonder goede opleiding is welhaast ondenkbaar. De maatschappij is daarnaast ook gebaat bij een goed opleidingsniveau van de burgers en bijvoorbeeld kennis van democratische principes en democratische instituties. Het onderwijs kwalificeert immers niet alleen, maar socialiseert ook. Kortom: als vluchtelingen geen gelijke kansen krijgen in het onderwijs, is dat slecht voor hun participatie op de arbeidsmarkt en voor het vinden van een plek in de democratische samenleving in het algemeen. Ook wordt door gebrek aan onderwijs het gevaar groter van een kloof met de burgers van het ontvangende land.

De Onderwijsraad beklemtoont in dit verband – evenals onder andere de SER (Sociaal-Economische Raad)²⁹ – dat een succesvolle integratie van vluchtelingen een belangrijke voorwaarde is om de negatieve beeldvorming over vluchtelingen tegen te gaan. De polarisatie in Nederland over de komst van vluchtelingen gaat immers voor een deel over de maatschappelijke kosten van de ongunstige sociaaleconomische positie van vluchtelingen en de mogelijke achterstelling van andere zwakke groepen in de Nederlandse samenleving.³⁰ Uiteraard is het ook voor vluchtelingen zelf beter als het onderwijs hen goed op weg helpt en als zij zich zo snel mogelijk na aankomst realiseren dat hun kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt in elk geval gering zijn zonder enige taalkennis en opleiding. De Onderwijsraad beschouwt integratie en participatie daarmee als een tweerichtingsproces. Enerzijds moet de overheid duidelijke kaders bieden, zodat alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn, en daarnaast participatie van vluchtelingen actief stimuleren. Hierin heeft overigens de gehele ontvangende samenleving een rol. Anderzijds mag van vluchtelingen, net als van andere nieuwkomers, worden verwacht dat ze zich inzetten om zo snel mogelijk de taal en de belangrijkste gewoonten en gebruiken van het gastland te leren kennen.

1.2 **Adviesvraag: Wat kan het onderwijs doen om te bevorderen dat vluchtelingen snel een goede plek vinden in de Nederlandse samenleving?**

In dit advies geeft de Onderwijsraad antwoord op de volgende vraag.

Wat kan het onderwijs doen om te bevorderen dat vluchtelingen snel een goede plek vinden in de Nederlandse samenleving?

Afbakening

Dit advies over vluchtelingen en onderwijs is op twee manieren afgebakend.

Ten eerste is het advies gericht op vluchtelingen in de eerste twee à drie jaar na binnenkomst. Dit is de periode waarin de meeste vluchtelingen te maken krijgen met ingrijpende gebeurtenissen en situaties, zoals de asielpprocedure, verhuizingen binnen de asielopvang, gezinshereniging, inburgering en lokale integratie in een Nederlandse gemeente. Vanuit het oogpunt van onderwijs zijn dit cruciale jaren omdat vluchtelingen zonder kennis van de Nederlandse taal binnenkomen en onderwijservaring meenemen die vaak niet aansluit op de Nederlandse situatie. Voor leerplichtige vluchtelingen zijn het de jaren waarin eerste-opvangonderwijs wordt genoten en de overstap naar het reguliere onderwijs wordt gemaakt. Deze afbakening bete-

²⁸ Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016, p.42.

²⁹ Sociaal-Economische Raad, 2016, p.4.

³⁰ Zie ook Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2016.

kent overigens niet dat de Onderwijsraad vindt dat vluchtelingen (en andere nieuwkomers) daarna op zichzelf aangewezen dienen te zijn in het onderwijs: veel van hen zullen een langere periode baat hebben bij extra (taal)ondersteuning.³¹

Ten tweede is het advies specifiek gericht op het onderwijs voor vluchtelingen die niet beschikken over een startkwalificatie. Een startkwalificatie is een havo- of vwo-diploma of een diploma van een mbo-opleiding op minimaal niveau 2. Een startkwalificatie is een belangrijke minimumvereiste om in Nederland te kunnen participeren op de arbeidsmarkt. Een aanzienlijk deel van de meerderjarige vluchtelingen die binnenkomen heeft er geen, omdat zij voorafgaand aan de vlucht (te) weinig onderwijs hebben gevolgd of onderwijs hebben gevolgd waarvan de diploma's niet worden erkend als startkwalificatie. Het advies gaat in op wat het onderwijs voor deze vluchtelingen kan betekenen.

De raad besteedt overigens zowel aandacht aan de wijze waarop vluchtelingen binnen het onderwijs hun plek vinden als aan de wijze waarop het onderwijs hen helpt om mee te doen in de maatschappij. Door de samenstelling van de groep vluchtelingen kunnen de overdracht van kennis en vaardigheden en de socialisatie en persoonsvorming uiteenlopende vormen aannemen, zoals voorschoolse voorzieningen, funderend onderwijs, beroepsonderwijs en inburgering. In dit advies komen deze voorzieningen dan ook expliciet aan de orde.

Aanpak

Ter voorbereiding op dit advies heeft literatuuronderzoek plaatsgevonden en zijn conferenties bezocht en internationale en nationale bijeenkomsten bijgewoond. Daarnaast hebben vele gesprekken plaatsgevonden met experts en betrokkenen uit praktijk, beleid en wetenschap (zie bijlage). Ook heeft een oproep om mee te denken via de website van de Onderwijsraad tot reacties geleid, waarvan dankbaar gebruikgemaakt is. Verder is een aantal scholen bezocht. Een aantal experts heeft een concept van de tekst kritisch nagelezen of deelgenomen aan de commissie (zie bijlage).

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft de hoofdboodschap van de raad weer en onderbouwt waarom het onderwijs aan vluchtelingen beter kan en moet. De hoofdstukken 3 t/m 5 beschrijven hoe dit in praktijk kan worden uitgewerkt.

31 Volgens internationale reviewstudies veelal een periode van 4-7 jaar (Hajer, 2016a), waarbij ook de reguliere school en 'gewoon goed onderwijs' in een divers samengestelde groep in het beleid worden betrokken. Zie bijvoorbeeld ook Hill & Björk, 2008. In Zweden worden leerlingen tot vier jaar na aankomst als 'nieuwkomer' aangemerkt in het beleid (Hajer, 2016b).

Terminologie

In de statistieken van het CBS, zoals in paragraaf 1.1 geciteerd, wordt iedereen tot vluchteling geteld die zélf zijn geboorteland is ontvlucht of een kind is van iemand die is gevlucht. Iedere ingezetene die is geboren in een land waar veel vluchtelingen vandaan komen of een ouder heeft uit zo'n geboorteland, wordt dan uit praktisch oogpunt als vluchteling geteld. Dit advies hanteert de term vluchtelingen op een vergelijkbare manier: de mensen die via een asielverzoek Nederland zijn binnengekomen, hun nakomelingen en de huwelijkspartners en gezinsleden die zich eventueel later bij hen hebben gevoegd. Laatstgenoemde groep wordt in beleidsjargon vaak aangeduid met de term 'nareizigers'. Kenmerkend voor de groep vluchtelingen is dat deze bestaat uit mensen die afkomstig zijn uit landen waar de situatie zo bedreigend is (of was) dat ten minste een deel van hen op basis van de onveiligheid toestemming heeft gekregen om (voorlopig) in Nederland te blijven. Veel vluchtelingen komen uit oorlogsgebieden, maar er zijn ook vluchtelingen die in hun herkomstland om andere redenen gevaar lopen of liepen. Met de term vluchtelingen bedoelt de Onderwijsraad dus zowel asielzoekers als statushouders (asielzoekers van wie het asielverzoek is ingewilligd). Waar nodig maakt dit advies wel onderscheid tussen het brede begrip vluchtelingen en de term asielzoekers. Asielzoekers zijn mensen die een asielverzoek hebben ingediend en nog in afwachting zijn van het besluit over een verblijfsstatus. Zij verblijven in de asielopvang, met de specifieke voorzieningen, rechten en plichten die daarbij horen.

Vluchtelingen vormen een deel van de bredere groep nieuwkomers of migranten. Nieuwkomers of migranten zijn alle mensen die vanuit een ander land naar Nederland zijn gekomen om hier - al dan niet tijdelijk - een nieuw bestaan op te bouwen.

De Onderwijsraad besteedt in dit advies geen specifieke aandacht aan uitgeprocedeerde asielzoekers: mensen van wie het asielverzoek is afgewezen. Hun mogelijkheden om verder te procederen zijn uitgeput of zij maken er geen gebruik van. Deze groep is ook relevant voor het onderwijs, al was het maar omdat de Nederlandse Leerplichtwet en het Internationale Verdrag inzake de Rechten van het Kind, waarin het recht op onderwijs is vastgelegd, geen onderscheid mag maken naar verblijfsstatus. De raad heeft de specifieke problemen van deze groep echter niet onderzocht in het kader van dit advies.

Het onderwijs voor vluchtelingen moet beter. Vluchtelingen hebben onvoldoende toegang tot scholen, opleidingen en cursussen. De kwaliteit van het onderwijs voor vluchtelingen laat te wensen over en de organisatie kan efficiënter.

2 **Advies: richt het beleid zo in dat toegang, kwaliteit en organisatie van onderwijs aan vluchtelingen worden verbeterd**

De uitdaging om vluchtelingen via het onderwijs een passende plek te bieden in de Nederlandse samenleving, is niet nieuw. Ze zal zich bovendien in de toekomst regelmatig voordoen, want het is realistisch te verwachten dat vluchtelingen naar ons land zullen blijven komen en dat een groot deel van hen zal blijven.³² Goed onderwijs voor vluchtelingen komt ook de Nederlandse samenleving ten goede: nieuwkomers die via hun opleiding gelijke kansen krijgen, integreren gemakkelijker.

Toegankelijkheid en kwaliteit van het onderwijs voor vluchtelingen laten te wensen over. Nieuwkomers, die toch al met een (taal)achterstand binnenkomen, krijgen via het onderwijs onvoldoende kansen om hun onderwijspotentieel te realiseren. Daarnaast is het onderwijs niet doelmatig door onvoldoende efficiënte organisatie. Het bestel dient te zijn voorbereid op de plotselinge komst van meer vluchtelingen. De raad constateert dat dit nu niet het geval is. Dit ondanks tal van verbeteringen in de onderwijsvoorzieningen nadat in 2014, 2015 en begin 2016 relatief meer vluchtelingen in Nederland aankwamen. Het onderwijsbestel is inmiddels beter op ze berekend, maar nog niet voldoende.

De raad vindt dat de overheid de verantwoordelijkheid heeft om ervoor te zorgen dat een nieuwe toestroom niet weer tot knelpunten zal leiden als gevolg van het ontbreken van een goede basisstructuur. Daarnaast bepleit de raad een algehele verbetering van de toegankelijkheid, kwaliteit en doelmatigheid van het onderwijs aan vluchtelingen. De raad vindt dat in het asielopvangbeleid onderwijs meer prioriteit verdient, en dat voorzieningen voor vluchtelingen bij een grote toename van de vluchtelingeninstroom snel moeten kunnen worden opgeschaald, zonder concessies ten aanzien van de kwaliteit. Op die manier kan een lange opstartfase voor onderwijsvoorzieningen bij nieuwe pieken in de instroom voorkomen worden.

2.1 **Argument 1: goed onderwijs voor vluchtelingen is van groot belang**

Om een plek in de samenleving te kunnen innemen is onderwijs van cruciaal belang. In het onderwijs leren nieuwkomers Nederlands spreken, leren ze andere mensen kennen en zetten ze de eerste stappen die leiden naar participatie in de samenleving. Wie goed is opgeleid en

³² Leerkes & Scholten, 2016.

Nederlands spreekt, kan informatie tot zich nemen, de Nederlandse samenleving begrijpen en zich daar deel van voelen.

Ook voor kansen op de arbeidsmarkt speelt onderwijs een belangrijke rol. Ingrediënten voor succes zijn immers: een goede beheersing van de Nederlandse taal, het bezit van een (Nederlands) diploma, en toegang tot potentiële werkgevers via het onderwijs. In een recent rapport wijst het SCP er evenwel op dat Nederlanders met een Turkse, Marokkaanse, Antilliaanse of Surinaamse achtergrond, ook als zij wel goed zijn opgeleid, toch veel problemen ondervinden bij het vinden van een passende plek op de arbeidsmarkt. Onderwijs alleen is dus geen voldoende voorwaarde voor succes op de arbeidsmarkt, zeker niet in tijden van laagconjunctuur.³³ Feit blijft echter dat onderwijs één van de meest bepalende factoren is om een passende plek te vinden en dus een noodzakelijke voorwaarde is voor een groep om te participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Onderwijs draagt bij aan de culturele, maatschappelijke en sociaaleconomische integratie.³⁴ Een hoog opleidingsniveau kan het risico op werkloosheid verlagen.³⁵

De raad vindt dat de ongunstige arbeidsmarktsituatie van vluchtelingengroepen in Nederland vraagt om extra inspanning in het onderwijsbeleid. Voorkomen moet worden dat (nieuwe) vluchtelingen in Nederland een gemarginaliseerde en niet-participerende groep gaan vormen, ook in de volgende generaties. De raad staat hierin niet alleen. In de toelichting op de miljoenennota 2017 onderschrijft de regering het belang van een goede integratie van vluchtelingen die in Nederland een verblijfsstatus hebben gekregen: "Het is zaak om asielzoekers die in Nederland mogen blijven meteen te ondersteunen bij de integratie, zodat zij zo goed mogelijk kunnen meedoen in de maatschappij".³⁶

Beleid gericht op goed onderwijs voor vluchtelingen houdt rekening met sterk variërende aantallen en met een grote diversiteit. Maar er zijn ook gemeenschappelijke kenmerken, zoals bijvoorbeeld een aanzienlijk risico op geestelijke gezondheidsproblemen en het ontbreken van een sociaal netwerk. Ook meer algemene migrantenkenmerken spelen een rol, zoals een lastig te vergelijken opleidingsachtergrond en een gebrek aan kennis van de Nederlandse taal.

Economische gevolgen van de komst van vluchtelingen

Volgens een discussienota van de hand van medewerkers van het IMF (Internationaal Monetair Fonds)³⁷ neemt bij de komst van asielzoekers de groei van het bruto binnenlands product op korte termijn beperkt toe. Dit als gevolg van hogere overheidsuitgaven aan bijvoorbeeld opvangvoorzieningen. Op de middellange en lange termijn hangen de economische gevolgen sterk af van de mate waarin vluchtelingen die blijven, integreren op de arbeidsmarkt. Een goed geïntegreerde groep kan volop bijdragen aan de samenleving. Een slechte integratie gaat gepaard met verkwisting van menselijk kapitaal en onnodig gebruik van de socialezekerheidsvoorzieningen.

Positieve invloed van onderwijs verschilt per (leeftijds)groep

In hoeverre het onderwijsbestel in staat is om de participatie van vluchtelingen te bevorderen, hangt samen met de leeftijd van vluchtelingen, hun al genoten opleiding en hun attitude ten opzichte van het gastland. Voor bijna alle vluchtelingen is goed onderwijs van groot

33 Huijnk & Andriessen, 2016.

34 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016, p.42.

35 Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016, p.11.

36 Rijksoverheid, 2016a.

37 International Monetary Fund, 2016.

belang. Voor meerderjarige vluchtelingen die niet of nauwelijks naar school zijn geweest, is het belangrijk dat zij zich ten minste de basis van het Nederlands eigen maken en een startkwalificatie behalen, zodat zij in staat zijn om te participeren. Voor minderjarige vluchtelingen zijn er meer mogelijkheden om te zorgen dat zij een (hoger) Nederlands diploma behalen. Velen zullen een deel van of hun gehele schoolloopbaan in Nederland volgen. Zij horen onderwijs te krijgen dat aansluit bij hun ontwikkeling, waarbij vooral extra taalondersteuning belangrijk is. Voor de jongste kinderen die nog niet leerplichtig zijn, geldt dat goede voorschoolse voorzieningen helpen om een (taal)achterstand aan het begin van hun schoolloopbaan te beperken of te voorkomen.

2.2 **Argument 2: beleid moet voorbereid zijn op pieken en dalen vluchtelingeninstroom**

Instroom en verblijf van vluchtelingen in ons land zijn een structureel gegeven

De instroom en het verblijf van vluchtelingen in ons land zijn structureel van aard.³⁸ Het onderwijsbeleid moet daarom niet alleen zijn voorbereid op een acute toename van het aantal vluchtelingen, maar dient ook uit te gaan van een permanente aanwezigheid van degenen die een verblijfsvergunning hebben gekregen. De hoeveelheid vluchtelingen, hun herkomst en hun vluchtgeschiedenis kunnen variëren, maar een zekere basisstructuur voor integratie in de Nederlandse samenleving is nodig.³⁹

Zelfs het beleid voor leerplichtige kinderen met recht op onderwijs is ad hoc

Uit de wijze waarop het onderwijs(beleid) heeft gereageerd op de plotselinge toename van het aantal vluchtelingen in 2014, 2015 en begin 2016, blijkt duidelijk dat het onderwijs niet goed was voorbereid. De periode van zoeken naar een aanpak duurde lang en het gevoerde beleid was weinig planmatig.

Het hele asielbeleid stond in het teken van crisismanagement. Er was sprake van een groot tekort aan opvangplaatsen, omdat geen rekening was gehouden met de verhoogde instroom. Nieuwe locaties moesten in snel tempo worden opgestart. Dit had ook gevolgen voor het onderwijs. Het duurde vaak een tijd voordat er in of bij de opvang een onderwijsvoorziening was. Bovendien moesten vluchtelingen veel verhuizen, omdat ze maar kort terecht konden op de opvanglocaties. Door deze onzekere, steeds wisselende huisvesting moesten veel vluchtelingenkinderen te lang wachten op een onderwijsplek. Het Rijk en de gemeenten hebben vele maanden onderhandeld om te komen tot een Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom (27 november 2015).⁴⁰ Dit werd gevolgd door een Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom (28 april 2016).⁴¹ Het bestuursakkoord vermeldt expliciet dat de partijen het akkoord zien "als een start richting een blijvende samenwerking tussen de verschillende overheidslagen".⁴² De Onderwijsraad juicht dit toe.

38 Leerkes & Scholten, 2016. Uit de bevolkingsprognose van het CBS (2016) blijkt dat met name mensen uit het Midden-Oosten en Sub-Sahara Afrika de komende jaren en decennia zullen blijven proberen om te migreren naar Nederland en andere welvarende landen. Zie ook de recente edities van de Clingendael Monitor (Rood, Van der Putten & Meijnders, 2015 en Van der Putten, Rood & Meijnders, 2016) over bijvoorbeeld de 'Belt of Instability'.

39 Zie ook Sociaal-Economische Raad, 2016; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014a.

40 Rijksoverheid, 2015.

41 Rijksoverheid, 2016b.

42 p.2.

Om de situatie in het onderwijs het hoofd te bieden, besloot de staatssecretaris eind 2015 onder andere om dertien accountmanagers in te zetten.⁴³ Hun taak was vooral om, samen met de sectororganisaties en het LOWAN (Landelijke Onderwijs Werkgroep voor Asielzoekers en Nieuwkomers), "lokaal en regionaal gemeenten in positie te brengen om hun regierol te nemen".⁴⁴ Ook moesten de accountmanagers scholen en gemeenten informeren over maatwerkfinanciering, algemene voorlichting geven en kennis verspreiden. Mede dankzij hun inzet en een scala aan andere maatregelen kon de staatssecretaris op 1 april 2016 de Tweede Kamer meedelen dat 94% van de leerplichtige kinderen in de centrale opvang in ieder geval een onderwijsplek had. Het betrof 7.600 van de 8.100 kinderen. Van de overige 500 kinderen zou binnen een maand 75% een onderwijsplek krijgen. Tot dat moment werd de toegang tot onderwijs voor leerplichtige asielzoekers niet centraal gemonitord en bleek het een hele klus om het overzicht te krijgen.

Veel is verbeterd, maar niet genoeg

Na de ervaringen in 2014, 2015 en begin 2016 is er veel verbeterd in het onderwijs aan vluchtelingen. Veel leerkrachten met een pabo-diploma zijn bijgeschoold in NT2 en zijn nu bevoegd om voortgezet onderwijs aan vluchtelingen te verzorgen. Ook zijn er voor het voortgezet onderwijs speciale leerlijnen voor nieuwkomers, waaronder vluchtelingen, ontwikkeld en verspreid. In andere sectoren, van de voorschoolse periode tot aan het volwassenenonderwijs, zijn eveneens activiteiten ontplooid. Er kwamen maatregelen om de toegankelijkheid van het onderwijs te vergroten. Voorbeelden daarvan zijn meer toegang tot educatieve voorzieningen voor jonge, niet-leerplichtige kinderen en de uitbreiding van onderwijsplaatsen en financiële regelingen voor leerlingen in het funderend onderwijs. Mbo-instellingen en gemeenten startten initiatieven om statushouders duale trajecten van werken en leren aan te bieden. Voorts is er gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs aan vluchtelingen; door bijvoorbeeld het ontwikkelen en samenbrengen van onderwijsmaterialen en het ontwikkelen van een gratis onlinecursus voor leerkrachten (hoe om te gaan met getraumatiseerde leerlingen).⁴⁵ Tot slot is de doelmatigheid vergroot; door ervaringen uit te wisselen is de organisatie van het onderwijs op diverse plaatsen efficiënter geworden.

Een aantal acute knelpunten is dus opgelost. Bovendien is de instroom van nieuwe vluchtelingen afgenomen. Dit kan de indruk wekken dat de problemen voorbij zijn, maar de raad betwijfelt deze aanname. In de resterende paragrafen van dit hoofdstuk werkt de raad dit verder uit. Er zijn nog steeds knelpunten die vragen om een oplossing. Het onderwijsbestel is niet klaar voor een nieuwe plotselinge toename van het aantal vluchtelingen. Bovendien is het oplossen en voorkomen van acute knelpunten niet het enige dat dient te gebeuren. Om vluchtelingen kansen te bieden op een goede plek in de Nederlandse samenleving moeten de toegankelijkheid, de kwaliteit en de doelmatigheid van het onderwijs aan deze groep verder verbeterd worden.

2.3 Argument 3: het onderwijs is onvoldoende toegankelijk voor vluchtelingen

Het onderwijs is, ondanks de genomen maatregelen op dit gebied, nog onvoldoende toegankelijk voor vluchtelingen. Dit geldt voor alle leeftijdsgroepen: peuters, leerplichtige kinderen, niet-leerplichtige jongeren en volwassenen.

⁴³ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016.

⁴⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015.

⁴⁵ Laatstgenoemde initiatief is gefinancierd door Augeo, een charitatieve organisatie.

Peuters en voorschoolse voorzieningen

Peuters in de centrale asielopvang hebben vaak geen toegang tot voorschoolse voorzieningen.⁴⁶ Dit terwijl jonge vluchtelingenkinderen veel baat hebben bij een goed voorschools aanbod.⁴⁷ De peuters verblijven in een omgeving waarin nauwelijks Nederlands wordt gesproken en ze hebben weinig speelmogelijkheden. Hun ouders worden in beslag genomen door onzekerheid over de situatie in het herkomstland en over hun toekomst. De asielopvang biedt niet de omgeving waar jonge kinderen de ervaringen opdoen die hun een goede start geven in het basisonderwijs, zoals spelen, Nederlands horen en voorgelezen worden. Ze lopen het risico om met een aanzienlijke taal- en ontwikkelingsachterstand aan hun schoolloopbaan te beginnen.

Uit een landelijke peiling⁴⁸ blijkt dat van de 68 gemeenten met een COA-opvanglocatie ruim een derde een voorschools aanbod heeft voor peuters van deze locatie(s). In een kwart van de gemeenten is een vrijwilligersaanbod beschikbaar (onder verantwoordelijkheid van het COA), maar geen professionele voorschoolse voorziening. In ruim 40% van de gemeenten is er voor de peuters in de opvang geen georganiseerd aanbod.⁴⁹

Gemeenten hebben in het kader van de Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie (Wet OKE) de taak om voldoende voorzieningen te creëren voor kinderen met een risico op taalachterstand. Daarbij kunnen ze zelf bepalen of peuters in de asielopvang binnen deze doelgroep vallen. Er zijn geen landelijke richtlijnen voor een voorschools aanbod. Daar komt bij dat bewoners in de asielopvang vaak niet bekend zijn met het fenomeen peuterspeelzaal of kinderopvang en daar niet om vragen. Bovendien liggen asielopvanglocaties in veel gevallen enigszins geïsoleerd en is er dus geen voorschoolse voorziening in de buurt.

Gemeenten noemen financiering als grootste knelpunt bij een voorschools aanbod voor peuters in de asielopvang. Het Rijk stelt geen extra middelen ter beschikking; gemeenten worden geacht het voorschoolse aanbod uit bestaande middelen voor onderwijsachterstandenbeleid (oab) te financieren. Met name gemeenten met een klein oab-budget en een groot opvangcentrum rapporteren dat de kosten van een voorschools aanbod een struikelblok vormen. Het oab-budget houdt immers geen rekening met peuters die niet in de gemeente staan ingeschreven.

Leerplichtigen en funderend onderwijs

In het funderend onderwijs signaleert de raad eveneens toegankelijkheidsproblemen, twee in het bijzonder.

⁴⁶ Beekhoven & Muller, 2016.

⁴⁷ Zie Onderwijsraad, 2015.

⁴⁸ Beekhoven & Muller, 2016.

⁴⁹ Wel stelt COA in de reguliere azc's een speelkamer beschikbaar waar jonge kinderen en hun ouders gebruik van kunnen maken.

Eerste-opvangonderwijs voor leerplichtigen

Vluchtelingenkinderen die Nederland binnenkomen in de leerplichtige leeftijd, komen meestal terecht in het eerste-opvangonderwijs. Hiervoor zijn geen landelijke richtlijnen; de organisatievorm hangt af van lokale afspraken tussen bijvoorbeeld schoolbesturen en gemeenten. Op basis van de in de praktijk gegroeide sterke variëteit onderscheidt de Inspectie van het Onderwijs voor nieuwkomers in de basisschoollleeftijd vier typen voorzieningen.⁵⁰ Bij het toezicht houdt de Inspectie ook rekening met de bijzondere populatie (behalve bij type 4);

- type 1: 'azc-scholen' verbonden aan een asielzoekerscentrum;⁵¹
- type 2: scholen die uitsluitend onderwijs verzorgen aan nieuwkomers én basisscholen met drie of meer nieuwkomersklassen;⁵²
- type 3: basisscholen met één of twee groepen voor nieuwkomers;⁵³ en
- type 4: basisscholen waar de nieuwkomers zijn geïntegreerd in reguliere groepen.⁵⁴ In feite is hier geen sprake van eerste-opvangonderwijs als aparte voorziening.

Op de type 1-scholen zitten kinderen meestal zo lang als zij in de asielopvang verblijven. Vanuit de scholen van type 2 en 3 stromen de leerlingen na een periode van één tot anderhalf jaar uit naar een reguliere school voor primair of voortgezet onderwijs.

In het voortgezet onderwijs zijn er internationale schakelklassen (isk). Deze klassen zijn vooral gericht op het leren van de Nederlandse taal, zodat leerlingen na maximaal twee jaar deelname naar het reguliere onderwijs kunnen. Er zijn in Nederland rond de 100 scholen met een isk-afdeling (formeel is er sprake van regulier onderwijs), vaak hebben ze 50 à 100 leerlingen. In de grote steden zijn er afdelingen met soms 500 leerlingen. Het onderwijs in de internationale schakelklassen wordt anders georganiseerd dan in het reguliere voortgezet onderwijs, vaak met vaste kleine groepen met een dubbele personele bezetting. De diversiteit onder de leerlingen is groot, zowel qua onderwijsniveau, leeftijd als land van herkomst.

Ten eerste blijkt uit de gesprekken die de raad met experts heeft gevoerd dat onderwijsvoorzieningen voor vluchtelingen bij een plotselinge toename soms maar moeizaam van de grond komen. Vluchtelingenouders hebben regelmatig moeite om hun kind geplaatst te krijgen op de basisschool of middelbare school van hun keuze. Bij de overstap van een specifieke nieuwkomersvoorziening (zie kader) naar het reguliere primair of voortgezet onderwijs stuiten ouders op scholen die zich terughoudend opstellen bij de plaatsing van vluchtelingenkinderen. Experts noemen daarbij als redenen: plaatsgebrek; een gebrek aan draagvlak onder de ouderpopulatie; de school heeft al veel nieuwkomerskinderen opgenomen; de school is net van 'zwarte' school 'gemengde' school geworden; en het gebrek aan ervaring van de school met deze doelgroep. Scholen lijken soms de risico's te willen mijden die de binnenkomst van deze leerlingen met zich meebrengt, zoals een verhoogde kans op lage schoolresultaten en op voortijdig schoolverlaten. Andere redenen die genoemd worden zijn de onzekerheid over de aanvullende financiering van het onderwijs aan vluchtelingen – of de zekerheid van het ontbreken ervan, als gevolg van de drempelfinanciering (scholen krijgen dan pas aanvullende financiering bij een minimum aantal vluchtelingen). Ook komen uit het onderwijsveld geluiden dat het moeilijk is om geschikt personeel te vinden. De Wet werk en zekerheid werkt op dit punt belemmerend: ambulante leerkrachten die vanwege hun expertise worden ingezet krijgen geen contractverlenging omdat dat kan leiden tot de verplichting van een vaste aanstel-

⁵⁰ Inspectie voor het Onderwijs, juni 2015; www.lowan.nl.

⁵¹ 30 scholen in februari 2015 (Inspectie van het Onderwijs, 2015a), 40 scholen in mei 2016 (op basis van mondelinge informatie van een expert).

⁵² 26 scholen in februari 2015 (Inspectie van het Onderwijs, 2015a), 23 scholen in mei 2016 (mondelinge informatie). Het aantal leerlingen in deze voorzieningen nam echter toe.

⁵³ 78 scholen in februari 2015 (Inspectie van het Onderwijs, 2015b), 125 scholen in mei 2015 (mondelinge informatie).

⁵⁴ Aantal onbekend, een schatting van Verus is dat het meer dan duizend scholen betreft; zie Verus, 2017.

ling. Tot slot is het niet alleen voor leerlingen, maar ook voor scholen frustrerend dat kinderen zo vaak genoodzaakt worden te verhuizen.

Het tweede toegankelijkheidsprobleem doet zich specifiek voor bij vluchtelingen in de middelbareschoolleeftijd. Na de periode in de internationale schakelklas stromen leerlingen vaak door naar een te laag schoolniveau, zoals vmbo-basis, vmbo-kader of het praktijkonderwijs. Vaak is het taalniveau van de leerling hierbij leidend, terwijl een deel van hen cognitief gezien op een hoger niveau zou kunnen instromen. Uit een peiling onder 44 directeuren van scholen met internationale schakelklassen, uitgevoerd door de VO-raad, blijkt dat volgens deze directeuren ruim één op de drie isk-leerlingen doorstroomt naar een schoolniveau onder zijn of haar cognitieve niveau.⁵⁵ Van de ongeveer 3.500 leerlingen in de internationale schakelklassen tussen de twaalf en zeventien jaar stroomt bijna 70% door naar het praktijkonderwijs, de vmbo-basisopleiding of de vmbo-kaderopleiding. En van de jongeren die naar het middelbaar beroeps- onderwijs gaan, gaat 80% naar de entreeopleiding. Volgens isk-directeuren kan een deel van de nieuwkomers, waaronder vluchtelingen, bij uitstroom minstens niveau mbo-2, -3 of -4 aan.⁵⁶

Jongeren en het middelbaar beroeps- onderwijs

Doorstromen naar een te laag onderwijsniveau speelt zoals gezegd ook in het middelbaar beroeps- onderwijs: veel vluchtelingenjongeren komen terecht op de entree-opleiding niveau 1 (waarvoor geen vooropleiding is vereist), terwijl ze eigenlijk meer in hun mars hebben. Ook hier zijn taalachterstanden vaak de oorzaak van de lage plaatsing. De vraag is in hoeverre het isk- onderwijs leerlingen snel genoeg naar een taalniveau weet te brengen dat kans geeft op een schoolcarrière die recht doet aan hun talenten. Mbo-instellingen waar deze jongeren naar doorstromen, beschikken vaak over onvoldoende middelen om ze de benodigde taalonder- steuning te bieden. Er spelen nog andere factoren een rol. Mbo-instellingen gaan tot nu toe niet vaak genoeg over tot het laten waarderen van een diploma uit een ander land. Het komt relatief weinig voor dat een mbo-instelling bij de aanmelding van een vluchtelingenstudent een verzoek indient voor een diplomawaardering of voor een indicatie onderwijsniveau bij de SBB (Samenwerkingsorganisatie Beroeps- onderwijs en Bedrijfsleven). Hierdoor loopt een deel van deze studenten de rechtstreekse toegang tot een mbo-opleiding op niveau 2, 3 of 4 mis. Wanneer een student niet over een diploma beschikt, kan het bevoegd gezag besluiten tot een toelatingstoets, waardoor de student in kwestie ook ongediplomeerd kan instromen op een hoger niveau. Ook hiervan maken mbo-instellingen weinig gebruik. Een deel van de instellin- gen geeft bovendien aan dat zij, omdat zij onder andere worden beoordeeld op hun diploma- rendement, terughoudend zijn bij het toelaten van studenten die een hoger risico lopen op slechte studieresultaten, vertraging en uitval. Vooralsnog houden die beoordelingen geen rekening met de vluchtelingenachtergrond van sommige studenten.

Niet-leerplichtigen en inburgering

De raad signaleert ook toegankelijkheidsproblemen bij de inburgering. Statushouders die in de asielopvang wachten op een reguliere woning in een gemeente, mogen deelnemen aan een door het COA georganiseerd voorinburgeringsprogramma. Dit voorinburgeringspro- gramma kent geen externe kwaliteitscontrole. Een tweede probleem is dat vluchtelingen die zijn uitgeplaatst naar een gemeente, vaak pas na enige tijd beginnen met inburgering – soms beginnen ze er helemaal niet aan.⁵⁷ Een derde probleem is onlangs deels opgelost. Tot voor kort mochten meerderjarige asielzoekers pas met taalonderwijs door professionals beginnen

⁵⁵ VO-raad, 2016a.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016a; 2016c.

als ze een asielstatus hadden, en het wachten op die status kan maanden duren. Inmiddels is besloten dat de Syriërs en Eritreeërs (omdat zij worden gezien als ‘kansrijke’ asielzoekers) onder bepaalde voorwaarden al eerder gebruik kunnen maken van het taalaanbod door professionals in het kader van het voorinburgeringsprogramma.⁵⁸ Asielzoekers met andere nationaliteiten zijn hiervan uitgesloten en moeten wachten tot ze een status krijgen.

Inburgering is verplicht voor vluchtelingen met een status

Vluchtelingen die als meerderjarige naar Nederland zijn gekomen en een verblijfsstatus hebben gekregen, zijn verplicht om het inburgeringsexamen te halen. Het inburgeringsaanbod bestaat uit drie onderdelen: beheersing van de Nederlandse taal op beginnersniveau (A2), algemene kennis van de Nederlandse samenleving en een oriëntatie op de arbeidsmarkt. Doel is om de integratie te vergemakkelijken. Vanaf het moment van verhuizing naar een eigen woning in een gemeente (en de bijbehorende inschrijving in de gemeentelijke administratie) heeft men drie jaar de tijd om het examen te halen. Wie een asielstatus heeft (of een bepaalde ‘kansrijke’ nationaliteit, zie hierboven), kan binnen de asielopvang deelnemen aan het voorinburgeringsprogramma van het COA. Dit programma kent geen externe kwaliteitscontrole, maar wordt wel uitgevoerd door gekwalificeerde NT2-docenten. Het bestaat uit drie delen: een taalprogramma, een training kennis van de Nederlandse samenleving, en twee gesprekken in het kader van persoonlijke begeleiding.

In 2013 zijn er wetwijzigingen doorgevoerd voor inburgering. De inburgeringsresultaten onder de nieuwe wet zijn vooralsnog niet goed, zeker niet van de vluchtelingen. Een belangrijke wijziging die in 2013 werd ingevoerd, was dat de verantwoordelijkheid voor de inburgering verschoof van de gemeenten naar de individuele inburgeraars. Dit betekende onder meer dat de financiële middelen naar de inburgeraars gaan (via DUO, Dienst Uitvoering Onderwijs) en niet meer naar de gemeente. Ook werd de markt voor het inburgeringsaanbod vrijgegeven en de tentaminering geheel gedigitaliseerd. Een significante verandering daarbij was dat het A2-niveau in de Nederlandse taal nu niet meer integraal door assessors werd getoetst, maar digitaal en in vier afzonderlijke onderdelen (spreken, schrijven, luisteren, lezen). Inmiddels worden door het Cito nieuwe toetsen ontwikkeld.⁵⁹ Er ligt een voorstel bij de Tweede Kamer waarin opnieuw wijzigingen ten aanzien van de inburgering worden voorgesteld.⁶⁰

2.4 Argument 4: de kwaliteit van het onderwijs aan vluchtelingen kan beter

Het onderwijs aan vluchtelingen kent een aantal knelpunten die ervoor zorgen dat de kwaliteit te wensen overlaat. Knelpunten hebben vooral betrekking op de kennis en vaardigheden van de leraren, de materialen waarmee ze moeten werken en het (ontbrekende) taalbeleid van scholen.

Leerkrachten en pedagogisch medewerkers die met vluchtelingen werken, zijn hiertoe vaak niet opgeleid. In reguliere lerarenopleidingen voor primair en voortgezet onderwijs wordt onvoldoende aandacht besteed aan meertaligheid en aan talige diversiteit in de klas, terwijl veruit de meeste leerkrachten wel te maken krijgen met leerlingen voor wie het Nederlands niet de moedertaal is. Veel leerkrachten die werkzaam zijn in het eerste-opvangonderwijs hebben wel een specifieke opleiding of cursus gevolgd in NT2 (Nederlands als tweede taal). Dit

58 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016b. Uit onderzoek blijkt dat er steeds minder sprake van verloren tijd in azc's nu asielzoekers mogen aansluiten bij taallessen (De Lange, Besselsen, Rahouti & Rijken, 2017, in voorbereiding).

59 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016b.

60 Zie Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2016, p.4. In het wetsvoorstel worden twee gemeentelijke taken wettelijk verankerd: het participatieverklaringstraject dat de gemeente aan inburgeringsplichtige moet aanbieden en het verzorgen van maatschappelijke begeleiding van inburgeringsplichtige statushouders en hun gezinsleden

geldt echter niet voor iedereen, zeker niet op scholen waar maar enkele vluchtelingen zitten. Binnen de school is ook niet altijd voldoende expertise beschikbaar van een collega die wél hiertoe is opgeleid. De toestroom van vluchtelingen in 2014, 2015 en begin 2016 heeft ervoor gezorgd dat er meer NT2-opleidingsplaatsen zijn gekomen en veel leerkrachten zijn alsnog bijgeschoold. Er is echter een groot aantal vluchtelingenleerlingen geweest dat les heeft gehad van leraren die nauwelijks kennis hadden van NT2-didactiek. Naast expertise op het terrein van NT2 is ook kennis en kunde nodig op het gebied van internationale competentie en (het signaleren van) trauma's. De raad constateert dat deze expertise onder leraren die met vluchtelingen werken geen gemeengoed is.

Daarnaast werken leerkrachten in veel gevallen met een beperkt en verouderd arsenaal aan methoden, toetsen en leerlijnen. De kennisinfrastructuur die ooit bestond op het gebied van nieuwkomersonderwijs is in de loop der tijd voor een groot deel verdwenen, wegens bezuinigingen en een veranderde politieke context.⁶¹ Daardoor hebben scholen nu vaak onvoldoende toegang tot kennis en materialen. Ook zijn de mogelijkheden tot uitwisseling van praktijken en ideeën zeer beperkt.

Tot slot hebben de vluchtelingenleerlingen ook op de middellange termijn extra taalondersteuning nodig. Een goede overgang van apart georganiseerd, expliciet taalonderwijs (eerste-opvangonderwijs) naar taalonderwijs in een reguliere setting door middel van taalgerichte (vak)didactiek is belangrijk voor schoolsucces. Deze ondersteuning is er lang niet altijd. Extra taal instructie gericht op het leren van Nederlands als tweede taal stopt meestal na de overstap van eerste-opvangonderwijs naar regulier onderwijs, en taalgericht (vak)onderwijs is geen gemeengoed. Lang niet alle instellingen hebben een meerjarig taalbeleid waarin de visie op het gehele taalonderwijs beschreven staat, met daarin ook aandacht voor transfer en integratie van taalvaardigheid in overige vakken. Deze problemen raken niet alleen vluchtelingen, ook andere anderstalige nieuwkomers hebben ermee te maken.

2.5 **Argument 5: het onderwijs aan vluchtelingen is niet efficiënt georganiseerd**

Het onderwijs aan vluchtelingen verloopt op dit moment op drie punten niet efficiënt. In de eerste plaats worden onderwijsloopbanen herhaaldelijk onderbroken – of zelfs stilgezet – door de vele verhuizingen tijdens de asielprocedure. In de tweede plaats is er te weinig sprake van kennisdeling binnen het eerste-opvangonderwijs. In de derde plaats brengt ad-hocbeleid allerlei kosten met zich mee.

Verhuizingen en noodopvang zijn ongunstig voor schoolloopbaan

De verschillende verhuizingen maken dat leerplichtige vluchtelingenkinderen op steeds weer een nieuwe school hun plek en hun draai moeten zien te vinden. Voor kinderen die toch al ontworteld zijn en de Nederlandse taal nog nauwelijks beheersen, is dit een grote opgave. Leerkrachten geven aan dat sommige kinderen zich door alle veranderingen afsluiten van de buitenwereld en zich niet meer hechten aan de leerkracht of aan klasgenootjes. Onderzoek laat zien dat de vele verhuizingen van vluchtelingen kunnen leiden tot allerlei psychische en psychosomatische problemen.⁶² Omgekeerd is het voor leerkrachten en scholen

61 In de jaren '80, '90 en '00 bestond er bijvoorbeeld een landelijke projectgroep NT2 en namen landelijke pedagogische centra en onderwijsbureaus de ontwikkeling van onderwijsmaterialen voor nieuwkomers ter hand. Ook werden opleidingen voor NT2 en universitaire studierichtingen gericht op het onderwijs aan migrantenleerlingen opgestart.

62 Goosen, Stronks & Kunst, 2013.

bijzonder lastig om telkens nieuwe kinderen in de groepen te krijgen, van wie bovendien het onderwijsniveau en de onderwijsbehoeften onbekend zijn. Uit onderzoek⁶³ blijkt dat in het algemeen verhuizingen van welke kinderen dan ook tevens een negatief effect hebben op de onderwijsprestaties.

Het gebeurt ook dat asielzoekers en vluchtelingenkinderen – al dan niet tijdelijk – buiten het schoolsysteem vallen door de dynamiek in de asielopvang. Dit geldt bijvoorbeeld voor kinderen die in een noodopvangvoorziening van COA geplaatst worden en moeten wachten tot daar een school geopend wordt, of tot er plek is gecreëerd bij een school in de buurt. Ook leidde de toestroom van asielzoekers uit met name Syrië eind 2015 en begin 2016 ertoe dat gemeenten crisisopvang moesten organiseren en er wachttijden ontstonden in de centrale ontvangstlocaties en de procesopvanglocaties van COA. In die periode kwam het herhaaldelijk voor dat kinderen na binnenkomst wekenlang niet naar school konden.⁶⁴ Op het moment dat er sprake is van verhoogde toestroom komt de afspraak van een snelle start in het onderwijs onder druk te staan. Het risico om buiten het schoolsysteem te vallen lopen ook de kinderen die naar een andere opvanglocatie verhuizen of naar een reguliere woning in een andere gemeente doorschuiven. Zij hebben daar soms moeite om een school te vinden die plaats voor hen heeft. Dit risico geldt eveneens voor vluchtelingenjongeren die verhuizen op het moment dat zij bijna meerderjarig zijn. Scholen in het voortgezet onderwijs mogen zelf een leeftijdsgrens stellen en leggen die soms al bij zeventien jaar.

De organisatie van het eerste-opvangonderwijs is gefragmenteerd

Bij het onderwijs aan vluchtelingen wordt – vooral wanneer er sprake is van een sterke toename van de instroom – op verschillende plekken in het land afzonderlijk aan oplossingen gewerkt. Er zijn wel instanties en mechanismes die stimuleren dat scholen en gemeenten in en tussen verschillende regio's van elkaar leren, maar de kaders waarmee zij moeten werken zijn op dit moment onvoldoende duidelijk. Er wordt, kortom, veel geïmproviseerd – in elk geval meer dan wenselijk en noodzakelijk is.

Er zijn diverse ministeries direct of indirect betrokken bij het beleidsterrein onderwijs en vluchtelingen.⁶⁵ Daarbij gelden verschillende regelingen en komt men tot verschillende initiatieven, waarbij de ministeries elk deels een andere insteek hebben. Vanuit het perspectief van het onderwijs is het ongewenst dat de asielopvang vooral ten dienste staat van de asielprocedure – en in veel mindere mate ten dienste van een passende plek in het onderwijs en de toekomstige participatie in de samenleving. Zo is het vanuit het perspectief van integratie verstandig te koersen op een zo snel mogelijke start van de schoolloopbaan, en dit wordt niet bevorderd door veelvuldige verhuizingen en gefragmenteerd beleid.

Daarnaast is er, buiten de ministeries, een lange lijst van andere instanties en personen die betrokken zijn bij de opvang van en het onderwijs aan vluchtelingen. Decentrale beleidsvrijheid in het onderwijsstelsel is een groot goed, zoals de Onderwijsraad al vaker heeft betoogd.⁶⁶

63 Coley & Kull, 2016.

64 Kinderombudsman, 2016.

65 Het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom met de VNG van 27 november 2015 is ondertekend door bewindslieden van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Veiligheid en Justitie, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en van Financiën, en door de Minister van Wonen en Rijksdienst. Laatstgenoemde ontbreekt bij het Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielinstroom met de VNG van 28 april 2016. Dat akkoord is niet alleen (opnieuw) ondertekend door bewindslieden van de hierboven genoemde ministeries, maar ook door die van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

66 Onderwijsraad, 2012; Onderwijsraad, 2013.

Tegelijkertijd vinden de geraadpleegde experts dat er op dit moment te weinig centrale kaders zijn, waardoor de uitvoering te zeer afhangt van COA, ambtenaren, vrijwilligers, privaat geld en individuele leerkrachten. Schoolbesturen mogen bijvoorbeeld zelf bepalen hoe zij nieuwkomers zoals vluchtelingen opvangen. Zo komt het ene vluchtelingenkind terecht op een gespecialiseerde basisschool die jarenlange ervaring heeft met anderstaligen, en wordt het andere kind vanaf dag één 'ondergedompeld' in een reguliere klas. Er bestaan ook spanningen tussen het centrale en het lokale niveau, en tussen overheden en bijvoorbeeld onderwijsbesturen en samenwerkingsverbanden passend onderwijs. En er is weinig verbinding tussen onderwijsbeleid, onderwijsveld, opleidingen en wetenschap. Het gebrek aan kaders en kennis leidt tot onduidelijkheid in de uitvoering op scholen, in gemeenten en in de regio's.

Ad-hoc- en gefragmenteerd beleid is inefficiënt en kostbaar

Toen er in 2014, 2015 en begin 2016 sprake was van een grotere toestroom van vluchtelingen in Nederland, en daarmee ook van vluchtelingen in de leerplichtige leeftijd, was er in het begin sprake van capaciteitsproblemen. In snel tempo zijn veel voorzieningen opgestart of uitgebreid, maar er zijn, zoals gezegd, ook groepen vluchtelingenkinderen geweest die te lang van goed onderwijs verstoken zijn gebleven. Daarnaast zijn er nogal wat kosten gemaakt die samengaan met een opstartfase (bijvoorbeeld het opzetten van opleidingen, het aanpassen van methoden en het vrijmaken van een programmamanager en accountmanagers bij het ministerie van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap)).

Er zijn nog andere kosten verbonden aan ad-hocbeleid voor onderwijs aan vluchtelingen. Niet alles kan immers snel worden opgestart. De Onderwijsraad heeft de afgelopen twee jaren gezien dat het mogelijk is om snel nieuw beleid te formuleren als het gaat om nieuwe financiële regelingen en om het tijdelijk vrijmaken van accountmanagers. Het is echter veel lastiger om snel aan de benodigde kennis en expertise te komen die nodig is voor goed onderwijs. Zo bestaat er nog nauwelijks een wetenschappelijk vakgebied Nederlands als tweede taal. Er wordt wel enig toegepast onderzoek verricht (bijvoorbeeld door het kennisinstituut voor taalontwikkeling ITTA). Ook zijn er onvoldoende leerkrachten die specifiek zijn opgeleid om met vluchtelingen te werken en is aandacht voor culturele en talige diversiteit nagenoeg verdwenen uit de lerarenopleidingen. De raad vindt het onverstandig als de kennis en expertise die nu opnieuw zijn opgebouwd, weer worden afgebroken omdat het aantal vluchtelingen (tijdelijk) afneemt.

Tekortkomingen in het onderwijs aan vluchtelingen zijn op de lange termijn onwenselijk. De doelgroep krijgt onvoldoende de kans om via het onderwijs deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Dit leidt onder andere tot hogere kosten voor sociale zekerheid, (geestelijke) gezondheidszorg en participatiebemiddeling. Het afgelopen jaar is veel gediscussieerd over de directe kosten van de asielopvang en het onderwijs aan vluchtelingen. Daarbij wordt vaak uitgegaan van 'directe substitutie'⁶⁷: geld dat aan vluchtelingenonderwijs wordt uitgegeven, gaat niet naar andere eveneens belangrijke onderwijsdoelen. De raad vindt ook dat het onderwijs aan vluchtelingen niet ten koste mag gaan van het onderwijs aan andere (kwetsbare) groepen. De extra investeringen van de overheid in onderwijs aan vluchtelingenkinderen juicht de raad dan ook toe. Een simpele kosten-batenanalyse leert dat op de lange termijn investeringen in onderwijs zichzelf terugverdienen. Immers, investeren in voor- en vroegschoolse educatie voor jonge kinderen zorgt dat zij met een minder grote achterstand aan het basisonderwijs beginnen.⁶⁸ Investeren in het voortgezet en middelbaar onderwijs kan vluchtelingenkinderen

⁶⁷ Lucassen, 2016.

⁶⁸ Heckman, Moon, Pinto, Savelyev & Yavitz, 2010; Onderwijsraad, 2015.

ren mogelijkwerwijs behoeden voor voortijdig schoolverlaten. Investeren in volwassenen stelt hen in staat hun opleidingsniveau te verhogen en een Nederlands diploma te behalen, waardoor zij meer kans maken op de arbeidsmarkt en minder gebruik hoeven maken van sociale voorzieningen.⁶⁹

Onderwijseconomisch onderzoek toont aan dat niet alleen de individuele baten (hoger loon, minder werkloosheid), maar ook de maatschappelijk baten van investeren in onderwijs hoog zijn. Investeren in onderwijs leveren een hogere productiviteit, een betere gezondheid, meer en betere sociale netwerken, minder criminaliteit en grotere deelname aan de samenleving op.⁷⁰ Het niet beheersen van de Nederlandse taal en het niet voldoende kennismaken via het onderwijs met democratische waarden brengt bovendien extra maatschappelijke kosten met zich mee door de gevolgen van sociale uitsluiting.

69 Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker & Leerkes, 2015; Centraal Bureau voor de Statistiek, 2016.

70 Groot & Maassen van den Brink, 2003a; Groot & Maassen van den Brink, 2003b.

Toegang tot goed onderwijs is van groot belang, ook voor vluchtelingen. De raad doet aanbevelingen om de toegankelijkheid te verbeteren, zodat ook bij een snelle toename van de instroom vluchtelingen aan goed onderwijs kunnen deelnemen.

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

Zoals betoogd in hoofdstuk 2, is het van groot belang dat het onderwijs toegankelijk is voor vluchtelingen – jong en oud. De raad pleit voor beter bereikbare voorschoolse voorzieningen, voor betere toegang tot scholen in het funderend onderwijs en tot mbo-instellingen (met name de hogere niveaus), en voor het onder regie van gemeenten opzetten van duale trajecten voor volwassenen. In dit hoofdstuk wordt deze aanbeveling uitgewerkt.

3.1 **Voorschoolse voorzieningen: geef alle vluchtelingenpeuters toegang**

Laat alle peuters in de asielopvang deelnemen aan voorschoolse voorzieningen

Jonge kinderen hebben baat bij kwalitatief goede opvang en educatie in de voorschoolse periode. In zijn advies *Een goede start voor het jonge kind* (2015) pleit de raad voor een vrijwillige, kwalitatief hoogwaardige voorziening voor alle kinderen vanaf tweeënhalf jaar waarin spelen, vorming, het voorkomen van leerachterstanden en opvang bijeen zijn gebracht. Onder 'alle' kinderen verstaat de raad ook alle asielzoekers- en vluchtelingenkinderen. Hij vindt het verstandig om peuters in de asielopvang te laten deelnemen aan professionele voorschoolse voorzieningen.

Dit vereist actieve inspanning van Rijk en gemeenten. Het betekent dat er een voorschools aanbod beschikbaar dient te zijn in of bij de asielopvang óf dat vervoer wordt georganiseerd naar een voorschoolse voorziening elders. Peuters in de asielopvang dienen actief te worden toegeleid naar deze voorschoolse voorzieningen, waarbij het consultatiebureau (onderdeel van de gemeentelijke jeugdgezondheidszorg), COA en voorschoolse aanbieders meer dan nu samenwerken om deze groep snel en goed geplaatst te krijgen.

Schenk ook aandacht aan vluchtelingenpeuters bij verhuizing als statushouder naar een gemeente

Vanaf het moment dat vluchtelingenpeuters met het gezin verhuizen van de asielopvang naar een eigen woning in een gemeente, duurt het vaak nog enkele maanden voordat zij naar een peutervoorziening kunnen. Hiervoor zijn verschillende redenen: ouders zijn onbekend met het fenomeen peuterspeelzaal; ouders zijn bezig met de vele stappen die het opbouwen van een nieuw leven vergt en geven het zoeken naar een voorschoolse voorziening geen prioriteit; en er zijn wachtlijsten bij de dichtstbijzijnde peuterspeelzalen. De toeleidende rol naar voorschoolse educatieve voorzieningen die het consultatiebureau vaak heeft bij kinderen die hier geboren zijn, kunnen deze bureaus meestal niet spelen waar het gaat om vluchtelingenkinderen, omdat zij hen niet vanaf hun geboorte zien én vanwege taalbarrières. Er is op dit moment niemand die

deze rol actief op zich neemt. Ook als ouders hun kind wél willen opgeven, kunnen er drempels zijn. Niet alle vluchtelingenpeuters komen in aanmerking voor voorschoolse educatie: het hangt af van de manier waarop de gemeente de doelgroep bepaalt. In gemeenten die daarbij volledig uitgaan van het opleidingsniveau van ouders, hebben kinderen van gemiddeld of hoogopgeleide vluchtelingenouders niet automatisch recht op deelname aan voorschoolse educatie. De raad acht in dit geval de daadwerkelijke taalachterstand van een peuter en de socialiserende functie van de peuterspeelzaal belangrijker dan het initiële opleidingsniveau van de vluchtelingenouders. Hij beveelt dan ook aan het recht op deelname aan voorschoolse voorzieningen uit te breiden naar alle vluchtelingenkinderen, ongeacht het opleidingsniveau van de ouders. Idealiter kunnen vluchtelingenpeuters terecht op een vrijwillige, kwalitatief hoogwaardige voorziening voor alle kinderen vanaf tweeënhalf jaar.⁷¹

De raad adviseert de bij de vluchtelingen betrokken partijen om de toegang van vluchtelingenpeuters tot een voorschoolse voorziening tot prioriteit te maken bij de vestiging van stasthouders in een gemeente. Een snelle toeleiding naar de peutervoorziening hoort bijvoorbeeld ook een speerpunt te zijn bij de maatschappelijke begeleiding vanuit VluchtelingenWerk Nederland. Ook contact tussen consultatiebureau medewerkers en vluchtelingenouders is nodig.

3.2 Funderend onderwijs: laat scholen, gemeenten en inspectie de handen ineenslaan

Zorg dat scholen in primair en voortgezet onderwijs vluchtelingen makkelijker aannemen

De raad ziet globaal drie mogelijke oplossingen om de toegankelijkheid van het primair en voortgezet onderwijs voor vluchtelingenkinderen te verbeteren. In de eerste plaats is het nodig om scholen te stimuleren zich minder terughoudend op te stellen bij het aannemen van deze leerlingen. De gemeente kan hierin een rol spelen door hierover van tevoren te spreken met de scholen binnen de gemeente of de regio en constructief overleg tussen alle betrokken partijen te entameren, ook (of juist) als de instroom van vluchtelingen relatief gering is. Ten tweede zou de inspectie prikkels kunnen wegnemen die maken dat scholen terughoudend zijn bij het accepteren van vluchtelingenleerlingen. Dit kan door rekening te houden met de vluchtelingenachtergrond van leerlingen in de beoordeling van de leerprestaties. Een derde en laatste component voor grotere toegankelijkheid is dat alle scholen voldoende geëquipeerd zijn voor een goed aanbod gericht op deze leerlingen. Het is daartoe belangrijk dat leerkrachten in het primair onderwijs basale kennis bezitten van zowel eerste- als tweedetaal didactiek (NT2) en dat in het primair en voortgezet onderwijs elke school minstens één teamlid heeft met diepgaande kennis op het gebied van tweedetaalverwerving en -didactiek. In het voortgezet onderwijs is kennis van taalgericht vakonderwijs van belang. De school heeft voor informatie en advies verder korte lijnen nodig naar regionale of landelijke kennisinstututen en andere relevante partijen.

Evalueer de internationale schakelklassen en plaats ze zo veel mogelijk binnen brede schoolgemeenschappen

In paragraaf 2.3 werd betoogd dat te veel nieuwkomers in de middelbareschoollleeftijd, waaronder vluchtelingen, na de periode in de internationale schakelklas doorstromen naar een schoolniveau dat lager ligt dan mogelijk zou zijn op basis van hun cognitieve capaciteiten. Het taalniveau van de leerlingen aan het einde van hun periode in de internationale schakelklas is

⁷¹ Onderwijsraad, 2015.

vaak onvoldoende om zonder extra steun op een hoger schoolniveau met alle vakken te kunnen meekomen. De raad adviseert op grond van deze bevinding om het isk-onderwijs apart te evalueren en te bezien of het mogelijk is leerlingen die het aankunnen, sneller op een hoger niveau van Nederlandse taalvaardigheid te brengen. Zouden er bijvoorbeeld isk-diploma's op verschillende niveaus moeten komen? In het onderwijsverslag 2014-2015 rapporteerde de inspectie reeds dat de bezoeken van inspecteurs grote verschillen in onderwijskwaliteit tussen de internationale schakelklassen aan het licht brengen.⁷² Het wachten is momenteel nog op de aangekondigde rapportage van de inspectie over dit type onderwijs.

Daarbij komt dat internationale schakelklassen die zijn ondergebracht bij een vmbo-school of -afdeling (meestal vmbo-basis), hun leerlingen vaak of meer automatisch verwijzen naar de lagere vmbo-typen, ook als een hoger schooltype beter zou zijn. De docenten op deze internationale schakelklassen hanteren vooral het vmbo als referentiekader. Hierdoor bestaat het risico dat de aspiraties en capaciteiten die isk-leerlingen hebben om op een ander onderwijsniveau terecht te komen, niet voldoende worden herkend. De raad vindt dat scholen en schoolbesturen in eerste instantie aan zet zijn op dit punt. Het zou verstandig zijn om internationale schakelklassen zo veel mogelijk binnen brede scholengemeenschappen te plaatsen, waarbij de verschillende schooltypes gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor het onderwijs aan nieuwkomers en hun doorstroomkansen.

In het schooljaar 2015-2016 zijn er ongeveer 7.000 vluchtelingen op circa 120 isk-voorzieningen ingestroomd. Om al deze kinderen op te vangen zijn de bestaande isk-voorzieningen uitgebreid of nieuwe opgestart.⁷³ Vluchtelingen zullen dus direct profiteren als de kwaliteit van deze voorzieningen beter wordt en de doorstroom naar hogere reguliere schoolniveaus toeneemt. De toegankelijkheid tot regulier onderwijs dat recht doet aan de (potentiële) capaciteiten van kinderen mag niet beperkt worden door de knelpunten in het eerste-opvangonderwijs.

3.3

Middelbaar beroepsonderwijs: benut bestaande beleidsruimte én maak combinaties met taalonderwijs

De raad wil de toegang van vluchtelingen tot de hogere niveaus van het middelbaar beroepsonderwijs vergemakkelijken door de instellingen de bestaande vrijheid die zij hebben bij toelating, beter te laten benutten. Ook pleit hij voor meer flexibiliteit in het aanbod.

Laat mbo-instellingen actiever bestaande beleidsruimte benutten

Uit internationale studies blijkt dat anderstalige leerlingen na vestiging in een ander land extra taalondersteuning vier tot zeven jaar nodig hebben om hun capaciteiten ten volle te benutten.⁷⁴ In dit licht bezien is het niet verrassend dat vluchtelingenjongeren struikelen over toelatingseisen van mbo-opleidingen. Ze komen daardoor vooral in de entree-opleidingen terecht. De raad beveelt aan om mbo-instellingen meer gebruik te laten maken van de beleidsruimte die er is om zelf te beslissen over toelating, zodat leerlingen die niet aan alle eisen voldoen toch toegelaten kunnen worden. Mbo-instellingen weten nu vaak niet dat ze deze ruimte hebben. Ook kunnen instellingen vaker extern een diplomawaardering aanvragen of extra inspanningen verrichten om het onderwijsniveau van leerlingen te laten vaststellen. De overheid kan de instellingen hierover beter informeren. Sommige mbo-instellingen realiseren momen-

⁷² Inspectie van het Onderwijs, 2016, p.106.

⁷³ VO-raad, 2016b.

⁷⁴ Hajer, 2016a; Hill & Björk, 2008.

teel reeds 'taalschakeltrajecten' voor studenten in spe, ter voorbereiding op de hogere mbo-opleidingen. Ze werken daarbij samen met gemeenten en bijvoorbeeld het UAF (Stichting voor Vluchtelingen-Studenten). Dit soort initiatieven verdient navolging.

De raad acht het nodig om het taalonderwijs binnen de instellingen te verstevigen en te intensiveren. Daarvoor is voldoende expertise op het gebied van de didactiek van Nederlands als tweede taal nodig. Leerlingen met een taalachterstand zouden in het middelbaar beroeps- onderwijs naast het reguliere aanbod voldoende taalsteun moeten kunnen krijgen. Dit soort elementen hoort volgens de raad beschreven te zijn in een taalbeleidsplan, dat elke mbo- instelling behoort te hebben. Ook is het raadzaam dat mbo-instellingen een visie ontwikkelen op wat zij behalve extra taalondersteuning kunnen en willen bieden aan vluchtelingen. In het middelbaar beroeps- onderwijs zijn zelfstandigheid, zelfsturing en het eigen initiatief van studenten belangrijk. Voor vluchtelingen zijn deze vaardigheden niet vanzelfsprekend. Nadenken over de aanpak die nodig is om vluchtelingen deze (beroeps)vaardigheden bij te brengen, is noodzakelijk.

Stimuleer combinatietrajecten taal- en beroeps- onderwijs

Vo-instellingen hebben voor vluchtelingenjongeren in de middelbareschoolleeftijd (net als bij andere nieuwkomers) recht op twee jaar aanvullende bekostiging. In de praktijk komt het veel voor dat vluchtelingenjongeren na de internationale schakelklas doorstromen naar een entree-opleiding en daarna geen werk vinden. Ze hebben dan immers geen startkwalificatie. Voor de arbeidskansen van deze jongeren is het belangrijk dat zij de mogelijkheid krijgen om op een hoger mbo-niveau onderwijs te volgen. Wettelijk is het toegestaan dat vo-leerlingen maximaal 50% van hun tijd elders doorbrengen. Deze regeling kan worden toegepast op is- leerlingen die alvast de entree-opleiding volgen. Zo kunnen zij ná hun isk-tijd een hogere mbo- opleiding volgen. In de praktijk komt dit echter nauwelijks voor. De raad vindt dit een interessante route om vluchtelingenleerlingen op een hoger mbo-niveau te laten uitstromen en zo de kans te geven minstens een startkwalificatie te behalen. Hiervoor is een betere samenwerking nodig tussen de vo-scholen met internationale schakelklassen en de mbo-instellingen.

3.4 Inburgering: begin sneller en pak het doelgerichter aan

De raad adviseert meerderjarige vluchtelingen sneller de kans te geven om Nederlands te leren en kennis te maken met het land. Het gaat daarbij om mensen die asiel hebben aanvraagd en een grote kans hebben dat hun verzoek wordt ingewilligd. Op dit moment duurt het wachten voor velen nog te lang. Het is daarom positief dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de mogelijkheden voor 'kansrijke' asielzoekers onlangs heeft uitgebreid. Dit houdt in dat asielzoekers met "vastgestelde nationaliteiten (...) met een hoge kans op vergunningverlening, dat zijn op dit moment met name Syriërs en Eritreeërs" al eerder aan taallessen mogen beginnen. Zij hoeven niet meer te wachten tot ze een verblijfsstatus hebben.⁷⁵ De raad is daarnaast van mening dat gemeenten weer meer regie over de inburgering moeten nemen. Zij kunnen vluchtelingen beter adviseren over de lokale onderwijs- en arbeidsmarkt mogelijkheden.

⁷⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016b. Het wordt voor de meeste Syriërs en Eritreeërs die nog in afwachting zijn van een beslissing in hun asielpcedure vanaf voorjaar 2017 mogelijk om deel te nemen aan NT2-taallessen uit de voorinburgering op een azc bij hen in de buurt. Tot het moment van vergunningverlening wonen deze mensen in een proces-opvanglocatie. "In de buurt" betekent op minder dan 20 kilometer van een nabijgelegen azc. Met het COA wordt bezien hoe het vervoer naar het azc ingericht kan worden.

Begin tijdig met het onderwijs aan vluchtelingen

De raad adviseert om al in te zetten op onderwijs zo snel mogelijk na binnenkomst in Nederland. Kansrijke asielzoekers moeten zo snel mogelijk Nederlandse taallessen krijgen van professionals. In de meeste asielopvanglocaties zijn wel al vrijwilligers actief die onder verantwoordelijkheid van het COA taallessen bieden aan (nog) niet-statushouders. Vanuit onderwijsperspectief geldt echter dat hoe eerder vluchtelingen met (taal)onderwijs door professionals kunnen beginnen, hoe beter het is. Goed taalonderwijs betekent een werkelijke start van het proces naar participatie in de Nederlandse samenleving. Het helpt vluchtelingen zo snel mogelijk op weg in de maatschappij en stimuleert hun actieve participatie daarin. Op het moment dat een verblijfsvergunning wordt toegekend, zullen vluchtelingen die al begonnen zijn met taallessen beter gemotiveerd en voorbereid zijn om hun inburgeringsexamen te halen.

De raad vindt het een goede zaak dat de voorinburgering van statushouders door gekwalificeerde professionals wordt uitgevoerd, omdat dit de kwaliteit ten goede komt. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer⁷⁶ blijkt echter dat de toetsresultaten van de vluchtelingen die de voorinburgering hebben gevolgd, lager waren dan de beleidsmakers hadden verwacht. De raad pleit er daarom voor om de uitvoering van de voorinburgering aan een externe kwaliteitscontrole te onderwerpen.

In de asielopvang krijgen vluchtelingen soms ook taallessen van vrijwilligers die zijn getraind door professionals. De raad beveelt aan om de aansluiting tussen het vrijwilligersaanbod en het voorinburgeringsprogramma goed te organiseren. Professionele NT2-docenten kunnen bijvoorbeeld als vraagbaak dienen voor vrijwilligers. Zo nodig kunnen hierover regionale afspraken worden gemaakt. Het is één van de thema's die in het kader van de regioregie kunnen worden opgepakt, zoals in paragraaf 5.2 nader wordt uitgewerkt.

Een deel van de vluchtelingen die al wel een verblijfsstatus hebben, verblijft in de asielopvang omdat voor hen nog geen woning beschikbaar is. De raad benadrukt dat snelle plaatsing in een woning in een gemeente voor een optimale integratie beter is dan taalonderwijs door vrijwilligers en/of een voorinburgeringstraject in de asielopvang. Enkele grote gemeenten, zoals Amsterdam en Utrecht, hebben het initiatief genomen om vluchtelingen die bij hen in de asielopvang verblijven, vervolgens binnen de eigen gemeentegrenzen te huisvesten. Zo investeren ze al in de vluchtelingen als zij nog in de asielopvang zitten. Als vluchtelingen binnen één gemeente blijven en minder vaak van school hoeven te wisselen, wordt het gemakkelijker om voor ieder van hen een goede doorgaande schoolloopbaan te realiseren.

Pilot: statushouder in de opvang alvast koppelen aan een gemeente

In juli 2016 is in de asielopvang in de gemeente Doetinchem een pilot gestart om houders van een verblijfsvergunning en hun toekomstige gemeente eerder bij elkaar te brengen. Deze vergunninghouders worden in een zo vroeg mogelijk stadium gescreend op scholing- en arbeidskansen. Vervolgens wordt gekeken in welke gemeente (arbeidsmarktregio) ze het beste tot hun recht kunnen komen. Gemeenten die weten aan welke vergunninghouders zij zijn gekoppeld, kunnen de wachttijd tussen koppeling en huisvesting zinvol besteden en alvast trajecten inzetten gericht op toeleiding naar werk en/of opleiding.

Pak als gemeente de regie bij de inburgering

Op het moment dat vluchtelingen een eigen woning in een gemeente betrekken, worden ze vaak verplicht – dit is afhankelijk van het plaatselijke integratiebeleid – eerst in te burgeren

⁷⁶ Algemene Rekenkamer, 2017.

voordat ze kunnen deelnemen aan (ander) onderwijs en/of kunnen gaan werken. In veel gevallen loopt de start van de inburgering vertraging op doordat vluchtelingen bezig zijn met praktische zaken en het in gang zetten van gezinshereniging. Ook blijft in veel gevallen actie uit na de kennisgeving per brief, omdat mensen de informatie niet begrijpen of niet weten wat precies van hen verwacht wordt.⁷⁷ Wanneer ze willen beginnen aan de inburgering, moeten ze een keuze maken uit het grote veld van aanbieders, een veld waarmee de meeste statushouders onbekend zijn. Om deze redenen beginnen veel vluchtelingen in een laat stadium aan een inburgeringscursus, en sommige beginnen er helemaal niet aan.⁷⁸ Meer begeleiding door de gemeente is wenselijk⁷⁹ en daarom heeft de minister besloten dat gemeenten bij de voorziene aanpassing van de Wet inburgering 2013 een meer adviserende rol krijgen. Gemeenten gaan vluchtelingen adviseren over de te volgen inburgeringscursus, als onderdeel van de maatschappelijke begeleiding.⁸⁰

Een deel van de jongvolwassen vluchtelingen zonder startkwalificatie wil vaak zo spoedig mogelijk aan het werk, liever dan dat ze een opleiding gaan volgen. Ze overzien niet altijd de consequenties van het niet behalen van een startkwalificatie voor hun kansen op de Nederlandse arbeidsmarkt. Ook hier is een informerende en begeleidende rol door gemeenten wenselijk.

Gemeenten kunnen vluchtelingen adviseren over de mogelijkheden op de lokale onderwijs- en arbeidsmarkt en over een inburgeringstraject dat daar het beste op aansluit. Ze kunnen vluchtelingen helpen een realistisch beeld te krijgen van de (lokale) arbeidsmarkt en de kansen en knelpunten om aan de slag te komen. Gemeenten kunnen ook navragen hoe de individuele voortgang verloopt en daar eventueel op bijsturen.

Duale trajecten waarin inburgering en beroepsopleiding gecombineerd worden, zijn wenselijk voor de integratie van vluchtelingen.⁸¹ Vanuit het Rijk worden duale trajecten gestimuleerd, onder andere doordat de sociale lening van DUO binnen de entree-opleiding (mbo 1) kan worden ingezet voor de inburgering.⁸² Sommige gemeenten zetten al in op zulke duale trajecten.⁸³ In Amsterdam volgt een deel van de vluchtelingen een driejarig traject dat leidt tot afsluiting van hun inburgering en van een beroepsopleiding. Er wordt opgeleid in arbeidsmarktrelevante beroepen. In de meeste gemeenten ontbreekt echter een doelgerichte centrale regie op dit punt. Een goede eerste stap is overleg met de verschillende betrokkenen (taalaanbieders, mbo-instellingen en werkgevers).⁸⁴

77 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016a.

78 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016c.

79 Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2016; Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker & Leerkes, 2015.

80 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016.

81 Zie Onderwijsraad, 2016b over de effectiviteit van leerloopbanen voor jongvolwassenen.

82 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2016a; Algemene Rekenkamer, 2017.

83 Engbersen, Dagevos, Jennissen, Bakker & Leerkes, 2015.

84 Ook de SER wijst hierop, zie Sociaal-Economische Raad, 2016; zie ook VluchtelingenWerk, 2014.

De raad vindt dat de kwaliteit van het onderwijs aan vluchtelingen beter kan en moet. Daarvoor zijn investeringen nodig in de deskundigheid van leraren en teams en in betere lesmaterialen.

4 **Aanbeveling 2: investeer in deskundigheid en onderwijsmaterialen**

Docenten in de eerste opvang en in reguliere scholen zijn vaak onvoldoende toegerust om vluchtelingen onderwijs te bieden dat aansluit op hun behoeften (zie paragraaf 2.4). Dit terwijl leraren van groot belang zijn voor vluchtelingenleerlingen. De thuisomgeving kan de kinderen en jongeren vaak beperkt ondersteuning bieden, omdat ouders de Nederlandse taal nog niet machtig zijn en weinig zicht hebben op het functioneren van het onderwijs, de arbeidsmarkt en de Nederlandse samenleving. De omstandigheden waaronder leraren hun werk doen zijn vaak niet ideaal, onder meer doordat er onvoldoende goede lesmaterialen zijn. Wat er is, is vaak sterk verouderd. Dit hoofdstuk doet aanbevelingen om docenten beter toe te rusten en te voorzien van de juiste lesmaterialen.

4.1 **Blijf investeren in kennis van leraren en pedagogisch medewerkers**

Leerkrachten die les geven aan vluchtelingen (of pedagogisch medewerkers met vluchtelingen in hun groep) staan voor een ingewikkelde taak die zij alleen goed kunnen uitoefenen als zij hier voldoende voor zijn toegerust. Zij hebben kennis van NT2 nodig. Daarnaast is het belangrijk dat zij signalen die duiden op mogelijke trauma's kunnen herkennen en toegang hebben tot professionals met specialistische kennis over trauma's. De raad vindt voorts dat alle leerkrachten (en pedagogisch medewerkers), dus ook degenen die niet met vluchtelingen werken, internationaal competent behoren te zijn. Interesse tonen in andere culturen en kunnen communiceren in klassen waarbinnen verschillende culturen samen komen, horen daar bij.⁸⁵ De aanbevelingen met betrekking tot de deskundigheid van leraren en pedagogisch medewerkers staan in onderstaande tabel.

85 Zie Onderwijsraad, 2016a; 2007.

Vormen van deskundigheid en borging in het onderwijs

Vorm van deskundigheid	Borging in het onderwijs
Basale kennis van tweede-taalverwerving (basale NT2)	De raad vindt dat alle docenten evenals alle pedagogisch medewerkers in voorschoolse voorzieningen basale kennis van NT2 moeten hebben.
Specialistische kennis van tweedetaalverwerving (specialistische NT2)	Docenten en pedagogisch medewerkers die werkzaam zijn in het eerste-opvangonderwijs, waaronder voorschoolse voorzieningen met nieuwkomers, moeten allen zelf specialistische kennis hebben van tweedetaalverwerving. In het reguliere onderwijs en in reguliere voorschoolse voorzieningen moet dergelijke specialistische kennis in ieder geval in elk team aanwezig zijn.
Internationale competentie	De raad vindt dat alle schoolleiders en docenten evenals alle pedagogisch medewerkers in voorschoolse voorzieningen internationaal competent moeten zijn. ⁸⁶
Het signaleren van mogelijke trauma's	Alle docenten evenals alle pedagogisch medewerkers in voorschoolse voorzieningen moeten in staat zijn om mogelijke trauma's te signaleren.
Het diagnosticeren van c.q. omgaan met trauma's in de onderwijscontext	Dit zijn specialistische gebieden, waarvoor specialisten moeten worden ingeschakeld. Alle docenten, evenals alle pedagogisch medewerkers in voorschoolse voorzieningen moeten toegang hebben tot zulke specialisten; in het eigen team, in de organisatie, in het samenwerkingsverband of binnen een ander permanent regionaal netwerk.

Investeer in kennis over tweedetaalverwerving onder leraren

Het werken met nieuwkomers die nog geen twee jaar in Nederland zijn, vereist specialistische kennis van professionals. Aangezien de eerste jaren vooral gericht zijn op het leren van de Nederlandse taal, is een dergelijke kennis van NT2-didactiek voor deze docenten onontbeerlijk. Het gaat bijvoorbeeld om kennis over het proces van tweedetaalverwerving, over de manier waarop meertaligheid werkt, over transferproblemen die kunnen optreden als leerlingen een nieuwe taal leren, en over de wijze waarop het taalleerproces van invloed is op het leren van andere vakken.

Om te voorkomen dat bij een volgende piek in de toestroom van vluchtelingen weer een situatie ontstaat waarin veel leerkrachten onvoldoende zijn toegerust voor deze doelgroep, vindt de raad het van belang dat er voldoende NT2-opleidingen voor docenten beschikbaar zijn. De opleidingen behoren van goede kwaliteit te zijn met een gevalideerd programma en certificaat. Daarnaast horen er voldoende nascholingsmogelijkheden te zijn. Het nascholingsaanbod van professionaliseringsinstellingen zou beter dan nu het geval is kunnen aansluiten bij de wensen vanuit het onderwijsveld. Daarbij gaat het zowel om de behoeften van de eerste opvang als die van de reguliere scholen.

Anderstalige nieuwkomers, waaronder vluchtelingenleerlingen, zijn niet alleen te vinden in speciale eerste-opvangklassen. Bijna alle leerkrachten krijgen in hun onderwijspraktijk te maken met leerlingen voor wie het Nederlands niet de moedertaal is. In een recent uitgekomen rapport constateert de Taalunie dat desondanks expertise op het gebied van NT2 lang

⁸⁶ Zie Onderwijsraad, 2016a.

niet overal aanwezig is. De Taalunie beargumenteert dat duurzaam onderwijs Nederlands voor alle leerlingen impliceert dat er ook structureel aandacht moet zijn voor de noden en behoeften van leerlingen die het Nederlands niet als thuistaal hebben. Aanwezigheid van expertise op het vlak van NT2 op elke school is daarom nodig.⁸⁷ Ook de Onderwijsraad vindt dat iedere docent (of pedagogisch medewerker) basale kennis van NT2 behoort te hebben, ook als er op een bepaald moment geen vluchtelingenkinderen of andere nieuwkomers zijn.

Als het gaat om taal mag overigens van scholen worden verwacht dat zij een taalbeleid hebben dat zich niet beperkt tot het schoolvak Nederlands of taal. Er moet ook beleid zijn over hoe transfer en integratie van taalvaardigheden in andere vakken plaatsvindt. Een dergelijk taalbeleidsplan is geen gemeengoed meer op scholen⁸⁸; hernieuwde aandacht hiervoor is van belang.

Zorg dat schoolleiders, leraren en pedagogisch medewerkers internationaal competent zijn

De komst van leerlingen én ouders uit diverse landen en culturen brengt ook andere dan taaluitdagingen mee voor professionals in (voor)scholen. Zowel leerlingen als hun ouders voelen zich in het begin vaak ontworteld en hebben tijd nodig om te wennen aan de omgangsvormen op een Nederlandse (voor)school. Voor hen zijn veel zaken niet vanzelfsprekend, bijvoorbeeld de informele wijze waarop leerkracht en leerlingen met elkaar omgaan en de actieve betrokkenheid die vanuit de school wordt verwacht van ouders.

In 2016⁸⁹ wees de OESO op de grote invloed die de houding van leraren en schoolleiders heeft op de sociale cohesie in de groep of school. Het is niet automatisch zo dat de aanwezigheid van verschillende culturen in een groep leidt tot wederzijdse positieve beeldvorming en acceptatie. Leraren en schoolleiders spelen daarin een rol. In eerdere adviezen heeft de raad gewezen op het belang van een verbindende schoolcultuur.⁹⁰ Hij heeft in dat kader bepleit dat alle leraren dienen te beschikken over zogenoemde 'culturele sensitiviteit': interesse in de ander, ook wanneer die een andere achtergrond heeft. Het kunnen communiceren binnen een context waarin verschillende culturen samen komen, blijkt niet altijd eenvoudig. Leraren vinden het bijvoorbeeld soms moeilijk om onderwerpen die binnen sommige culturen of religies moeilijk liggen, zoals homoseksualiteit, te bespreken in de groep.⁹¹ De raad heeft het begrip culturele sensitiviteit recentelijk verbreed en spreekt nu over 'internationaal competent' zijn.⁹² Het onderwijs dient erop gericht te zijn dat alle leerlingen het onderwijs internationaal competent verlaten. Dat betekent dat ze beschikken over de oriëntatie, kennis en vaardigheden die hen in staat stellen om te communiceren, samen te werken en te reflecteren in uiteenlopende internationale contexten, zowel in Nederland als daarbuiten. Communiceren binnen een klas met leerlingen met verschillende talen en uit verschillende culturen, hoort daar bij. Het onderwijs kan leerlingen dit alleen bijbrengen als ook leraren en schoolleiders internationaal competent zijn. De raad heeft eerder bepleit dat dit thuishoort in het curriculum van de initiële opleidingen.⁹³ Ook zijn uitgebreidere mogelijkheden voor nascholing nodig.

87 Zie Vanhooren, Pereira & Bolhuis, 2017.

88 Zie Vanhooren, Pereira & Bolhuis, 2017.

89 Organisation for Economic Development and Coordination, 2016.

90 Onderwijsraad, 2005; 2007; 2010; 2014.

91 Kleijwegt, 2016.

92 Onderwijsraad, 2016a.

93 De Taalunie bepleit dat dit een integraal onderdeel is van het taalonderwijs. Eén van de functies van het taalonderwijs is de identiteitsontwikkeling van de leerlingen. Daar hoort het reflecteren op jezelf en interculturele communicatie bij.

Zorg voor meer kennis in het onderwijs over omgaan met traumatisering

Veel vluchtelingen hebben traumatische gebeurtenissen meegemaakt. Ook na aankomst in Nederland is het leven van vluchtelingen zwaar; door periodes van lethargie in de (nood) opvang, onzekerheid over de toekomst, een gebrek aan privacy, angst om achtergebleven verwanten en verdriet om omgekomen of vermiste familieleden. De mate waarin vluchtelingen hebben blootgestaan aan schokkende gebeurtenissen verschilt per persoon, en dat geldt ook voor de impact die zulke gebeurtenissen op hen hebben. Voor de kinderen en jongeren geldt dat zij vaak een grote veerkracht vertonen en na aankomst in Nederland snel de draad van het dagelijkse leven weer oppakken. Anderzijds is van jonge kinderen bekend dat langdurige stress (zogenoemde 'toxic stress') de ontwikkeling van de hersenen kan beschadigen.⁹⁴ Pedagogisch medewerkers en leerkrachten krijgen te maken met gedrag dat samenhangt met schokkende ervaringen. Dit gedrag kent zeer uiteenlopende verschijningsvormen. Voor pedagogisch medewerkers en leerkrachten is het belangrijk dat zij dergelijk gedrag kunnen signaleren en zo nodig specialistische hulp kunnen inschakelen. Er is momenteel echter weinig materiaal of nascholing beschikbaar. Meer kennis hierover is nodig, en het is aan schoolbesturen, scholen en docententeams om ervoor te zorgen dat deze kennis binnen elke school aanwezig is.

Onlinecursus over het signaleren van trauma's

Er is een onlinecursus ontwikkeld voor leraren in het primair en voortgezet onderwijs die zichzelf in enkele uren willen scholen in het herkennen van trauma's bij vluchtelingenkinderen.⁹⁵ Het valt te overwegen om ook in de initiële opleidingen voor pedagogisch medewerkers en leraren aandacht te besteden aan dit onderwerp; trauma's komen immers breder voor dan alleen bij vluchtelingenkinderen. Het signaleren van mogelijke trauma's zou in lerarenopleidingen en nascholingstrajecten een vaste plek kunnen krijgen bij het signaleren van gedragsproblemen en ontwikkelingsstoornissen.

4.2 Investeer continu in de kwaliteit van leerlijnen, lesmethoden en toetsen

Voor kinderen in de voorschoolse leeftijd zijn er voorschoolse programma's waarin ook aandacht is voor meertaligheid.

Voor iets oudere kinderen, de leerplichtige nieuwkomers, geldt dat het aan goede, geactualiseerde lesmaterialen ontbreekt. De raad adviseert de overheid om het voortouw te nemen in de ontwikkeling, actualisering en verspreiding van het les- en toetsinstrumentarium voor deze doelgroepen. De overheid dient ervoor te zorgen dat er voldoende op de doelgroep afgestemde methodieken beschikbaar zijn. Zij kan ontwikkelaars in staat stellen om op basis van wetenschappelijke inzichten materialen te herzien of te maken, en instellingen als Cito en SLO in de gelegenheid stellen om leerlijnen en toetsmaterialen te actualiseren. Dit alles is niet alleen nodig voor het eerste-opvangonderwijs, maar ook voor reguliere scholen in het primair en voortgezet onderwijs en voor mbo-instellingen, omdat veel nieuwkomers daar hun schoolloopbaan vervolgen.

In de onderwijs carrière van vluchtelingen is vaak sprake van haperingen en lacunes vanwege de situatie in het herkomstland en de vluchtperiode. Veel vluchtelingenkinderen die in Nederland aankomen, zijn lange tijd niet naar school geweest. Deze situatie vraagt om adequate instrumenten voor de intake en assessment van leerlingen met een vluchtelingenachtergrond,

⁹⁴ Center on the Developing Child, 2017; Shonkoff & Garner, 2011.

⁹⁵ Ontwikkeld door de charitatieve organisatie Augeo; zie Augeo, 2017.

zodat eerder verworven kennis en onderwijsgeschiedenis goed in beeld kunnen worden gebracht. Experts die lesgeven aan vluchtelingenleerlingen geven aan dat zij dit soort materialen zelf bij elkaar zoeken (vaak via internet) en dat het aanbod uiterst beperkt is. Een deel van de scholen werkt bijvoorbeeld al met taallose rekentoetsen, taalleerbaarheidstoetsen en non-verbale intelligentietests, maar niet elke school is hier even ver mee.

Niet alleen voor de intake en competentiebeoordeling zijn speciaal op de doelgroep gerichte instrumenten nodig; dit geldt ook voor lesmethoden, toetsen en leerlijnen. Zo is het belangrijk dat leerlingen die het Nederlands nauwelijks beheersen, ondertussen wel verder kunnen met een rekenmethode die niet te talig is. Ook is het noodzakelijk dat er tussentoetsen beschikbaar zijn om de ontwikkeling van deze leerlingen op de verschillende (sub)domeinen te volgen. Deze materialen zijn er nu onvoldoende, niet alleen voor vluchtelingen, maar voor alle anders-talige nieuwkomers in het Nederlandse onderwijs.

In Nederland werd in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw veel geïnvesteerd in het ontwikkelen van specifieke lesmaterialen voor anderstalige leerlingen. De noodzaak werd gevoeld omdat veel kinderen met een Turkse of Marokkaanse achtergrond instroomden in het Nederlandse onderwijs. Zowel het Rijk als gemeenten stelden middelen beschikbaar om leerlijnen, methoden en toetsmaterialen te ontwikkelen. De afgelopen twintig jaar is hier van rijkswege echter nauwelijks meer in geïnvesteerd, omdat de politieke context veranderde en het doelgroepenbeleid goeddeels verdween. Aan meertaligheid werd nauwelijks aandacht besteed. Tegelijkertijd is het aantal anderstalige nieuwkomers in het onderwijs per leeftijdsgroep veelal te klein om een interessante markt te vormen voor commerciële ontwikkelaars. Instanties die in de jaren tachtig en negentig materiaal ontwikkelden voor anderstalige leerlingen, hebben zich om die reden op andere doelgroepen gericht. Op veel plaatsen in Nederland werkt men daarom met verouderde NT2-materialen. Leerkrachten en andere experts geven aan dat de methoden die zij gebruiken niet zijn aangepast aan recente wetenschappelijke (didactische) inzichten en voor een deel ook niet meer leverbaar zijn. Docenten – vooral degenen die niet op een eerste-opvanglocatie werken – zeggen onvoldoende expertise te hebben om de verouderde methoden zelf aan te vullen of te actualiseren. Vandaar dat de raad hier een actieve rol van de overheid bepleit. De overheid kan bijvoorbeeld 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.

Mede als gevolg van de verhoogde instroom en het toegenomen gevoel van urgentie zijn er de afgelopen tijd nieuwe initiatieven ontplooid. Zo heeft LOWAN een 'leskist' met bestaande materialen samengesteld voor het primair onderwijs. Ook zijn leerlijnen opgesteld voor het eerste-opvangonderwijs in het voortgezet onderwijs.⁹⁶ De Onderwijsraad vindt echter dat deze initiatieven ingebed zouden moeten zijn in nationaal, coherent beleid, gebaseerd op een overkoepelende visie op onderwijs aan vluchtelingen en andere nieuwkomers. Landelijke kennisinstituten kunnen deze visie vormgeven en uitdragen, werkend vanuit de meest recente wetenschappelijke inzichten – ongeacht de dynamiek in de asielinstroom van het moment.

Voor het oplossen van bovengenoemde knelpunten pleit de Onderwijsraad voor een langlopende onderzoeksagenda *Onderwijs aan vluchtelingenkinderen*. Om de kwaliteit van het onderwijs aan vluchtelingen, asielzoekers en andere nieuwkomers te kunnen verzekeren, is een goede onderzoeksagenda noodzakelijk. De raad ziet hier een rol weggelegd voor de rijks-

⁹⁶ Ook door LOWAN, samen met het ITTA.

overheid. In Nederland bestaat er nu een grote variëteit aan voorzieningen voor anderstalige nieuwkomers, waaronder vluchtelingen. Zo komen sommige kinderen in de basisschoolleeftijd op een speciaal ingerichte azc-school, kunnen andere kinderen terecht op een bestaande, gespecialiseerde school voor anderstaligen, en worden weer andere kinderen vrijwel direct ondergedompeld in het reguliere onderwijs. Op dit moment ontbreken gegevens over de effectiviteit van deze verschillende vormen van onderwijs. Gemeenten hanteren ook verschillende aanpakken bij de begeleiding van volwassen vluchtelingen. De raad pleit daarom voor gedegen onderzoek naar de effecten van deze verschillende vormen van eerste opvang.

Vanzelfsprekend is ook onderzoek gewenst naar NT2, internationale competentie, trauma's, leerlijnen, lesmethoden en toetsen. Met betrekking tot het thema meertaligheid in het onderwijs onderscheidt Nederland zich opvallend van andere Europese landen, in die zin dat vooral mogelijke negatieve consequenties voor het leren van het Nederlands worden benadrukt en minder de mogelijkheden om kennis van de moedertaal ook in het onderwijs in te zetten als hulpbron bij het leren van het Nederlands. Het zou zinvol zijn te bezien hoe en waarom andere landen anders omgaan met de rol van de moedertaal in onderwijsvoorzieningen en hoe deze praktijken uitwerken.⁹⁷ Qua onderzoek zou het een goede eerste stap zijn om op korte termijn reviewstudies te laten doen naar het internationale en nationale onderzoek op de genoemde thema's om na te gaan welke relevante lessen voor de Nederlandse situatie getrokken kunnen worden.

⁹⁷ Hajer verwijst in dit verband naar het werk van Collier en Thomas, die met name het doordachte gebruik van en overgang van moedertaal naar tweede taal verbinden aan schoolsucces. Daaruit blijkt dat programma's waarin in enige vorm de eigen taal wordt ingezet in de loop van de jaren aantoonbaar succesvoller zijn dan programma's die vanuit een snelle onderdomping in de tweede taal werken. Zie Hajer, 2016a; Collier & Thomas, 2002; Collier & Thomas, 2004.

Het onderwijs aan vluchtelingen verloopt niet doelmatig. Een betere organisatie levert een bijdrage aan het oplossen van gesignaleerde knelpunten. De raad pleit ervoor de schoolloopbanen van vluchtelingen minder te onderbreken en voortaan voorbereid te zijn op een plotselinge toename van het aantal vluchtelingen door gebruik te maken van een netwerkmodel (VLOW-procedure).

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

Er zijn allerlei knelpunten bij de organisatie van het onderwijs aan vluchtelingen, zoals in hoofdstuk 2 is betoogd. Niet iedereen kan snel aan onderwijs deelnemen; de vele verhuizingen van asielzoekers en vluchtelingen zijn ongunstig voor hun schoolloopbaan; en er is een gebrek aan kennisdeling wanneer het gaat om de organisatie van het eerste-opvangonderwijs en het onderwijsleerproces.

Het ontwikkelen van een coherente visie en een efficiëntere organisatie van het onderwijs aan vluchtelingen kunnen helpen deze knelpunten op te lossen. De raad doet hiervoor twee aanbevelingen. De eerste is: laat vluchtelingen snel starten met onderwijs, liefst op één plek. Het asielbeleid moet dus zo worden aangepast dat vluchtelingen minder hoeven te verhuizen. Een belangrijk neveneffect van een landelijke visie op de langere termijn is dat de overheid daarmee een betrouwbaarder partner wordt bij de uitvoering van het asielbeleid en het gerelateerde lokale onderwijsbeleid. De tweede aanbeveling gaat over het onderwijs zelf: zorg dat alle betrokken organisaties voorbereid zijn op een plotselinge toename van het aantal vluchtelingen in het onderwijs. Het in stand houden van ongebruikte voorzieningen is niet nodig, maar de flexibiliteit om snel te reageren op een verhoogde instroom moet en kan wel worden georganiseerd, vóórdat een dergelijke verhoogde instroom plaatsvindt.

5.1 **Start snel met onderwijs op één plek**

Het onderwijs neemt in het asielbeleid en de asielprocedure een ondergeschikte positie in, waardoor de onderwijsloopbanen van vluchtelingen in de eerste periode na aankomst herhaaldelijk worden vertraagd en onderbroken.

Snel starten en zo min mogelijk verhuizen is van groot belang voor minderjarige vluchtelingen

De meeste minderjarige leerplichtige kinderen die Nederland binnen komen, starten snel met integreren in het onderwijssysteem. Bij een grote toename van het aantal vluchtelingen is die snelle start echter niet voor iedereen gegarandeerd. Zo'n start is evenwel essentieel: hoe snel-

ler kinderen en jongeren naar school kunnen, hoe beter het voor hen is.⁹⁸ De kans om de Nederlandse taal te leren en daarmee grip te krijgen op de nieuwe, onbekende omgeving is van groot belang. School biedt ook de kans om even afstand te nemen van de vaak stressvolle leefomstandigheden in de asielopvang. Voor een snelle start in het onderwijs en een stabiele schoolloopbaan verdient het dus de voorkeur dat deze kinderen zo min mogelijk verhuizen.

Snelle toeleiding naar onderwijs motiveert ook meerderjarige vluchtelingen

De raad vindt dat het ook voor meerderjarige vluchtelingen van groot belang is om zo snel mogelijk de weg te vinden naar onderwijs. Voor meerderjarigen waren de mogelijkheden om snel te integreren in de Nederlandse samenleving beperkt, maar recent zijn ze enigszins verruimd voor Syriërs en Eritreeërs.⁹⁹ Omdat deze groepen momenteel 'kansrijk' zijn in de asielprocedure, mogen ze eerder beginnen met het taalonderwijs uit de voorinburgering. De raad juicht deze verruiming toe. Het is immers vanuit onderwijsperspectief verstandig om ook de groep jongvolwassen vluchtelingen zo snel en zo goed mogelijk te laten starten met opleidingen en trajecten die hen een betere uitgangspositie geven op de arbeidsmarkt. Voor alle asielzoekers die nog wachten op een verblijfsvergunning bestaat al wel de mogelijkheid om, nadat zij minimaal zes maanden in Nederland verblijven, gedurende maximaal 24 weken per jaar te werken tegen betaling. Daarnaast mogen zij onder enkele voorwaarden vrijwilligerswerk doen. Ook zijn er op veel plaatsen vrijwilligers die Nederlandse taallessen aanbieden. De mogelijkheden voor een actieve dagbesteding in de asielopvang zijn niettemin nog steeds beperkt. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken constateerde al in 2013 dat de schadelijke gevolgen daarvan toenemen naarmate de periode van inactiviteit langer duurt.¹⁰⁰ Niet voor niets is er recentelijk meer aandacht voor de geestelijke gezondheid van vluchtelingen.¹⁰¹ Dit geldt met name voor vluchtelingen die nog wachten op de uitkomst van hun procedure of die een afwijzing hebben ontvangen, waardoor hun toekomstperspectief op losse schroeven komt te staan. Maar ook voor statushouders die nog in de asielopvang verblijven, staat het leven grotendeels stil tot het moment dat ze een woning krijgen toegewezen en echt kunnen gaan inburgeren. Verhuisbewegingen moeten onderwijsactiviteiten en schoolloopbanen zo min mogelijk doorkruisen.¹⁰²

Nieuw opvangmodel voor 18plus-jongeren zonder familie

Het Nidos (jeugdbescherming voor vluchtelingen) is in januari 2016 begonnen met een nieuw opvangmodel voor 18plus-jongeren. Het gaat om jongeren die hier zijn zonder familie. Alleenstaande minderjarige vluchtelingen met een verblijfsstatus kunnen voortaan als ze 18 jaar worden op dezelfde plek blijven. Zo kunnen ze wennen aan één woonplaats en één school, en daar sociale contacten opbouwen. Samen met de gemeenten kan een doorlopende leerlijn worden ingericht die ervoor zorgt dat de ondersteuning voor 18plus-jongeren aansluit op het eerder gevolgde traject en is gericht op doorstroming naar de arbeidsmarkt.¹⁰³

98 Werkgroep Kind in AZC, 2016; Kinderombudsman, 2016.

99 Zie paragraaf 3.4.

100 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, 2013; zie Heijmans, 2005, zoals geciteerd in Lucassen, 2016.

101 Zie bijvoorbeeld Bakker, 2016.

102 Zie onder andere Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2016.

103 Zie Stavenuiter, Smits van Waesberghe, Noordhuizen & Oostrik, 2016.

In deze laatste paragraaf bespreekt de Onderwijsraad de organisatorische lessen voor het onderwijs die met het oog op de toekomst getrokken kunnen worden uit de omgang met de plotselinge grote toestroom in de periode eind 2014-begin 2016. Hoe kunnen scholen, gemeenten en andere betrokken organisaties in het hele Nederlandse onderwijsbestel zorgen dat ze klaar staan bij een volgende piek in de hoeveelheid vluchtelingen? Hoe kunnen de betrokken organisaties meer van elkaar leren? Hoe kan er meer kennis worden gegenereerd en verspreid over eerste-opvangonderwijs aan vluchtelingen? Hoe kunnen de voorzieningen snel 'opgeschaald' worden zonder kwaliteitsverlies en onnodige extra kosten? Het onderwijsbestel moet in dit opzicht veerkrachtig zijn.

Er is op dit moment in Nederland nog steeds weinig centrale kennis aanwezig als het gaat om de opvang van vluchtelingen in het onderwijs. De kennis die er is – verspreid over verschillende plekken – wordt onvoldoende gedeeld. In het eerste-opvangonderwijs wordt op veel verschillende plekken het wiel opnieuw uitgevonden. Dit maakt dat schoolloopbanen van vluchtelingen in ons land niet soepel genoeg verlopen en dat de onderwijskwaliteit niet optimaal is. In allerlei opgetuigd beleid en improvisatie in de uitvoering zorgden er in de periode eind 2014-begin 2016 voor dat veel vluchtelingenkinderen en -jongeren alsnog onderwijs kregen. Nu de instroom van vluchtelingen is afgenomen en daarmee de maatschappelijke en politieke druk, is ook de beleidsinteresse weer grotendeels verdwenen. Van de ervaringen en opgedane kennis is weinig vastgelegd. Er is zo geen basis voor een coherente en flexibele benadering die ook bruikbaar is voor een volgende piek in de toestroom van vluchtelingen. Ook zijn er niet overal in het land duurzame relaties tot stand gekomen tussen betrokkenen bij het onderwijs aan vluchtelingen, of afspraken vastgelegd. De kans is daardoor reëel dat bij een hernieuwde plotselinge toename opnieuw alom geïmproviseerd zal worden, terwijl dat voor een belangrijk deel onnodig is.

Richt een regionaal netwerk in zodat organisaties meer van elkaar leren

De Onderwijsraad adviseert om flexibele regionale netwerken in te richten, waarbinnen gemeenten een regiefunctie vervullen. Het gaat om goed geïnformeerde netwerken die snel en efficiënt ingeschakeld kunnen worden: in 'ruststand' vervult eenieder vooral zijn reguliere werkzaamheden, maar op het moment dat het nodig is wordt het netwerk verder geactiveerd. Daarbij kan zeker gebruikgemaakt worden van reeds bestaande (deel)netwerken. De raad heeft een model voor ogen dat lijkt op de GRIP (Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure). Deze procedure regelt binnen veiligheidsregio's de coördinatie tussen hulpverleningsdiensten in geval van een incident. Afhankelijk van de grootte van een incident en de betrokken middelen en bestuurslagen, wordt er opgeschaald. Er zijn landelijke richtlijnen voor opschaling, met bijbehorende procedures. Er zijn niet alleen procedures op het niveau van de betrokken gemeentes, maar ook op landelijk niveau. De procedures zijn ingericht om bij het bestrijden van incidenten de juiste hulpverleners en functionarissen op het juiste moment in te schakelen. Tijdens de dagelijkse werkzaamheden geldt voor alle betrokkenen de nulfase: er is geen centraal gecoördineerde actie nodig en de werkzaamheden behoren tot de dagelijkse routine. Binnen de veiligheidsregio's wordt verplicht samengewerkt. Elementen van een dergelijk model ziet de Onderwijsraad als bruikbaar als het gaat om het onderwijs aan vluchtelingen. Een dergelijke VLOW-procedure (Vluchtelingen en Onderwijs) zorgt ervoor dat partners in het netwerk gezamenlijk afspraken maken over op welke wijze zij omgaan met toestroom van vluchtelingen. Ook beschrijft zo'n procedure verschillende niveaus van opschaling, en wanneer en in welke mate opschaling nodig is. De VLOW-procedure voorziet er bijvoorbeeld

ook in dat alle leidinggevendenden op het operationele niveau in paraatheid worden gebracht op het moment dat dat nodig is. Overigens is het zo dat het netwerk nooit helemaal 'slapende' is, omdat er ook in rustige jaren vluchtelingen arriveren. De procedure moet erin voorzien dat ook in dergelijke periodes voor alle betrokkenen duidelijk is hoe deze vluchtelingen snel toegang kan worden geboden tot onderwijs van goede kwaliteit.

Met dergelijke flexibele regionale netwerken neemt niet alleen het reactievermogen van het onderwijsbestel toe, maar ook het lerend vermogen. Deze netwerken behoren namelijk ook te zorgen voor een structurele kennishuishouding: het verzamelen, verspreiden, ontwikkelen en beschikbaar stellen van de benodigde kennis en inzichten. Dit is nodig en behulpzaam om verschillende redenen. Ten eerste overweldigt de plotselinge aankomst van duizenden vluchtelingen individuele organisaties: geen enkele organisatie kan deze toestroom alleen oplossen. Alleen via samenwerking is een dergelijke uitdaging het hoofd te bieden.¹⁰⁴ Ten tweede hebben netwerken algemene voordelen, die nuttig zijn bij het omgaan met zulke grootschalige uitdagingen. Zo zorgt een dergelijk netwerk voor een snellere verspreiding van informatie, meer bruikbare details en een grotere geloofwaardigheid.¹⁰⁵ Door kennis te bundelen neemt de onzekerheid over de aard van het probleem af en worden de vaardigheden van organisaties om als partners samen te werken versterkt.¹⁰⁶ Door te leren van elkaar kunnen bovendien in een netwerk de kosten van leren door 'trial and error' worden verminderd.¹⁰⁷

Regioregie als spil van het regionale netwerk

De raad heeft een netwerk voor ogen waarin alle betrokken partijen hun eigen, duidelijke rol hebben, en waarin iedereen weet wat er moet gebeuren op het moment dat de plotselinge toestroom plaatsvindt. Op dat moment treden de betreffende samenwerkingsafspraken in werking. Het netwerk bestaat uit regionale deelnetwerken die kunnen inspelen op de regionale en lokale situatie. Regioregie draagt ertoe bij dat beter kan worden ingespeeld op de specifieke behoeften van mensen, het specifieke onderwijsaanbod in een regio en de specifieke arbeidsmarkt.¹⁰⁸ Regioregie kan ook een oplossing bieden voor een aantal knelpunten die zich tot nu toe voordoen en hebben voorgedaan in het onderwijs aan vluchtelingen: het is voor veel gemeenten niet duidelijk welke rol zij moeten nemen, wat zij van de rijksoverheid kunnen verwachten en in hoeverre zij met (voor)scholen en andere instellingen moeten samenwerken. De raad werkt in dit advies niet uit hoe bevoegdheden, mogelijkheden en verantwoordelijkheden binnen de nieuwe opzet worden geregeld, maar doet wel enkele suggesties.¹⁰⁹

Binnen de regio fungeert één of fungeren enkele gemeenten als regiecentrum. Het is het regiecentrum dat ervoor zorgt dat in tijden van rust de relevante onderdelen van het netwerk samenkomen om een plan uit te werken over hoe te handelen indien een plotselinge toestroom van vluchtelingen plaatsvindt. Het regiecentrum ziet erop toe dat het plan er komt en dat het plan duidelijk aangeeft wie welke rol heeft. Als de plotselinge toestroom een feit is, zorgt het regiecentrum dat het netwerk, of de relevante delen van dat netwerk, zo spoedig mogelijk in paraatheid worden gebracht. Deze regiecentra hebben lokaal dus een coördinerende rol. Zij dragen

¹⁰⁴ Zie Boin & 't Hart, 2008, in Moynihan, 2008.

¹⁰⁵ Kraatz, 1998.

¹⁰⁶ Brass, Galaskiewicz, Greve & Tsai, 2004.

¹⁰⁷ Moynihan, 2008.

¹⁰⁸ Onderwijsraad, 2016b; meer regie bij de gemeenten sluit ook goed aan op de rol die de raad ziet voor gemeenten als het gaat om inburgering (zie paragraaf 3.4).

¹⁰⁹ Onderwijsraad, 2016b. De raad heeft verder een advies in voorbereiding over bekostiging en sturing van het onderwijs, en een advies over de rol van gemeenten op het terrein van onderwijs.

zorg voor samenwerking binnen een regio, wanneer deze niet spontaan van de grond komt.¹¹⁰ In tijden dat er geen sprake is van verhoogde instroom houdt de coördinerende functie in dat zij alle delen van het netwerk (gemeenten, onderwijsinstellingen en anderen) bijeenroepen, dat zij hen adviseren over de situaties waarvoor een plan vastgesteld moet worden en over de inhoud van een dergelijk plan, en dat zij toezien op de totstandkoming van een plan. Daarbij hebben ze een ononderbroken schoolloopbaan van vluchtelingen voor ogen. Dat betekent onder meer dat er in de plannen zowel staat hoe men ervoor zorgt dat vluchtelingenpeuters naar voorschoolse voorzieningen worden toegeleid, als hoe de samenwerking tussen vo- en mbo-instellingen gestalte krijgt en hoe met jongvolwassenen wordt omgegaan. Het zijn ook de regiecentra die aangeven wanneer het moment is aangebroken om de samenwerkingsplannen voor verhoogde instroom tot uitvoering te brengen. Ze bepalen dus wanneer verdere activering van het regionale netwerk nodig is en entameren op dat moment overleg en de start van de uitvoer van de plannen. Daarnaast verzorgen deze regiecentra enige ambtelijke ondersteuning voor het geval dat het plan ten uitvoer moet worden gebracht.

Ook de onderwijsinstellingen hebben natuurlijk een rol en verantwoordelijkheid binnen dit netwerk. Van scholen mag een actieve opstelling worden verwacht bij het dienen van publieke belangen¹¹¹, zoals het verzorgen van goed onderwijs aan vluchtelingen. Dat betekent dat instellingen actief deelnemen aan de netwerken. Bij een relatief gering aantal vluchtelingen houdt de rol van instellingen bijvoorbeeld in dat ze in kaart brengen wat het kennisniveau op het gebied van onderwijs aan vluchtelingen en andere nieuwkomers is onder hun personeel. Ook zorgen besturen voor de professionalisering van hun personeel, zodat binnen hun personeel kennis aanwezig is op het gebied van bijvoorbeeld NT2, maar ook op dat van (signalering van mogelijke) trauma's en van internationale competentie. Binnen het netwerk worden scholen actief aangemoedigd om die expertise vast te houden en structureel in te bedden, zodat ze te allen tijde kan worden ingezet om niet alleen vluchtelingenkinderen, maar alle kinderen en jongeren die het Nederlands niet als thuistaal hebben te begeleiden, onder meer bij de ontwikkeling van hun taalcompetentie.¹¹²

Overheid stimuleert

Naast de regio heeft in het netwerk ook de centrale overheid, als verantwoordelijke voor de kwaliteit van het onderwijsstelsel als geheel, een belangrijke rol. Het is aan de overheid om te zorgen voor een nationale coherente visie, onder meer gebaseerd op wetenschap en 'best practices'. Ook bepaalt de overheid welke regio's er zijn en wijst de overheid binnen de regio's één of enkele gemeenten aan die als regiecentrum fungeren. Een coördinerende rol van de centrale overheid past bij de regionale sturing. De overheid faciliteert de regiecentra en stimuleert ze om hun rol te nemen. Tegelijkertijd waakt de rijksoverheid ervoor dat de verschillen tussen regio's en gemeenten niet zo groot worden dat rechtsongelijkheid ontstaat (bijvoorbeeld als een vluchteling uit de ene gemeente toegang heeft tot veel betere voorzieningen dan die in een andere gemeente). De centrale overheid is verantwoordelijk voor een 'lichte' permanente infrastructuur en voor adequate en voorspelbare financiering, die snel beschikbaar is als zich een plotselinge toestroom voordoet. De overheid faciliteert de regionale netwerken financieel. Ook zou de overheid zorg dienen te dragen voor de aanwezigheid van voldoende opleidingen en nascholingsmogelijkheden waar professionals basale en specialistische NT2-kennis en kennis op het gebied van trauma's kunnen opdoen. De overheid ziet er tevens op toe dat organisaties met een landelijke rol, zoals het COA, het LOWAN en ook bijvoorbeeld de onder-

¹¹⁰ Onderwijsraad, 2016b.

¹¹¹ Onderwijsraad, 2013.

¹¹² Vanhooren, Pereira & Bolhuis, 2017.

wijsinspectie, goed kunnen samenwerken met, en hun expertise kunnen aanwenden ten bate van, de regionale netwerken.

Er zijn op verschillende plaatsen in Nederland al goede voorbeelden beschikbaar. In diverse regio's en gemeenten hebben betrokkenen bij het onderwijs aan vluchtelingen (zoals bijvoorbeeld COA, de gemeenten en de scholen) de handen ineengeslagen om zowel de opvang, de inburgering, het onderwijs als de toeleiding naar de arbeidsmarkt regionaal te regelen. Het zou goed zijn deze netwerken te monitoren, en te bezien waar andere regio's en gemeenten van de goede voorbeelden kunnen leren.

Afkortingen

azc	asielzoekerscentrum
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
GRIP	Gecoördineerde Regionale Incidentbestrijdings Procedure
isk	internationale schakelklas
IVRK	Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind
LOWAN	Landelijke Onderwijs Werkgroep voor Asielzoekers en Nieuwkomers
mbo	middelbaar beroepsonderwijs
NT2	Nederlands als tweede taal
oab	onderwijsachterstandenbeleid
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
SBB	Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal-Economische Raad
UAF	Stichting voor Vluchtelingen-Studenten
VLOW	Vluchtelingen en Onderwijs
vmbo	voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
Wet OKE	Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

Literatuur

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2013). *Verloren tijd: advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.
- Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering. Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Augeo (2017). *Vluchtelingenkinderen*. Webpagina. Geraadpleegd op 14 februari via de website van Augeo, <https://www.augeo.nl/nl-nl/thema/vluchtelingenkinderen/steun-bieden/>.
- Bakker, L. (2016). *Seeking sanctuary in the Netherlands: Opportunities and obstacles to refugee integration*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Beekhoven, S. & Muller, P. (2016). *Educatief aanbod voor asielzoekerspeuters en peuters met een status - Resultaten van een landelijke peiling*. Utrecht: Sardes.
- Brass, D.J., Galaskiewicz, J., Greve, H.R. & Tsai, W. (2004). Taking stock of networks and organizations: A multilevel perspective. *Academy of management journal*, 47(6), 795-817.
- Center on the Developing Child (2017). *Toxic Stress*. Webpagina. Geraadpleegd op 15 februari 2017 via <http://developingchild.harvard.edu/science/key-concepts/toxic-stress/>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014a). *Bevolkingsprognose 2014-2016: groei door migratie*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014b). *Jaarrapport integratie 2014*. Den Haag: CBS.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2016). *Jaarrapport integratie 2016*. Den Haag: CBS.
- Coley, R.L. & Kull, M. (2016). Cumulative, Timing Specific, and Interactive Models of Residential Mobility and Children's Cognitive and Psychosocial Skills. *Child Development*, 87(4), 1204-1220.
- Collier, V.P. & Thomas, W.P. (2002). *A national study of school effectiveness for language minority students' long-term academic achievement*. Santa Cruz: Center for Research on Education, Diversity and Excellence, University of California Santa Cruz.
- Collier, V.P. & Thomas, W.P. (2004). The astounding effectiveness of dual language education for all. *NABE Journal of Research and Practice*, 2(1), 1-20.
- De Lange, T., Besselsen, E., Rahouti, S. & Rijken, C. (2017). *Van azc naar een baan*. Publicatie in voorbereiding.
- Dourleijn, E., Muller, P., Dagevos, J., Vogels, R., Van Doorn, M. & Permentier, M. (2011). *Vluchtelingengroepen in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L. & Leerkes, A. (2015). *Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Goosen, S., Stronks, K. & Kunst, A.E. (2013). Frequent relocations between asylum-seeker centres are associated with mental distress in asylum-seeking children: a longitudinal medical record study. *International journal of epidemiology*, 43(1), 94-104.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2003a). *Investeren en terugverdienen. Kosten en baten van onderwijsinvesteringen*. Den Haag: SBO.
- Groot, W. & Maassen van den Brink, H. (2003b). *Investeren en terugverdienen. Inverdien- en welvaartseffecten van onderwijsinvesteringen*. Den Haag: SBO.
- Hajer, M. (2016a). Onderwijs aan nieuwkomers organiseren - belangrijke inzichten en principes. In M. Lieskamp, J. van Loo & A. Schoemaker (eds.), *Nieuwkomers op school. Onderwijs als startpunt voor een betere toekomst* (19-25). Huizen: Uitgeverij Pica.
- Hajer, M. (2016b). Zweden, gidsland in onderwijs aan nieuwkomers? In M. Lieskamp, J. van Loo & A. Schoemaker (eds.), *Nieuwkomers op school. Onderwijs als startpunt voor een betere toekomst* (39-41). Huizen: Uitgeverij Pica.

- Hill, J.D. & Björk, C.L. (2008). *Classroom Instruction that Works with English Language Learners*. Alexandria: ASCD.
- Heckman, J.J., Moon, S.H., Pinto, R., Savelyev, P.A. & Yavitz, A. (2010). *A new cost-benefit and rate of return analysis for the Perry Preschool Program: A summary*. Webpagina. Geraadpleegd op 2 februari 2017 via <http://ftp.iza.org/pp17.pdf>.
- Huijnk, W. & Andriessen, I. (2016). *Integratie in zicht? De integratie van migranten in Nederland op acht terreinen nader bekeken*. Den Haag: SCP.
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (2017). *Totale asielstroom 2016 31.600*. Webpagina. Geraadpleegd op 3 januari 2016 via de website van Immigratie- en Naturalisatiedienst, <https://ind.nl/nieuws/Paginas/Totale-asielinstroom-2016-31-600.aspx>.
- Ingrado (2015). *Notitie Onderwijs aan asielzoekerskinderen*. Geraadpleegd op 15 februari 2017 via de website van Ingrado, http://www.ingrado.nl/actueel/news_entry/recht_op_onderwijs_voor_vluchtelingenkinderen.
- Inspectie van het Onderwijs (2015a). *De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers, type 1 en 2, 2013/2014. Evaluatie van de kwaliteit van AZC scholen, relatief zelfstandige en grotere nieuwkomersvoorzieningen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2015b). *De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers, type 3, 2013/2014. Evaluatie van de kwaliteit van basisscholen met één of twee nieuwkomersklassen*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Inspectie van het Onderwijs (2016). *De Staat van het Onderwijs. Hoofdlijnen onderwijsverslag 2014/2015*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- International Monetary Fund (2016). *The Refugee Surge in Europe: Economic Challenge*. Geraadpleegd op 15 februari 2017 via de website van International Monetary Fund, <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43609>.
- Kinderombudsman (2016). *Wachten op je toekomst - Kinderen in de noodopvang in Nederland*. Den Haag: Kinderombudsman.
- Kleijwegt, M. (2016). *2 werelden, 2 werkelijkheden: een verslag over gevoelige maatschappelijke kwesties in de school*. Geraadpleegd op 14 februari 2017 via de website van Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/02/01/twee-werelden-twee-werkelijkheden-een-verslag-over-gevoelige-maatschappelijke-kwesties-in-de-school>.
- Kraatz, M.S. (1998). Learning by association? Interorganizational networks and adaptation to environmental change. *Academy of management journal*, 41(6), 621-643.
- Leerkes, A. & Scholten, P. (2016). *Landen in Nederland. De vluchtelingenstroom in integratieperspectief*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Lucassen, L. (2016). Een historisch perspectief op de kosten van een vluchteling. *ESB*, 101(4730), 198-202.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015). *Vluchtelingenonderwijs*. Brief van Staatssecretaris van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 1 december 2015. Kamerstukken II (2015-2016), 34334, 3.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2016). *Leerplichtige asielzoekerskinderen*. Brief van Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 1 april 2016. Kamerstukken II (2015-2016), 34334, 10.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017). *Antwoord op schriftelijke vragen van het lid Klein*. Brief van Staatssecretaris van OCW aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 20 januari 2017. Aanhangsel van de Handelingen, 998.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016a). *Inburgering*. Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 11 oktober 2016. Kamerstukken II (2016-2017), 32824, 161.

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016b). *Onderwijs aan vreemdelingen*. Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 17 november 2016. Kamerstukken II (2016-2017), 34334, 23.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2016c). *Voortgang inburgering*. Brief van Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan Voorzitter van de Tweede Kamer, 20 april 2016. Kamerstukken II (2015-2016), 32824, 129.
- Moynihan, D.P. (2008). Learning under uncertainty: Networks in crisis management. *Public Administration Review*, 68(2), 350-365.
- Onderwijsraad (2005). *Bakens voor spreiding en integratie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2007). *De verbindende schoolcultuur*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2010). *Vroeg of laat*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2012). *Geregelde ruimte*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2013). *Een smalle kijk op onderwijskwaliteit*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2014). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2015). *Een goede start voor het jonge kind*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016a). *Internationaliseren met ambitie*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Onderwijsraad (2016b). *Vakmanschap in beweging*. Den Haag: Onderwijsraad.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2015). *Immigrant Students at School. Easing the Journey towards Integration*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Development and Coordination (2016). *Making integration work. Refugees and others in need of protection*. Paris: OECD.
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2016). *Grensoverconflicten. Toegang tot sociale voorzieningen voor vluchtelingen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.
- Rijksoverheid (2015). *Bestuursakkoord Verhoogde Asielstroom*. Geraadpleegd op 15 februari 2017 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/11/27/bestuursakkoord-verhoogde-asielinstroom>.
- Rijksoverheid (2016a). *Miljoenennota 2017*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Rijksoverheid (2016b). *Uitwerkingsakkoord Verhoogde Asielstroom*. Geraadpleegd op 15 februari 2016 via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/04/28/rapport-uitwerkingsakkoord-verhoogde-asielinstroom>.
- Rood, J., Van der Putten, F-P. & Meijnders, M. (2015). *A world without order?* Clingendael Monitor, 2015. Den Haag, Clingendael.
- Shonkoff, J.P. & Garner, A.S. (2011). The Lifelong Effects of Early Childhood Adversity and Toxic Stress. *Pediatrics*, 129(1), e232-e246.
- Sociaal-Economische Raad (2016). *Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2014). *Jaarrapport integratie 2013*. Den Haag: SCP.
- Stavenuiter, M., Smits van Waesberghe, E., Noordhuizen, B. & Oostrik, S. (2016). *Onderwijs en doorstroom naar de arbeidsmarkt van jonge nieuwkomers in Nederland*. Geraadpleegd op 14 februari 2017 via de website van Verwey-Jonker Instituut, <http://www.verwey-jonker.nl/publicaties/2016/onderwijs-en-doorstroom-arbeidsmarkt-nieuwkomers>.
- United Nations High Commissioner for Refugees (2017). *Figures at a Glance*. Webpagina. Geraadpleegd op 3 januari 2017 via de website van UNHCR, <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>.
- Van der Putten, F-P., Rood, J. & Meijnders, M. (2016). *Grootmachten en mondiale stabiliteit*. Clingendael Monitor 2016. Den Haag: Clingendael.
- Vanhooren, S., Pereira, C. & Bolhuis, M. (2017). *Iedereen taalcompetent! Visie op de rol, de positie en de inhoud van het onderwijs Nederlands in de 21ste eeuw*. Den Haag: Taalunie.

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2016). *Factsheet Integratie en participatie voor gemeenten december 2016*. Den Haag: VNG.
- Verus (2017). *Input voor advies Onderwijsraad*. Geraadpleegd op 30 januari 2017 via: www.verus.nl/sites/2www.verus.nl/files/documenten/input_verus_voor_advies_onderwijsraad_onderwijs_en_vluchtelingen.pdf.
- VluchtelingenWerk (2014). *VluchtelingenWerk Integratiebarometer 2014. Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*. Amsterdam: VluchtelingenWerk.
- VO-raad (2016a). *Asielkind leert onder zijn niveau*. Webpagina. Geraadpleegd op 14 februari 2017 via de website van VO-raad, <https://www.vo-raad.nl/nieuws/asielkind-leert-onder-zijn-niveau>.
- VO-raad (2016b). *Leernetwerken rond onderwijs op maat voor nieuwkomersleerlingen*. Webpagina. Geraadpleegd op 8 februari 2017 via de website van VO-raad, <https://www.vo-raad.nl/nieuws/leernetwerken-rond-onderwijs-op-maat-voor-nieuwkomersleerlingen>.
- Werkgroep Kind in AZC (2016). *Zo kan het ook*. Geraadpleegd op 14 februari 2017 via de website van Kind in azc, <http://www.kind-in-azc.nl/wp-content/uploads/2016/11/Voorkant-rapport-web.jpg>.

Geraadpleegde deskundigen

De heer N. van As	PBLQ (adviesbureau)
Mevrouw M. Baltussen	Onderwijsinspectie
Mevrouw T. Berg - le Clerq	Augeo
Mevrouw H. Boerboom	LOWAN (ondersteuning onderwijs nieuwkomers)
De heer L. Boogerd	COA
Mevrouw I. Colijn	Ministerie van SZW
De heer J. Dagevos	SCP
De heer W. van Es	Sardes
De heer W. Evers	Stedelijk College Eindhoven
Mevrouw M. Göbbels	Ministerie van OCW
De heer J. Gross	Massachusetts Immigrant & Refugee Advocacy Coalition (MIRA), Boston, VS
Mevrouw M. de Haan	MBO Raad
Mevrouw M. Hajer	Hogeschool Utrecht en Universiteit van Malmö
Mevrouw I. den Hollander	CINOP
Mevrouw M. Hoekstra	Ministerie van SZW
De heer W. van der Horst	CED-Groep (nu gepensioneerd)
De heer W. Janssens	Vlaams Ministerie van Onderwijs, Antwerpen
De heer J. Kloprogge	Zelfstandig adviseur
Mevrouw J. Maasland	VNG
De heer J. van Meerkerk	Manpowergroup
Mevrouw D. van Petersen	VNG
Mevrouw M. Postma	LOWAN
Mevrouw S. Roorda	Ministerie van OCW
De heer S. Rutten	Zelfstandig adviseur
Mevrouw M. Seighali	UAF
Mevrouw K. Slinger	GGD GHOR Nederland
Mevrouw. A. Smits	Augeo
De heer M. Stoker	Stedelijk College Eindhoven
De heer B. Tuk	Pharos
Mevrouw A. den Uyl	VluchtelingenWerk Nederland
Mevrouw N. van der Veen	Mister Dutch
De heer F. Voncken	Ministerie van OCW
De heer A. de Voogd	UAF
De heer S. de Vries	PO-raad
De heer M. Vroom	Onderwijsinspectie
Mevrouw A. Waarts	Ministerie van OCW
Mevrouw J. Wormhoudt	Bataviaschool Amsterdam
Mevrouw D. Zeldenrijk	VO-raad

Verder zijn in het kader van dit project de volgende bijeenkomsten bezocht:

Kennismarkt OCW Vluchtelingen

Conferentie in Brussel

Conferentie taallectoren

Expertbijeenkomst NRO Onderwijs aan vluchtelingenkinderen

De volgende deskundigen hebben op persoonlijke titel commentaar geleverd op een concept van het advies.

De heer N. van As	PBLQ
De heer H. Boutellier	Verwey-Jonker Instituut
Mevrouw M. de Gruijter	Kennisplatform Integratie & Samenleving (KIS)
Mevrouw M. Hajer	Hogeschool Utrecht en Universiteit van Malmö
De heer J. Hinlopen	Universiteit Utrecht
Mevrouw A. Westerhuis	ecbo

De heer Han Entzinger, emeritus hoogleraar Migratie- en Integratiestudies van de Erasmus Universiteit Rotterdam, maakte deel uit van de raadscommissie die dit advies heeft voorbereid.

ONDERWJS **raad**

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
www.onderwijsraad.nl