

Onderwijs en Migratie

Kabinetsreactie op het Groenboek "Migratie en mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen"

Op 3 juli 2008 presenteerde de Europese Commissie het Groenboek "Migratie en mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen" (COM(2008) 423). Het Groenboek gaat in op een belangrijke uitdaging waarmee onderwijssystemen thans geconfronteerd worden: de aanwezigheid op scholen van grote aantallen kinderen met een migrantenachtergrond, die in een zwakke sociaaleconomische positie verkeren.

Het Groenboek richt zich op alle kinderen met een migratieachtergrond, ongeacht de formele juridische verblijfsstatus of afkomst (EU of niet-EU) van deze kinderen. Het gaat om kinderen 'van alle personen die in een EU-land wonen waar ze niet geboren zijn'. Voorts gaat het uitsluitend om die migrantenkinderen die in een zwakke sociaaleconomische positie verkeren aangezien de verwachtingen omtrent de onderwijsprestaties van migrantenkinderen met een hoge sociaaleconomische positie en opleidingsstatus op lange termijn goed zijn.

Het Groenboek gaat verder in op de combinatie van taalkundige en culturele verschillen met een sociaaleconomische achterstand, en de tendens dat die zich concentreert in bepaalde gebieden en op specifieke scholen. Dit is volgens de Commissie een aanzienlijke onderwijsuitdaging en het slagen dan wel falen van systemen heeft belangrijke sociale consequenties. De Commissie vraagt naar passende beleidsreacties en benaderingen van de lidstaten op deze uitdagingen.

Tot slot nodigt het Groenboek uit tot reflectie over de rol van de Europese Unie bij de aanpak van de beschreven uitdagingen. Specifiek wordt aandacht gevraagd voor de richtlijn 77/486/EEG inzake het onderwijs aan de kinderen van migrerende werknemers. De implementatie van deze richtlijn is problematisch gebleken en de vraag is dan ook of het niet beter zou zijn de richtlijn in te trekken.

Met de navolgende tekst wil het Kabinet reageren op dit Groenboek en daarmee een inhoudelijke bijdrage leveren aan de consultatie onder belanghebbenden die de Commissie daarmee beoogt uit te voeren. Allereerst wordt de (feitelijke) situatie in Nederland beschreven: de bevolkingssamenstelling in het algemeen en de situatie in het onderwijs in het bijzonder. Vervolgens wordt het Nederlandse beleid toegelicht: het integratie- en inburgeringsbeleid en meer specifiek de beleidsuitdagingen en -initiatieven binnen het onderwijs. Tot slot zal worden ingegaan op de mogelijke meerwaarde van Europees optreden waarbij de vraag centraal staat welke activiteiten op EU-niveau het nationaal gevoerde beleid zouden kunnen versterken.

1. Kenschets Nederlandse situatie

Alvorens in te gaan op het Nederlandse beleid ten aanzien van migratie en het onderwijs, zullen in deze paragraaf enkele relevante basisgegevens op een rij worden gezet. De navolgende paragrafen (1.1 t/m 1.3) zijn grotendeels ontleend aan het *Jaarrapport Integratie 2008* van het CBS dat in oktober 2008 is verschenen. Voor meer gedetailleerde gegevens omtrent de demografie, de integratie en de gevolgen voor het onderwijs zij verwezen naar dit rapport¹.

1.1 Demografie

Op 1 januari 2008 telde Nederland 3,2 miljoen allochtonen, bijna 20% van de bevolking. Iets meer dan de helft (1,8 miljoen) hiervan is van niet-westerse herkomst. Van deze groep behoort 42% tot de tweede generatie: zij zijn in Nederland geboren. Van de westerse allochtonen is bijna 60% hier geboren.

Allochtonen (personen van wie minstens één ouder in het buitenland is geboren) zijn niet-westers wanneer zij afkomstig zijn uit Turkije, Marokko, Suriname, de Nederlandse Antillen of Aruba, of een ander land in Afrika, Latijns-Amerika of Azië (m.u.v. Japan en Indonesië). Allochtonen die in het buitenland zijn geboren, worden gerekend tot de eerste generatie. Allochtonen die in Nederland zijn geboren, worden gerekend tot de tweede generatie.

Bevolking en bevolkingsgroei, 1 januari 2008

	Aantal personen	Aandeel in bevolking	Toename sinds 1 januari 2000	Aandeel 2 ^e generatie	
	x 1 000	per 1 000 inwoners	x 1 000	%	
Totaal	16405,4	1000,0	541,4	3	
Turken	372,7	22,7	63,8	21	47,8
Marokkanen	335,1	20,4	72,9	28	44,8
Surinamers	335,8	20,5	33,3	11	50,1
Antillianen/Arubanen	131,8	8,0	24,6	23	40,1
Overig niet-westers w.o.	590,2	36,0	162,3	38	33,7
Chinezen	47,1	2,9	17,3	58	31,2
Irakezen	45,5	2,8	12,0	36	21,6
Afghanen	37,4	2,3	15,9	74	17,2
Iraniërs	29,8	1,8	6,9	30	19,4
Totaal niet-westers	1765,7	107,6	356,9	25	42,4
Totaal westers	1449,7	88,4	83,2	6	58,5
Autochtonen	13190,0	804,0	101,3	1	

Bron: Bevolkingsstatistieken

¹ Het rapport wordt om en om door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzorgd. De editie van 2008 werd opgesteld door het CBS, zie <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/allochtonen/publicaties/publicaties/archief/2008/2008-b61-pub.htm>.

Onder de niet-westerse allochtonen vormen de Turken met ruim 370 duizend personen de grootste groep, gevolgd door de Surinamers en Marokkanen met elk 335 duizend personen. De Antillianen/Arubanen volgen op ruime afstand met 132 duizend personen.

Indonesiërs en Duitsers vormen veruit de grootste groepen onder de westerse allochtonen met elk 380 duizend personen. Het aantal Oost-Europeanen is, mede als gevolg van de EU-uitbreiding, sterk toegenomen. Zo is het aantal Polen en Roemenen sinds 2000 verdubbeld en het aantal Bulgaren, hoewel geringer in aantal, zelfs verviervoudigd.

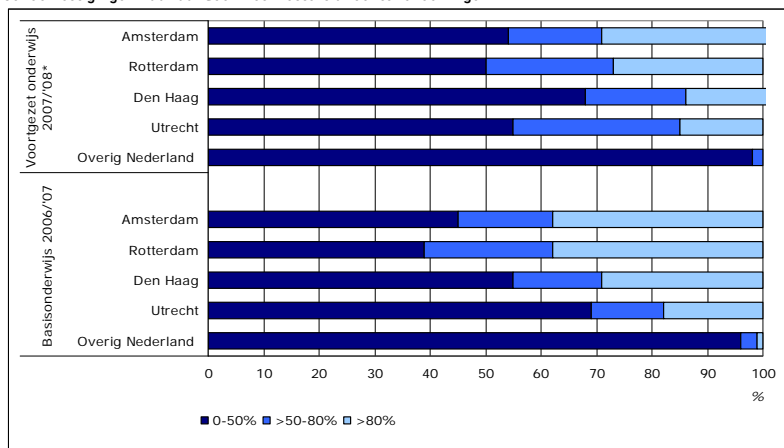
De spreiding van allochtonen over het land is niet gelijkmatig. Zo kent de provincie Limburg het grootste aandeel westerse allochtonen (14%) en heeft de provincie Flevoland met 18% het hoogste aandeel niet-westerse allochtonen. In Drenthe en Friesland is daarentegen nog niet één op de tien inwoners van allochtone afkomst. In steden Rotterdam, Amsterdam en Den Haag is een op de drie inwoners niet-westers allochtoon.

Het migratiesaldo (immigratie minus emigratie) van Nederland was in 2007 nog negatief, maar minder sterk dan de jaren ervoor. Dit komt enerzijds door de afname van de emigratie en anderzijds door een stijging van de immigratie uit EU-landen als Bulgarije, Roemenië en Polen.

1.2 Migrantenkinderen en het onderwijs

De laatste jaren was bij 8% van de scholen in het basis- en voortgezet onderwijs het aandeel niet-westers allochtone leerlingen meer dan 50% en telde meer dan de helft van de basisscholen in de vier grote steden in 2006/07 meer dan 50% niet-westers allochtone leerlingen (zie figuur).

Schoolvestigingen naar aandeel niet-westers allochtone leerlingen



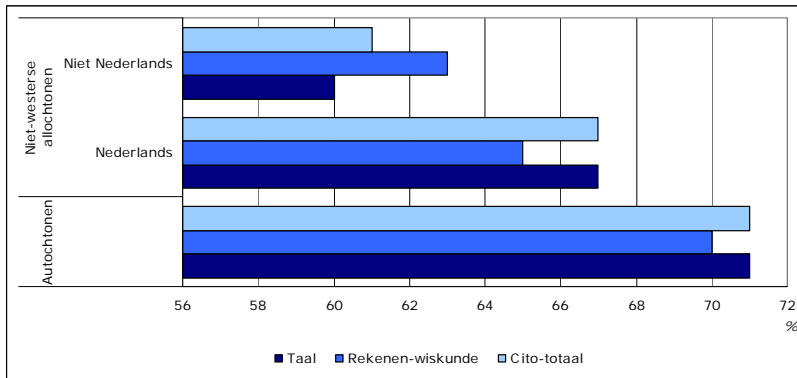
Bron: Onderwijsstatistieken

Gemiddeld over heel Nederland heeft 14% van de leerlingen in het basis- en voortgezet onderwijs een niet-westers allochtone achtergrond. De segregatie binnen het voortgezet onderwijs is minder groot is dan binnen het basisonderwijs. Dit komt door het grotere verzorgingsgebied van de middelbare scholen. Basisscholen zijn over het algemeen minder groot en voor hun leerling-populatie meer gebonden aan de buurt waarin zij staan.

Al aan het einde van het basisonderwijs blijken de prestaties van niet-westers allochtone leerlingen achter te blijven bij die van autochtone leerlingen, afgemeten aan de scores op de Cito-toets. Leerlingen met een allochtone achtergrond bij wie thuis Nederlands wordt gesproken

hebben een duidelijk betere startpositie dan bij wie thuis geen Nederlands wordt gesproken (zie figuur).

Gemiddeld percentage vragen goed op Eindtoets basisonderwijs van Cito naar taal die thuis gesproken wordt, 2005



Bron: Cito, CBS Onderwijsstatistieken

In het schooljaar 2007/08 volgden ruim 900 duizend leerlingen een opleiding in het voortgezet onderwijs. Bijna 129 duizend leerlingen waren van niet-westers allochtone herkomst. Binnen het voortgezet onderwijs gaan niet-westers allochtone jongeren minder dan autochtone jongeren naar havo en vwo; zij gaan vooral veel naar het beroepsgerichte vmbo. Vaak, vooral in het vmbo, kiezen zij voor een economische richting (vooral jongeren met een Turkse of Marokkaanse herkomst). In de slagingspercentages van het voortgezet onderwijs blijven niet-westerse allochtonen achter, maar in de afgelopen jaren lijken ze de achterstand wat in te lopen. Wel stromen niet-westerse allochtonen (vooral de jongens) vaker zonder startkwalificatie en dus met een minder gunstig arbeidsmarktperspectief uit het onderwijs.

Positief is dat niet-westerse allochtonen na het voortgezet onderwijs vaker dan autochtonen doorstromen naar een vervolgopleiding en dan vaak ook naar de hoogst mogelijke vervolgopleiding die zij met hun diploma kunnen volgen. Doordat het opleidingsniveau in het voortgezet onderwijs minder hoog is, blijft het niveau van de vervolgopleiding toch nog flink achter bij dat van autochtone leerlingen. Via de vmbo-beroepsgerichte leerwegen stromen veel allochtone leerlingen bijvoorbeeld door naar de lagere niveaus van het mbo.

In het studiejaar 2007/08 telde het voltijd hoger beroepsonderwijs (hbo) ruim 300 duizend en het voltijd wetenschappelijk onderwijs (wo) zo'n 200 duizend ingeschrevenen. Respectievelijk 14 en 12 procent van deze ingeschrevenen was van niet-westers allochtone herkomst. Het aandeel van niet-westerse allochtonen in de deelname aan het hoger onderwijs is minder groot dan dat van autochtonen doordat zij minder vaak havo of vwo hebben gevolgd.

Niettemin is het aandeel van de niet-westerse allochtonen in de instroom van het hoger onderwijs sterk toegenomen. En net als binnen het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs kiezen niet-westerse allochtonen ook in het hoger onderwijs vaak voor een studierichting in de economisch(/juridische) richting. Studies die over het algemeen een goed perspectief bieden op de arbeidsmarkt.

In het voortgezet onderwijs lopen niet-westerse allochtonen meer vertraging op en ook in het hoger onderwijs blijken zij veel lagere studierendementen te halen dan autochtonen. Maar vooral in het wetenschappelijk onderwijs en in het bijzonder onder niet-westerse allochtone vrouwen lijkt hierin verbetering te komen.

In het algemeen doen meisjes en vooral ook niet-westers allochtone meisjes het beter dan de jongens; in vrijwel alle onderwijssoorten is hun niveau hoger, hebben zij minder vertraging, minder voortijdige schooluitval en een hoger studierendement.

1.3 Migratie uit Midden- en Oost-Europese lidstaten

De toegenomen migratie uit de tien Midden en Oost-Europese lidstaten ('EU10') is ook in het onderwijs merkbaar². Het gaat dan om:

- kinderen die met de ouders mee zijn verhuisd naar Nederland,
- jongeren die zelfstandig naar Nederland zijn gekomen voor een studie,
- in Nederland geboren leerlingen van wie één ouder of beide ouders uit de EU10 afkomstig zijn; deze laatste behoren tot de tweede generatie EU10-allochtonen.

Per 1 januari 2008 bedroeg het aantal eerste generatie EU10-allochtonen leerlingen in het basisonderwijs ongeveer 2 700. Deze groep is in verhouding tot het totaal aantal leerlingen in het basisonderwijs (1,5 miljoen) zeer klein, maar de laatste jaren wel sterk gegroeid. Daarnaast zijn er ongeveer 1 400 leerlingen van de tweede generatie in genoemde leeftijd van wie beide ouders in de EU10 zijn geboren. Tot slot zijn er ook tweede generatie leerlingen van wie slechts één ouder in de EU10 is geboren en de andere in Nederland. Deze groep telt 5 000 kinderen in de leeftijd van 4 tot 12 jaar.

In het schooljaar 2007/'08 waren er in het voortgezet onderwijs ongeveer 1 600 leerlingen die behoorden tot de eerste generatie EU10-allochtonen. Daarnaast waren er ongeveer 2 500 tweede generatie EU10-leerlingen. Relatief gezien gaat het hier om een kleine groep, want het totaal aantal leerlingen in het voortgezet onderwijs bedraagt ongeveer 0,9 miljoen. Van de eerste generatie EU10-leerlingen in leerjaar 3 en hoger volgde 57 procent havo of vwo. Van alle leerlingen in het voortgezet onderwijs in leerjaar 3 en hoger was dat 59 procent. EU10-kinderen volgen dus vrijwel even vaak havo/vwo als andere leerlingen. Van de tweede generatie EU10-kinderen volgt 65 procent havo of vwo. Dat is dus meer dan gemiddeld (zie figuur).

Leerlingen EU10 in het voortgezet onderwijs			
		Leerlingen voortgezet onderwijs	Aantal leerlingen havo/vwo
		<i>aantal</i>	%
Totaal		0,9 miljoen	59
EU10	Eerste generatie	1.600	57
	Tweede generatie	2.500	65

Het aantal eerste generatie EU10-leerlingen in het middelbaar beroepsonderwijs bedraagt iets meer dan duizend. Relatief gezien zijn er in het middelbaar beroepsonderwijs nog minder kinderen met een EU10-achtergrond dan in andere schoolsoorten. In het hoger onderwijs (hbo en wo) zijn er ongeveer 3 duizend studenten die behoren tot eerste generatie EU10-allochtonen. Waarschijnlijk gaat het hier voor een belangrijk deel om studenten die elders een vooropleiding hebben gehad en speciaal naar Nederland zijn gekomen om hier te studeren.

² De 'EU10' zijn: Polen, Estland, Letland, Litouwen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Bulgarije en Roemenië

2. Nederlands beleid t.a.v. migratie en onderwijs

Migrantenkinderen zijn naast scholieren of studenten ook deelnemers aan de Nederlandse samenleving, bewoners van een wijk en (toekomstige) arbeidskrachten. Zij maken deel uit van de Nederlandse maatschappij. Zij hebben ouders die een belangrijke rol kunnen spelen bij het vergroten van hun kansen binnen deze samenleving, die hen kunnen steunen en stimuleren op school en in deze maatschappij. Kortom: het onderwijs is de probleemeigenaar noch het panacee voor de uitdagingen die migratie met zich meebrengt voor de samenleving.

Het Kabinet wil er daarom voor pleiten de gevolgen van migratie niet slechts vanuit het perspectief van de scholen te benaderen, maar steeds de bredere context van de maatschappij en de integratie erbij te betrekken. Tegen deze achtergrond zal nu eerst het Nederlandse integratiebeleid (2.1) worden beschreven en vervolgens het beleid op onderwijsterrein (2.2 e.v.).

2.1 Het Nederlandse integratiebeleid

Integratie betekent dat mensen zich verbonden voelen met de Nederlandse maatschappij. Dat ze goed met elkaar samenleven, zonder te kijken naar afkomst en geloofsovertuiging. De hoofdlijnen van het Nederlandse integratiebeleid staan beschreven in de Integratienota 2007-2011³.

De ontwikkeling van de integratie in de afgelopen decennia heeft duidelijk gemaakt dat de tegenstellingen die er in Nederland bestaan tussen culturen en levensbeschouwingen niet moeten worden onderschat. Bovendien is duidelijk geworden dat de toenemende pluriformiteit en individualisering gepaard zijn gegaan met een grotere onbekendheid met de inhoud en implicaties van de kernwaarden van onze rechtsstaat.

In de Integratienota doet het Kabinet een appèl op alle burgers om mee te doen in de samenleving op basis van wederzijdse acceptatie en gelijkwaardigheid. Net zoals van autochtonen wordt van allochtonen verwacht dat ze hun best doen om zich een plaats in die samenleving te veroveren, door de taal te leren, een opleiding te volgen en af te maken, een inkomen te verwerven, verantwoordelijkheid te nemen voor de opvoeding van hun kinderen. Wederkerigheid is in het integratiebeleid een kernbegrip.

Eerste prioriteit van het integratiebeleid is de inburgering. Inburgering wil zeggen dat immigranten die langdurig in Nederland komen wonen de taal spreken, op de hoogte zijn van de Nederlandse samenleving en een aantal belangrijke normen en waarden kennen. Het Kabinet beschouwt inburgering als een voorwaarde om te kunnen integreren.

Het Nederlandse inburgeringsbeleid kent nog maar een relatief korte historie. In de afgelopen 10 tot 15 jaar is vooral geïnvesteerd in het tot stand brengen van het systeem en de infrastructuur van inburgering. Zo is per 1 januari 2007 de nieuwe Wet inburgering met een nieuw inburgeringsstelsel van kracht geworden. Hierin ligt de focus op meer eigen

³ Integratienota 2007-2011. Zorg dat je erbij hoort!: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=w1009>

verantwoordelijkheid van de inburgeraar gekoppeld aan een resultaatsverplichting in de vorm van het behalen van het inburgeringsexamen.

Het 'Deltaplan inburgering', dat in december 2007 is gepresenteerd, moet de kwaliteit van de inburgering verbeteren en meer mensen laten inburgeren⁴. Getalsmatig vormt de inburgering een grote opgave. In Nederland wonen circa 250.000 vreemdelingen die onder de Wet Inburgering mogelijk inburgeringsplichtig zijn. Daarnaast woont in Nederland een groot aantal burgers met een grote inburgeringsachterstand, omdat zij nog onvoldoende de Nederlandse taal beheersen en onvoldoende kennis van de Nederlandse samenleving hebben. De afgelopen kabinetsperiode zijn jaarlijks gemiddeld 35.000 mensen een inburgeringsprogramma gestart, waarvan ruwweg de helft onvoldoende niveau heeft behaald om te participeren in de samenleving. Met het Deltaplan Inburgering geeft het kabinet gemeenten de mogelijkheid om gemiddeld 60.000 programma's per jaar aan te bieden.

2.2 Het Nederlandse onderwijsbeleid en integratie

Gezien vanuit het perspectief van het integratiebeleid heeft onderwijs een sleutelrol. Door het volgen van onderwijs doet men immers kennis en vaardigheden op die nodig zijn voor het verwerven van een goede uitgangspositie op de arbeidsmarkt. Daarmee biedt onderwijs kansen aan groepen die in sociaaleconomisch opzicht achterblijven. Maar ook in sociaalcultureel opzicht bevordert onderwijs integratie. De onderwijssituatie brengt verschillende herkomstgroepen al vanaf jonge leeftijd met elkaar in contact. Onderwijs verlaagt drempels tussen groepen door verbreding van kennis van en inzicht in andere culturen.

De aanwezigheid van talrijke kinderen met een migratieachtergrond in de onderwijsinstellingen brengt belangrijke uitdagingen met zich mee. Algemeen uitgangspunt van het Nederlands onderwijsbeleid is dat achterstandenbeleid, geen doelgroepenbeleid, wordt gevoerd. Nederland staat voor goed onderwijs aan alle kinderen en jongeren, ongeacht hun afkomst. Scholen met veel leerlingen met achterstanden krijgen daarom extra middelen om hetzelfde kwaliteitsniveau te kunnen behalen. Armoede en het opleidingsniveau van de ouders blijken goede indicatoren voor onderwijsachterstanden. Alle scholen in het primair en voortgezet onderwijs zijn verplicht om in hun schoolplan en schoolgids vast te leggen welk beleid zij voeren om onderwijsachterstanden – met name ook een achterstand in de beheersing van de Nederlandse taal – te bestrijden.

Zoals al naar voren kwam in paragraaf 1.2 is het wél zo dat binnen de groep van kinderen met een onderwijsachterstand niet-westerse allochtonen oververtegenwoordigd zijn. Dit houdt in, dat zich probleemaccumulatie kan voordoen in situaties waar onderwijs- en taalachterstand, sociaaleconomische achterstand en een migratieachtergrond samenvallen.

Hierna volgt een beknopte beschrijving van specifieke Nederlandse beleidsinitiatieven per onderwijsniveau en leeftijdsgroep. Het is geenszins een uitputtende beschrijving; er worden slechts enkele in het oog springende initiatieven en uitgangspunten gericht op het tegengaan en voorkomen van onderwijsachterstanden uitgelicht.

Voor- en vroegschoolse educatie (vve)

Voorschoolse educatie is in Nederland bedoeld voor kinderen van 2 ½ tot 4 jaar en wordt gegeven in de kinderopvang en in peuterspeelzalen. Vroegschoolse educatie is bedoeld voor kinderen van 4 tot 6 jaar en wordt gegeven in de groepen 1 en 2 van het basisonderwijs. De voor-

⁴ Deltaplan Inburgering. Vaste voet in Nederland: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=7523>

en vroegschoolse educatie bestaat uit het geven van speciaal daartoe ontwikkelde stimuleringsprogramma's, de zgn. vve-programma's. Instellingen kunnen zelf een keuze maken uit de beschikbare vve-programma's.

Voor- en vroegschoolse educatie richt zich op alle tweeënhalf- tot zesjarige kinderen en hun ouders, maar het effect ervan wint aan betekenis wanneer zich binnen gezinnen met jonge kinderen probleemaccumulatie voordoet. Veel van de kinderen waarvan de ouders laag zijn opgeleid (de zgn. doelgroepkinderen) hebben een taalachterstand als zij instromen in het basisonderwijs.

Het bereik van voor- en vroegschoolse educatie neemt toe. In 2006-2007 werd voorschoolse educatie door ca. 50 procent van de doelgroep bezocht, vroegschoolse door 60 à 70 procent. Voor 2011 wordt een zo volledig mogelijke deelname door de doelgroep nagestreefd.⁵ Vanaf 2011 wordt er jaarlijks € 110 miljoen geïnvesteerd in de voorschoolse educatie en € 60 miljoen in de vroegschoolse educatie.

Primair onderwijs

Primair onderwijs valt in Nederland samen met en volgt op de twee jaar vroegschoolse educatie voor vier- tot zesjarigen. In het primair onderwijs is de gewichtenregeling van kracht. Deze houdt in dat aan bepaalde categorieën leerlingen in de bekostiging extra gewicht wordt toegekend. De gewichten zijn gerelateerd aan de opleiding van de ouders. In de praktijk wordt aan veel kinderen met een migratieachtergrond extra bekostigingsgewicht toegekend op grond van het opleidingsniveau van de ouders. Via de gewichtenregeling wordt een extra budget van jaarlijks ca. € 400 miljoen toegekend voor het zo vroeg mogelijk bestrijden van onderwijsachterstanden bij leerlingen. Het merendeel van dit budget wordt besteed aan de inzet van extra personeel.

Naast deze generieke regeling kent het Nederlandse primair onderwijs ook zogeheten schakelklassen die zich richten op het tegengaan van taalachterstanden. Een schakelklas kan bestaan uit leerlingen met een taalachterstand die gedurende een schooljaar deel uitmaken van deze schakelklas of leerlingen met een taalachterstand die na de reguliere school deel uitmaken van een schakelklas. Schakelklassen zijn met ingang van 2006-2007 wettelijk ingevoerd voor het geheel van het primair onderwijs, in het schooljaar 2007-2008 functioneerden in het primair onderwijs ca. 500 schakelklassen. Jaarlijks is hiermee ca. € 30 miljoen gemoeid.

Tot slot kunnen scholen voor primair onderwijs waar ten minste vier vreemdelingen die korter dan een jaar in Nederland zijn, aanspraak maken op bijzondere bekostiging voor personeel en aanvullende bekostiging voor materiële instandhouding.

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs is met ingang van 2007 het "Leerplusarrangement" inclusief een "Regeling Nieuwkomers en eerste opvang Vreemdelingen" van kracht. Scholen waarvan meer dan 30 % van leerlingen – autochtoon dan wel allochtoon – in achterstandswijken wonen ontvangen voor deze leerlingen extra bekostiging⁶. Door de extra impuls zijn deze scholen beter in staat de extra zorg te bieden aan leerlingen die dat – gelet op hun achtergrondsituatie – nodig hebben. Scholen worden bovendien extra bekostigd voor leerlingen die minder dan twee jaar in Nederland wonen. De verantwoordelijkheid voor de uitwerking van het arrangement, bijvoorbeeld het aanbieden van aanvullend taalonderwijs, ligt bij de individuele school, die

⁵ Er is eenmalig € 20 miljoen beschikbaar om het onderwijs aan achterstandskinderen in de groepen 1 en 2 (vier tot zes jaar) te versterken. In de praktijk zal dit veelal neerkomen op het wegwerken van de taalachterstand. Voor- en vroegschoolse educatie moeten uiteraard worden gezien in samenhang met kinderopvang.

⁶ Cumulatiegebied zoals gehanteerd in de Armoedemonitor 2003 (SCP en CBS).

rechtstreeks wordt bekostigd zonder tussenkomst van de gemeente. De school en de gemeente dienen echter wel te overleggen over de vormgeving van het beleid.

Middelbaar beroepsonderwijs (mbo)

Ook voor het mbo geldt dat geen doelgroepenbeleid wordt gevoerd. Ongeveer 20 procent van de onderwijsdeelnemers in deze sector is allochtoon, op de regionale opleidingscentra in de vier grote steden ligt dit percentage aanzienlijk hoger. In de *lump sum*-bekostiging die de onderwijsinstellingen ontvangen is een toeslag begrepen voor 'voorbereidende en ondersteunende activiteiten' van in totaal ca. 190 miljoen euro per jaar. Daarmee kan worden voorzien in extra begeleiding van deelnemers, autochtoon of allochtoon, in een achterstandssituatie.

Daarnaast is de Campagne Leersucces ontwikkeld om succesvolle doorstroom van (anderstalige) leerlingen te bevorderen. De campagne is gericht op de overgang tussen vmbo en mbo en het door docenten gericht aanpakken van gebrekkige taalvaardigheid van leerlingen in het beroepsonderwijs. In de campagne worden de vmbo- en mbo-docenten (de taal- én vakdocenten) bij elkaar gebracht om te onderzoeken waar en hoe ze hun lessen kunnen afstemmen en daarnaast worden ze ondersteund bij de invoering van een aantal activiteiten, zowel in de taal- als in de vaklessen, om de taalontwikkeling van de leerling extra te stimuleren.

Hoger onderwijs

De minister van OCW heeft in de periode 2006-2008 prestatieafspraken gemaakt met 21 hoger onderwijsinstellingen (HBO en WO) om de instroom, uitval en rendement van allochtone studenten te verbeteren. In het totaal is hier 4,5 miljoen euro voor beschikbaar gesteld. De hoger onderwijsinstellingen hebben vooral *pilots* opgezet om deze doelstellingen te bereiken.

Het Kabinet heeft zich ten doel gesteld dat er meer aandacht moet komen voor het studiesucces van allochtone studenten. De inzet is gericht op de Randstad, omdat daar de meeste allochtone studenten wonen en studeren. In mei 2008 heeft de minister van OCW een convenant getekend met de vijf Randstadhogescholen om het studiesucces van allochtone studenten te verbeteren. De instellingen zullen ambitieuze streefwaarden opstellen (m.b.t. instroom, uitval en rendement) en daar zullen medio januari 2009 per instelling prestatieafspraken over worden gemaakt. Het project loopt voor de Randstad HBO-instellingen t/m 2014 en de universiteiten doen van 2011 t/m 2014 mee. Het budget is in 2008 4 miljoen euro en loopt op tot 20 miljoen euro per jaar in 2011. Instellingen zetten projecten op zoals bijvoorbeeld *tutoring* en *mentoring*, taalondersteuning en *summer courses*.

2.3 Taal: onderwijs in de taal van het herkomstland afgeschaft

In Nederland is meer dan twintig jaar op verschillende manieren geëxperimenteerd met het naast de Nederlandse taal aanbieden van onderwijs in de eigen taal aan kinderen van Turkse, Marokkaanse of een andere etnische achtergrond. Dit beleid stond bekend als 'onderwijs in allochtone levende talen', OALT. De gedachte was dat kinderen effectiever Nederlands zouden leren als zij eerst de taal en cultuur van hun moederland zouden leren.

Onderwijs in de eigen taal en cultuur is echter niet effectief gebleken. Dat blijkt met name uit taalbeheersing die de afgelopen jaren bij deze kinderen is gerealiseerd. Op 1 augustus 2003 is daarom besloten om onderwijs in eigen taal en cultuur af te schaffen. Daarmee is het geen onderdeel meer van het Nederlandse onderwijsprogramma.

Het Kabinet stelt zich op het standpunt dat onderwijs in allochtone levende talen een verantwoordelijkheid is van de betreffende gemeenschap zelf. Allochtone kinderen of kinderen

van allochtone ouders kunnen via allerlei bestaande initiatieven kennismaken met de taal en cultuur van hun ouders. Moskeeën en buurthuizen verzorgen dergelijke initiatieven.

2.4 Beleidsuitdagingen onderwijsachterstanden

Op basis van analyse van de beschikbare gegevens, ziet het Kabinet meerdere sporen waarlangs kan worden ingezet om bij te dragen aan het vergroten van de ontwikkelingskansen van leerlingen met een onderwijsachterstand.

Taalvaardigheid

Taalbeheersing staat aan de basis van een succesvolle schoolloopbaan en het kan voorkomen dat scholieren in een bepaalde fase van hun schooltraject uitvallen. Uit onderzoek komt naar voren dat taal- en een rekenachterstand die kinderen in de voor- en vroegschoolse periode oplopen, moeilijk zijn in te halen in de navolgende jaren⁷.

De cognitieve ontwikkeling van het kind is gekoppeld aan de taalontwikkeling. Dat betekent dat de ontwikkeling van kinderen die moeite hebben met de taal ook op andere gebieden zal achter blijven. Belangrijkste prioriteit voor deze kinderen is dan ook extra inzet op taalonderwijs. Dit moet zo snel mogelijk beginnen, dus al in de voorschoolse periode (kinderen van 2½ tot 4 jaar). Het werken aan een goede taalbeheersing is in de verdere schoolperiode een manier om leersucces te bevorderen en schooluitval te voorkomen.

Het Kabinet heeft de realisatie van doorlopende leerlijnen taal en rekenen tot één van zijn prioriteiten verheven. Van voor- en vroegschoolse educatie tot en met hoger onderwijs worden referentieniveaus vastgesteld. Hierdoor weet iedere sector wat een leerling aan basisvaardigheden taal en rekenen moet kennen en kunnen.

Ouderbetrokkenheid

De betrokkenheid van de ouders hangt positief samen met de schoolprestaties van het kind. Opvoeden, leren en stimuleren, helpen, informeren, contact onderhouden met de school en de docenten zijn belangrijke taken van de ouders. Inzet via school en educatieve programma's alleen is onvoldoende om de leerachterstand van kinderen weg te werken, ouders nemen daarbij een essentiële plaats in.

Door de vergaande segregatie van juist die gezinnen met een laag opleidingsniveau in wijken met een hoog percentage migranten, krijgt het kind weinig gelegenheid om buitenshuis te oefenen met de Nederlandse taal. Voor migrantenouders die zich richten op de eigen culturele of religieuze gemeenschap en weinig contact hebben met de rest van de samenleving is het lastig om hun kinderen te ondersteunen bij het onderwijs. Een gevolg hiervan is dat de communicatie met leerkrachten beperkt is, maar ook dat zij zich onvoldoende bewust zijn van wat de school verwacht van ouders, wat het kind er leert etc.

Veel winst kan behaald worden door het ondersteunen van ouders die hulp nodig hebben ten behoeve van de begeleiding van hun kinderen en bij opvoedingsvraagstukken.

Ondersteuning van leerlingen

Zeker voor leerlingen met een leerachterstand en/of die van huis uit weinig begeleiding kunnen krijgen of moeite hebben met het opgroeien tussen twee culturen, kan met ondersteuning via school of daarbuiten veel winst behaald worden. Te denken valt bijvoorbeeld aan het

⁷ PRIMA-cohortonderzoek (tweejaarlijks longitudinaal onderzoek onder leerlingen van de groepen 2, 4, 6 en 8 in het basisonderwijs).

ondersteunen bij school- of beroepenkeuze, mentoring of coaching, wat de leerling kan helpen bij het vinden van zijn of haar weg in de samenleving.

Sociale integratie

Inzet op sociale integratie in het onderwijs is van groot belang om leerlingen voor te bereiden op deelname aan een pluriforme samenleving. Zeker in de grote steden waar leerlingen wonen met een veelheid aan culturele achtergronden is het wenselijk dat er voldoende contactmogelijkheden zijn om elkaar te ontmoeten.

Burgerschapsvorming is in verband met gelijke kansen voor leerlingen eveneens een belangrijk punt waarop dit kabinet via de maatschappelijke stages inspeelt. Het kabinet investeert hier vanaf 2011 structureel meer dan € 100 miljoen in.

Daarnaast laat het Kabinet een pilot uitvoeren in het kader van de maatschappelijke stages waarin integratie centraal staat. Het uitgangspunt is dat leerlingen die niet met elkaar naar school gaan en die in verschillende wijken wonen, samen een maatschappelijke stage gaan uitvoeren. Daarmee worden de mogelijkheden voor de leerlingen om elkaar te ontmoeten en samen te werken bevorderd en dat zal bijdragen aan burgerschapsvorming en sociale integratie.

Aanpak van segregatie

De aanpak van segregatie op scholen is vastgelegd in het coalitieakkoord. Daarin staat dat de segregatie in het onderwijs geen gewenste situatie is en bestreden zal worden. Gelet op de grote verscheidenheid in de plaatselijke situatie moet de problematiek vooral lokaal worden aangepakt. De rol van de gemeenten is dus cruciaal. Van hen wordt een regierol verwacht. Gemeenten hebben de opdracht om met schoolbesturen jaarlijks afspraken te maken over het bestrijden van segregatie in het onderwijs, onder andere door het aannamebeleid van scholen daarop af te stemmen.

Een belangrijke pijler in de aanpak van segregatie is het motiveren van ouders. De Nederlandse overheid ondersteunt daarom in financiële zin ouderinitiatieven om tot gemengde scholen te komen zoals bijvoorbeeld de Stichting Kleurrijke Scholen.

Daarnaast is er een 'onderwijsambassadeur' aangesteld door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en wetenschap die als taak heeft steun te bieden bij het bestrijden van segregatie in het onderwijs en scholen van verschillende 'kleur' te helpen om via projecten met elkaar in contact te komen. Zijn taak is om partijen bij elkaar te brengen en om te komen tot een gemeenschappelijke aanpak. Naar verwachting zal er binnenkort een tweede ambassadeur worden aangesteld met dezelfde taak.

Ook zijn er in een zevental gemeenten *pilots* van start gegaan met als doel te experimenteren met de aanpak van segregatie, bijvoorbeeld door het aangaan van verbanden tussen 'zwarte' en 'witte' scholen (vriendschapsscholen), door vaste aanmeldmomenten voor te schrijven, of door het hanteren van dubbele wachtlijsten. Daarnaast wordt in de pilots veel aandacht besteed aan het vergroten van het draagvlak bij ouders voor de keuze van een gemengde school. Begin 2009 zal dit aantal projecten worden uitgebreid. De opbrengsten van de pilots worden actief gevolgd en in 2010 zal hierover een voortgangsrapportage naar de Kamer worden gestuurd. Begin 2012 komt er een eindrapportage. Op grond van de opbrengsten zal worden bezien welke maatregelen omgezet zullen worden in regelgeving.

3. Meerwaarde Europees optreden

Tegen de achtergrond van de in het eerste deel geschetste situatie in Nederland en het in het tweede deel beschreven beleid dat het Kabinet voert, kan de vraag worden gesteld of en zo ja op welke wijze acties op Europees niveau dit nationale beleid kunnen aanvullen en versterken. Kan EU-optreden op het terrein van onderwijs en migratie meerwaarde hebben voor de nationale beleidspraktijk?

3.1 Europese bijdrage aan de *evidence base* voor beleid

Het Kabinet hecht eraan te onderstrepen dat onderwijsbeleid een bevoegdheid is van de lidstaten. Ook voor het integratiebeleid gericht op derdelanders geldt dat het primair aan de lidstaten is dit vorm te geven. Iedere bijdrage van de Gemeenschap zal derhalve een aanvullend, niet-verplicht karakter dienen te hebben.

De bijdrage die de EU zou kunnen leveren ligt in de visie van het Kabinet op het vlak van de *evidence base* voor beleid. Gedacht kan worden aan het verzamelen van relevante gegevens. Met name ten aanzien van de mobiliteit binnen de EU en de sociale gevolgen daarvan in het algemeen en voor het onderwijs in het bijzonder zou dat nuttig zijn. Het ontwikkelen van gezamenlijke definities en indicatoren is daarbij van belang: er moet voor gezorgd worden dat de gehanteerde begrippen zeggingskracht hebben en vergelijking van gegevens tussen lidstaten mogelijk maken. Ook zou, in opdracht van de Commissie, Europees onderzoek verricht kunnen worden, bijvoorbeeld naar de oorzaken van de in het Groenboek geconstateerde verslechterde schoolprestaties van de tweede t.o.v. de eerste generatie migrantenkinderen.

Voorts acht het Kabinet het nuttig wanneer op Europees niveau het beleidsleren tussen lidstaten wordt gefaciliteerd. Het gaat hier om het 'leren van elkaar' door het uitwisselen van beleidservaringen. Ook dit draagt bij aan de *evidence base* voor beleid. Onderwerpen die daarbij aan de orde kunnen komen zijn bijvoorbeeld taalvaardigheid, ouderbetrokkenheid, ondersteuning van achterstandsleerlingen, sociale integratie en de effecten van *early tracking* (vroegtijdige differentiatie op onderwijsniveaus in het voortgezet onderwijs) op de onderwijsprestaties van allochtone leerlingen.

Het formuleren van specifieke Europese *benchmarks* en kwantitatieve doelstellingen heeft evenwel weinig toegevoegde waarde vanwege de beperkte zeggingskracht die dergelijke referentie- en streefwaarden hebben. Voor elk van de genoemde voorgestelde initiatieven geldt dat het Kabinet een aanpak voorstaat die de administratieve lasten en kosten ervan, met name die voor de scholen, zoveel mogelijk beperkt.

3.2 Mobiliteit een succes maken

Waar de bevoegdheden van de Gemeenschap ten aanzien van het onderwijsbeleid en het integratiebeleid gericht op derdelanders beperkt zijn, daar is de juridische situatie heel anders waar het gaat om de mobiliteit van EU-burgers en hun kinderen. Het vrij verkeer van personen is

een van de pijlers van de Europese interne markt en de Verdragen garanderen EU-burgers o.a. het recht zich in andere lidstaten te vestigen en er werk te verrichten.

Overheden mogen dit recht niet onnodig inperken of afhankelijk maken van vereisten, bijvoorbeeld ten aanzien van de talenkennis of de kennis van de lidstaat in kwestie. Van het verplichtstellen van talencursussen of inburgeringstrajecten voor EU-burgers kan derhalve geen sprake zijn, hoe nuttig of zelfs noodzakelijk dergelijke cursussen en trajecten voor betrokkenen ook kunnen zijn.

Het Kabinet voert een actief beleid gericht op het aanbieden van vrijwillige inburgeringstrajecten. Daarbij is het goed op te merken dat er een verschil is tussen werknemers die tijdelijk in Nederland zijn en werknemers die voor een langere periode hier verblijven en zich vestigen. De inburgeringsbehoefte van de eerste groep is doorgaans beperkter en meer gericht op praktische kennis over Nederland en basiskennis van het Nederlands. Voor werknemers uit EU-landen die voor langere periode in Nederland verblijven is het van belang zich breder te verdiepen in de Nederlandse taal en samenleving. In het kader van de Regeling vrijwillige inburgering kunnen gemeenten inburgeringstrajecten aanbieden aan deze doelgroep.

In het belang van de kinderen van EU-migranten is het aan te bevelen dat er voldoende aanbod is van specifiek op deze groep gerichte voorzieningen op het terrein van taal en cultuur. Dat stelt deze kinderen in staat hun kansen op een vlotte overgang naar het schoolsysteem van het land van bestemming en daarmee op betere schoolprestaties te vergroten. Dergelijke trajecten gericht op succesvolle mobiliteit van kinderen, beginnen zo snel mogelijk na aankomst in de lidstaat van bestemming, maar bij voorkeur zelfs al vóór de verplaatsing in het land van oorsprong. Onderzocht zou kunnen worden of er op dit vlak een stimulerende rol voor de EU is weggelegd. Te denken valt aan het laten ontwikkelen van (online) lesmateriaal en mogelijkheden tot virtuele mobiliteit waarmee kinderen zich vertrouwd kunnen maken met de taal en de cultuur van het toekomstige woonland.

3.3 Relatie met beleidsdiscussie over mobiliteit van jongeren

Het Groenboek richt zich uitsluitend op migrantenkinderen met een zwakke sociaaleconomische positie. Echter, zeker als het om kinderen van EU-burgers gaat, zou het Kabinet ervoor willen pleiten deze problematiek niet slechts vanuit een achterstandsperspectief te benaderen, maar juist ook vanuit een excellentie- en verrijkingperspectief.

De meerwaarde van Europese mobiliteit wordt algemeen erkend. In die zin is de discussie die met dit Groenboek wordt aangesneden nauw verbonden met de actuele Europese beleidsdiscussie over het stimuleren van mobiliteit van jongeren⁸. Voor alle leerlingen die voor een korte dan wel langere periode in een ander land wonen en studeren, geldt dat we ervoor moeten zorgen dat zij goed terecht komen, dat zij goed worden opgevangen en dat zij hun talenten optimaal kunnen ontwikkelen zonder onnodige onderwijsvertraging.

De onderwijsinstellingen spelen in beide discussies een sleutelrol. Niet alleen dragen zij bij aan het bevorderen van (uitgaande) mobiliteit van hun leerlingen, zij ervaren ook de directe effecten van (inkomende) mobiliteit.

⁸ In haar werkprogramma voor 2009 kondigt de Commissie een Groenboek aan over 'nieuwe benaderingen om de grensoverschrijdende mobiliteit van jongeren te bevorderen'. Dit Groenboek zal naar verwachting in juni 2009 verschijnen. Eerder verscheen over dit onderwerp het rapport van de High Level Expert Forum 'Making learning mobility an opportunity for all' (oktober 2008)

3.4 Toekomst van richtlijn 77/486/EEG

In juli 1977 werd richtlijn 77/486/EEG inzake het onderwijs aan de kinderen van migrerende werknemers aangenomen. Deze richtlijn bepaalt -kort gezegd- dat lidstaten kosteloos onderwijs in de taal van de ontvangende staat moeten bieden aan kinderen van migrerende (EU) werknemers en dat onderwijs in de moedertaal van het land van herkomst bevorderd moet worden. De richtlijn heeft geen betrekking op kinderen uit derde landen.

In het Groenboek constateert de Commissie dat de toepassing van deze richtlijn in de praktijk lastig is gebleken. Dat was al zo binnen een EG van negen lidstaten, dus het is niet waarschijnlijk dat de situatie verbeterd zou kunnen worden binnen een EU van 27 lidstaten.

Het Kabinet deelt deze inschatting en pleit dan ook voor intrekking van de richtlijn. Zoals hiervoor beschreven is het leren van de Nederlandse taal een speerpunt van het Nederlandse integratiebeleid. Een richtlijn die dit dwingend voorschrijft heeft geen meerwaarde.

Wat het bevorderen van het onderwijs in de taal van het herkomstland betreft, stelt het Kabinet zich op het standpunt dat dit een verantwoordelijkheid is van de betreffende gemeenschap zelf. Nederland heeft meer dan twintig jaar geëxperimenteerd met 'onderwijs in allochtone levende talen' (OALT). Dit is echter niet effectief gebleken en daarom werd in 2003 besloten om OALT af te schaffen. Uiteraard wordt onderwijs aangeboden in (Europese) talen zoals Engels, Frans en Duits, maar dit onderwijs richt zich nadrukkelijk niet specifiek op leerlingen afkomstig uit betreffende EU-landen.

3.5 Belang van samenwerking met de OESO

Het Groenboek verschijnt op een moment dat de OESO een begin maakt met een tweejarige thematische *review* betreffende onderwijs aan migranten. Nederland neemt deel aan deze *review*.

De publicatie van en het debat over het Groenboek passen daarmee in de tendens van groeiende internationale thematisering van de relatie tussen migratie, migranten en onderwijs waarvan ook de OESO-review een uiting is. Het is van belang om te benadrukken dat zowel de *review* als het Groenboek het migrantenbegrip breed definiëren – het omvat westerse en niet-westerse migranten, eerste en tweede generatie-migrant en bij het Groenboek ook nadrukkelijk migranten uit andere EU-lidstaten.

De aandacht die het Groenboek en de OESO-review geven aan het onderwijs aan migrantenleerlingen komt op een tijdstip waarop in veel landen, binnen de EU en daarbuiten, de rol en de mogelijkheden van onderwijs in relatie tot migrantenleerlingen hernieuwde aandacht krijgen. Tijdens een bijeenkomst van nationale experts in het kader van de *review* (Parijs, 13-14 oktober 2008) bleek uit een reeks van landenpresentaties dat de thematiek in de volle internationale breedte op de beleidsagenda van de OESO-lidstaten staat. Het is positief dat tijdens de genoemde bijeenkomst ook de Europese Commissie aanwezig was en het Groenboek aan de OESO-werkgroep presenteerde. Het Kabinet zal zich binnen EU en OESO inzetten voor het voortzetten van deze afstemming, alsmede voor een geïntegreerde duiding van de uitkomsten van onder meer PIRLS en PISA.

4. Conclusie

Het Kabinet onderkent de belangrijke uitdagingen die mobiliteit en migratie met zich meebrengen voor het onderwijssysteem. Het verwelkomt dan ook het Groenboek van de Europese Commissie als een nuttige bijdrage aan het debat hierover op Europees niveau.

Uiteraard zal de situatie in alle lidstaten anders zijn en treden er ook binnen de lidstaten zelf belangrijke verschillen op tussen regio's, gemeenten en wijken. Een omvattende Europese aanpak van de problematiek door middel van regelgeving is dan ook niet aan de orde. Maar juist omdat 'de' beste aanpak niet bestaat, geeft dat ruimte voor verschillende benaderingen en zienswijzen.

De inzichten en ervaringen die daarmee worden opgedaan, deze *evidence base*, is waardevol voor de beleidspraktijk van de lidstaten en dus ook voor Nederland. De EU kan faciliterend optreden waar het gaat om het tot stand brengen van een kader waarbinnen het leren van elkaar plaats kan hebben en kan bijdragen aan gegevensverzameling en relevant onderzoek.

In deze Kabinetsreactie is een beeld geschetst van de situatie in Nederland. Daarbij is nadrukkelijk gekozen voor een benadering die de situatie in het onderwijs plaatst in de bredere context van de samenleving. Wat er in de wijk gebeurt, is van invloed op wat er op scholen gebeurt en vice versa. Ook mobiliteit vanuit de Midden- en Oost-Europese lidstaten is in toenemende mate een factor in het onderwijs, ook al zijn de aantallen nog relatief beperkt.

Tegen de achtergrond van deze feitelijke situatie wordt het bestaande Kabinetsbeleid op hoofdlijnen beschreven. Het integratiebeleid vormt in overkoepelende zin een belangrijke schakel. Voor eenieder die in Nederland leeft is het van belang (basis)kennis te verwerven van de Nederlandse taal en cultuur. Dat geldt evenzeer voor de ouders als voor hun kinderen.

Specifiek voor het onderwijs geldt als uitgangspunt dat er een achterstandenbeleid, geen doelgroepenbeleid, wordt gevoerd. Het Kabinet staat voor goed onderwijs aan alle kinderen, ongeacht hun etnische achtergrond. Algemene beleidsuitdagingen ten aanzien van het bestrijden van onderwijsachterstanden zijn taalvaardigheid, ouderbetrokkenheid, ondersteuning van leerlingen en sociale integratie.

Het onderwijs in de taal van het herkomstland is in Nederland in 2003 afgeschaft omdat dit niet effectief bleek te zijn. Mede in het licht daarvan zou het Kabinet er een voorstander van zijn richtlijn 77/486/EEG inzake het onderwijs aan de kinderen van migrerende werknemers in te trekken.