

Hanneke Leeuwestein
Meike Bokhorst

DE SCHOOL ALS DOORGANGSHUIS

Omgaan met tijdelijke
migratie in het onderwijs

De school als doorgangshuis

De serie 'Working Papers' omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Een overzicht van alle publicaties is te vinden op www.wrr.nl.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Buitenhof 34
Postbus 20004
2500 EA Den Haag
Telefoon 070-356 46 00
E-mail info@wrr.nl
Website www.wrr.nl

De school als doorgangshuis

OMGAAN MET TIJDELIJKE MIGRATIE
IN HET ONDERWIJS

Hanneke Leeuwestein en Meike Bokhorst

Rapporten aan de regering vanaf nr. 68 zijn verkrijgbaar in de boekhandel. Alle *Rapporten aan de regering* en publicaties in de reeksen *Verkenningen*, *Policy Briefs* en *Working Papers* zijn beschikbaar via www.wrr.nl.

Vormgeving binnenwerk: Textcetera, Den Haag
Omslagafbeelding: Textcetera, Den Haag

Working Paper nummer 29

e-ISBN 978-94-90186-70-8
NUR 741

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2018

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veeleelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

INHOUD

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
2 Tijdelijkheid: aard en omvang	17
2.1 Asielmigranten	17
2.2 EU-arbeidsmigranten	21
2.3 Kenniswerkers	27
3 Piekbelasting en leerlingenverloop als opgave voor het onderwijs	33
3.1 Piekbelasting	33
3.2 Hoog leerlingenverloop	38
4 Opgaven voor onderwijsvoorzieningen voor nieuwkomersleerlingen en zijinstromers	41
4.1 Onderwijsvoorzieningen voor nieuwkomersleerlingen en zijinstromers	41
4.2 Voor- en vroegschoolse educatie	42
4.3 Nieuwkomersklassen in het primair onderwijs	44
4.4 Internationale schakelklassen	45
4.5 Nieuwkomers in het reguliere onderwijs	46
4.6 Speciaal onderwijs	50
4.7 Middelbaar beroepsonderwijs	52
4.8 Hoger onderwijs	53
4.9 Internationale scholen	55
5 Lessen en beleidsdilemma's voor overheden	61
5.1 Lessen	61
5.2 Beleidsdilemma's	62
Literatuurlijst	65

VOORWOORD

WRR Working Paper 29 is geschreven door Hanneke Leeuwestein, junior wetenschappelijk medewerker bij de WRR, en Meike Bokhorst, senior wetenschappelijk medewerker bij de WRR. Het paper gaat in op het komen en gaan van migrantenkinderen in het onderwijs. Welke knelpunten ervaren scholen en overheden in het omgaan met tijdelijke migranten in de verschillende lagen van het Nederlandse onderwijssysteem? Welke initiatieven zijn er om de onderwijskwaliteit te waarborgen in klassen waar migrantenleerlingen tijdelijk en tussentijds in- en uitstromen?

Het onderzoek is verricht in het kader van het project ‘Migratiediversiteit’, waarin de WRR onderzoekt hoe (de)centrale overheden kunnen omgaan met de toegenomen migratiediversiteit in steden. In dit kader wil de WRR verschillende kansen, knelpunten en belevingen rond migratiediversiteit in beeld brengen.

De serie ‘Working Papers’ omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen. De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij de auteurs.

Prof.mr. J.E.J. (Corien) Prins
Voorzitter WRR

Dr. F.W.A. Brom
Directeur WRR

SAMENVATTING

De verblijfsduur van migranten in Nederland verschilt onderling sterk. Sommige migranten komen naar Nederland om zich permanent te vestigen, maar er is ook een substantieel aantal dat slechts tijdelijk in Nederland blijft. Een belangrijk kenmerk van deze migratiepatronen is de onvoorspelbaarheid. Vaak weet men van tevoren niet of en hoelang zij in Nederland blijven. Voor het onderwijs leidt deze mobiliteit tot onvoorspelbare zijinstroom en zijuitstroom van migrantenleerlingen. Steeds vaker fungeren scholen als een soort doorgangshuis voor een divers scala aan leerlingen. Of het nu gaat om vluchtelingen, kenniswerkers of EU-arbeidsmigrant, instituties moeten hier te allen tijde op toegerust zijn. In deze studie hebben we onderzocht hoe scholen en overheden omgaan met tijdelijkheid en zijinstromers in het onderwijs.

Recente cijfers over de verblijfsduur van diverse migrantengroepen zijn beperkt beschikbaar. Wel laten ze zien dat een aanzienlijk deel van zowel EU-arbeidsmigrant en kenniswerkers als asielmigrant zich niet permanent vestigt in Nederland. Alle lagen van het onderwijssysteem, van de voorschool tot het hoger onderwijs, krijgen door het onvoorspelbare komen en gaan van migranten te maken met piekbelasting en een hoog leerlingenverloop.

Piekbelasting ontstaat wanneer er een zeer grote groep nieuwkomers instroomt die zo snel mogelijk onderwijs nodig heeft. Dit speelde bijvoorbeeld in 2015 met de enorme toestroom van vluchtelingen. Het bleek toen moeilijk om het nieuwkomersonderwijs snel en professioneel op te schalen. Oorzaken waren het gebrek aan locaties, personeel, aan bekostigingsregelingen, aan kennis over de doelgroep, en aan draagvlak in de samenleving.

Hoog leerlingenverloop speelt op scholen die te maken hebben met relatief veel kinderen die tussentijds in- en uitstromen. Deze structurele tijdelijkheid doet zich op allerlei soorten scholen voor, van azc-scholen en internationale scholen tot reguliere scholen. Organisatorisch is dit een opgave voor scholen. Klassensamenstellingen zijn constant aan veranderingen onderhevig, leraren moeten steeds opnieuw investeren in relaties met hun leerlingen en het in kaart brengen van het niveau van nieuwe leerlingen, het curriculum moet enigszins flexibel zijn en de sociale cohesie in het klaslokaal moet behouden blijven.

Hoewel piekbelasting en een hoog leerlingenverloop op alle niveaus van het onderwijssysteem kunnen spelen, hebben de verschillende onderwijssoorten elk hun eigen opgaven. Deze concrete opgaven en reacties hierop zijn in hoofdstuk 4 verder uitgewerkt. De vele initiatieven weerspiegelen een enorme veerkracht van het onderwijssysteem, maar laten tegelijkertijd ook zien hoe belangrijk het is om

scholen permanent toe te rusten op tijdelijkheid en zijnstroom van leerlingen met een migratieachtergrond. Enkele belangrijke pijlers zijn bijvoorbeeld het flexibeler inrichten van nieuwkomersonderwijs, het toewerken naar een duurzame uitstroom vanuit nieuwkomersklassen en het preventief tegengaan van onderwijssonderbrekingen.

Uit de opgaven waarvoor de verschillende onderwijsniveaus zich gesteld zien, zijn enkele lessen vanuit het veld verzameld voor overheden. De overheid is niet alleen aan zet ten tijde van problemen, maar dient juist een constante faciliterende rol te vervullen. Allereerst kunnen overheden structurele regionale samenwerkingen opzetten om nieuwkomersonderwijs te faciliteren. Zo kunnen scholen anticiperen op pieken in de instroom van nieuwkomers. Tegelijkertijd kunnen zo kennis en expertise, over bijvoorbeeld het leren van Nederlands als tweede taal (NT2), worden gedeeld. Ook verdient de kijk op de moedertaal van nieuwkomersleerlingen nieuwe aandacht. Behalve moedertaalonderwijs bestaan er ook andere laagdrempelige methoden waarbij de talige repertoires van elke leerling benut worden.

Het tweede aandachtspunt betreft de vele onderwijsonderbrekingen, vooral onder EU-arbeidsmigrantenkinderen en asielmigranten die van de ene opvanglocatie naar de andere overgeplaatst worden. Er zou meer voorlichting moeten komen over de vaak nadelige consequenties van onderwijsonderbrekingen en hoge doorstroom van school naar school. Voor asielmigranten met kinderen geldt dat zij na aankomst in Nederland bij voorkeur op één plaats gevestigd worden en dat zij daar dus het onderwijs kunnen blijven volgen.

Een ander aandachtspunt is dat niet alle nieuwkomers zich op dezelfde manier ontwikkelen. Het nieuwkomersonderwijs zou flexibeler ingericht moeten worden. Maatwerk, onder meer door flexibelere financieringsmogelijkheden, kan bijdragen aan een betere uitstroom van nieuwkomers. Zo hebben bijvoorbeeld analfabeten baat bij meer tijd om de Nederlandse taal te leren, hoogopgeleide studenten bij een schakeljaar om vakjargon of ict-vaardigheden bij te spijkeren en voor mbo'ers kunnen geïntegreerde leer-werktrajecten een duurzame bijdrage leveren aan hun ontwikkeling.

Tot slot zijn er drie beleidsdilemma's geschetst. Het eerste dilemma betreft het spanningsveld tussen de onvoorspelbare verblijfsduur van nieuwkomers en het huidige integratiebeleid. Bijvoorbeeld, hoe centraal moet het leren van de Nederlandse taal staan als het gaat om tijdelijke migrantenleerlingen? Het tweede dilemma betreft het vraagstuk van wel of niet spreiden van nieuwkomers. Spreiden vergroot het draagvlak en de opnamecapaciteit. Maar aan de andere kant is het voor de kwaliteit van het onderwijs vaak beter om nieuwkomers in een bepaalde mate te concentreren, zodat er expertise is en er meer ruimte is om in te spelen op de verschillende leerbehoeften van nieuwkomers. Het derde dilemma gaat in op

een mogelijk gevolg van het concentreren van nieuwkomers, namelijk het ontstaan van ‘doelgroepscholen’. Deze scholen worden gekenmerkt door een leerlingenbestand waarvan een groot deel van de kinderen, of hun ouders, hetzelfde herkomstland hebben. In hoeverre zijn doelgroepscholen wenselijk en in hoeverre is het überhaupt mogelijk om de samenstelling van het leerlingenbestand te beïnvloeden?

1 INLEIDING

Mensen met een migratieachtergrond in Nederland zijn vandaag de dag niet meer in één categorie te vangen. Waar er vroeger een groot aantal migranten uit een klein aantal herkomstlanden kwam, komen zij tegenwoordig uit een groot aantal landen over de hele wereld. Tevens verschillen zij onderling in verblijfsduur, verblijfsstatus en sociaal-economische positie. Wij omschrijven dit met het begrip migratiediversiteit (Jennissen et al. 2015).

In deze paper ligt de nadruk op de diversiteit in verblijfsduur. Nieuwkomers komen met verschillende intenties naar Nederland en op voorhand is vaak niet duidelijk hoelang ze hier blijven. Sommige migranten keren terug naar het land van herkomst (retourmigratie), terwijl anderen ervoor kiezen om te migreren naar andere landen (transitmigratie) en weer een deel van de migranten pendelt tussen herkomstland en gastland (circulaire migratie) (zie bijvoorbeeld Weltevrede et al. 2009). Dit komt ook in cijfers van het CBS naar voren. Van de immigranten die in 2003 naar Nederland kwamen, verliet meer dan de helft binnen tien jaar het land weer (CBS 2015a). Van de mensen met een migratieachtergrond verblijft dus een substantieel deel slechts tijdelijk in Nederland. Deze tijdelijkheid is een opgave voor de Nederlandse samenleving en instituties: zij moeten constant toegerust zijn op het komen en gaan van tijdelijke migranten.

Het onderwijs is zo'n institutie waar deze verschillen in verblijfsduur tot uiting komen. Dit speelt niet op elke school in dezelfde mate, en is daarom vooral zichtbaar op schoolniveau en niet zozeer op nationaal niveau. De tijdelijkheid van migratiepatronen vergroot het aantal zijinstromers in het onderwijs: leerlingen die niet vanaf het begin van de schoolperiode in Nederland wonen. Tevens verhoogt de tijdelijkheid het aantal zijuitstromers in het onderwijs: leerlingen die hun schoolloopbaan in Nederland niet afmaken doordat zij Nederland weer verlaten. Deze migratiepatronen gaan vaak, maar niet altijd, hand in hand. Is er bij een en dezelfde leerling sprake van zijinstroom én zijuitstroom, dan is er ook sprake van tijdelijkheid, maar enkel zijinstroom betekent niet per se dat de leerling slechts tijdelijk verblijft in Nederland. In beide situaties betreft het wel mensen met een migratieachtergrond, eerste- dan wel tweedegeneratie, die niet hun gehele schoolloopbaan in Nederland doorlopen.

De in- en uitstroom van migrantenleerlingen heeft een onvoorspelbaar karakter. Denk bijvoorbeeld aan het jaar 2015, waarin een grote groep Syrische asielmigranten naar Nederland kwam. Scholen kregen te maken met een aanzienlijke piekbelasting en moesten hun aanbod massaal opschalen om ervoor te zorgen dat alle vluchtelingenkinderen zo snel mogelijk onderwijs konden volgen. Een ander voorbeeld is het onverwachte komen en gaan van leerlingen met een Poolse achter-

grond. De ouders van deze kinderen schrijven hun kinderen vaak niet van tevoren in op school, waardoor het regelmatig voorkomt dat er op de eerste schooldag onverwachts een aantal Poolse kinderen op het schoolplein staat. Tegelijkertijd kent deze mobiele groep EU-arbeidsmigranten een grote mate van tijdelijkheid waardoor leerlingen ook relatief vaak weer voortijdig uitstromen. Een aantal scholen heeft dan ook te maken met structurele tijdelijkheid, en daarmee een hoog leerlingenverloop. Deze scholen krijgen steeds meer het karakter van een doorgangshuis. Een voorbeeld hiervan is een school waarvan alle kinderen die in groep één zijn ingestroomd, er in groep acht bijna geen leerling meer is overgebleven. Al met al is er dus sprake van een enorme diversiteit in verblijfsduur, die ook een zeer onvoorspelbaar karakter kent.

Eén ding is echter zeker: de tussentijdse instroom en de diversiteit in verblijfsduur blijft ook in de toekomst een gegeven. Terwijl in de afgelopen jaren alle aandacht uitging naar het organiseren van onderwijs voor de Syrische vluchtelingenkinderen, stijgt inmiddels ook het aantal laag- en hoogopgeleide arbeidsmigranten die ook onderling weer verschillen in verblijfsduur. Welke groepen er ook komen, instituties zoals het onderwijs moeten te allen tijde toegerust zijn om kwalitatief goed onderwijs te bieden aan een divers scala aan nieuwe leerlingen: van analfabeten tot expatkinderen en van EU-arbeidsmigranten tot vluchtelingen.

In hoofdstuk 2 schetsen we een beeld van de aard en omvang van de tijdelijkheid onder migranten. Vervolgens gaan we in hoofdstuk 3 dieper in op de eerdergenoemde onderwerpen piekbelasting (3.1) en hoog leerlingenverloop (3.2), waarmee alle lagen van het onderwijssysteem te maken hebben of (kunnen) krijgen. Hoe gaan scholen om met fluctuaties in de instroom en met structurele tijdelijkheid? In hoofdstuk 4 illustreren we vervolgens voor de verschillende niveaus van het onderwijssysteem, van voor- en vroegschoolse educatie tot het hoger onderwijs, hoe de tijdelijkheid en onvoorspelbaarheid onder leerlingen met een migratieachtergrond tot uiting komt. Wat zijn de trends, ontwikkelingen en opgaven? In hoofdstuk 5 bespreken we een aantal lessen uit het veld en beleidsdilemma's voor overheden.

Gezien de grote verschillen tussen migrantengroepen is ervoor gekozen om in dit working paper specifiek te kijken naar drie migrantengroepen met elk haar eigen kenmerken en migratiemotieven. Deze groepen zijn momenteel ruim vertegenwoordigd in Nederland (Jennissen 2011) en hiervan verwachten wij dat zij het vaakst met kinderen migreren:

- asielmigranten, van wie het grootste deel in de laatste jaren afkomstig is uit Syrië en Eritrea;
- arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa (MOE-landen: Bulgarije, Hongarije, Polen, Roemenië, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Estland, Letland en Litouwen), van wie Polen en Bulgaren de grootste groepen zijn in Nederland;
- kenniswerkers, de hoogopgeleide arbeidsmigranten uit alle windstreken.

De hoofdvraag luidt:

Hoe gaan scholen en overheden om met tijdelijkheid en zijnstroom van migrantenleerlingen in het onderwijs?

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

1. Wat is de aard en omvang van tijdelijke migratiediversiteit en zijnstroom in het onderwijs? (hoofdstuk 2)
2. Hoe gaan scholen om met fluctuaties in de instroom (piekbelasting) en structurele tijdelijkheid (hoog leerlingenverloop)? (hoofdstuk 3)
3. Hoe gaan de verschillende niveaus van het Nederlandse onderwijssysteem om met tijdelijkheid en zijnstroom, met welke knelpunten krijgen zij te maken en welke initiatieven bestaan er? (hoofdstuk 4)
4. Voor welke lessen en beleidsdilemma's staan overheden in de omgang met tijdelijkheid en zijnstroom in het onderwijs? (hoofdstuk 5)

2 TIJDELIJKHEID: AARD EN OMVANG

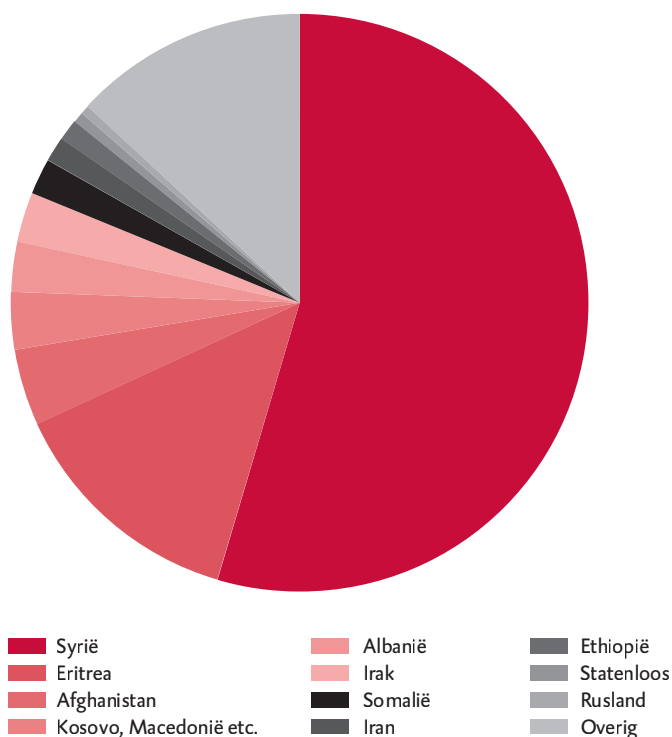
De aard van de migratiediversiteit op scholen hangt samen met de recente migratiegeschiedenis, die grofweg onderverdeeld kan worden in de drie migrantengroepen met elk haar eigen beweegredenen. Zij zijn momenteel ruim vertegenwoordigd in de Nederlandse samenleving: EU-arbeidsmigranten, asielmigranten en kenniswerkers. Deze migranten zijn niet gelijkmatig verdeeld over Nederland. Zo zijn er in bepaalde steden, zoals Den Haag, bijvoorbeeld relatief veel Oost-Europese arbeidsmigranten aanwezig en vestigen kennismigranten zich vaker in de Randstad of in een stad als Eindhoven.

2.1 ASIELMIGRANTEN

Er komen al decennialang migranten voor asiel¹ naar Nederland. De aantallen aanwezige asielmigranten en de landen van herkomst hangen vooral samen met oorlogssituaties elders in de wereld. Hier is dan ook geen algemene trend in te herkennen. Zo kwamen er rond 1990 asielzoekers uit voormalig Joegoslavië, Afghanistan, Iran, Irak en Somalië naar Nederland (Jennissen 2011). Daarna zijn er jarenlang relatief weinig asielverzoeken geweest, maar sinds 2014 zien we weer een flinke toename van mensen voornamelijk uit Syrië en Eritrea (Jennissen et al. 2018). Dat is ook in het onderwijs terug te zien (zie figuur 2.1). Deze asielkinderen hebben in Nederland, onafhankelijk van hun verblijfsstatus, net als iedereen recht op onderwijs.

¹ Wij hanteren hierbij de CBS-definities waarbij een asielmigrant verwijst naar een asielzoeker, statushouder of uitgenodigde vluchteling die is opgenomen in het gemeentelijk bevolkingsregister. Asielzoeker is een persoon die een aanvraag om toelating als vluchteling heeft ingediend. Statushouder is een asielzoeker van wie het verzoek is ingewilligd en die een (legale) verblijfsstatus heeft gekregen. Vluchteling is een niet-Nederlander die naar Nederland is gekomen en van wie op grond van het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 is vastgesteld dat hij of zij in het herkomstland gegronde vrees heeft voor vervolging, vanwege een godsdienstige of politieke overtuiging, nationaliteit, ras of het behoren tot een bepaalde sociale groep.

Figuur 2.1 De instroom van asielzoekerskinderen van 4 t/m 17 jaar in 2016 naar herkomstland



Bron: COA

OMVANG

In figuur 2.2 is het aantal asielverzoeken weergegeven dat betrekking heeft op kinderen van 0 tot 18 jaar. In 2015 houdt het toegenomen aantal vooral verband met de oorlog die woedde en woedt in Syrië. Ondanks het feit dat het aantal vluchtelingen nu aan het dalen is, is de verwachting dat het aantal asielkinderen nog verder zal stijgen door gezinshereniging.

In totaal zijn er tussen 2013 en 2017 ruim 40.000 asielverzoeken van leerplichtige kinderen (5-17 jaar) ontvangen (CBS Statline). Deze kinderen worden bij aankomst in Nederland zo snel mogelijk op een onderwijsinstelling geplaatst. De Inspectie van het Onderwijs maakt een onderscheid tussen type 1-, type 2-, type 3- en type 4-basisonderwijsvoorzieningen, die op een organische manier zijn ontstaan (zie kader 2.1).

Kader 2.1 De vier typen nieuwkomersonderwijs uitgelegd

Type 1-voorzieningen: azc-scholen verbonden aan (nood)opvanglocaties of asielzoekerscentra;

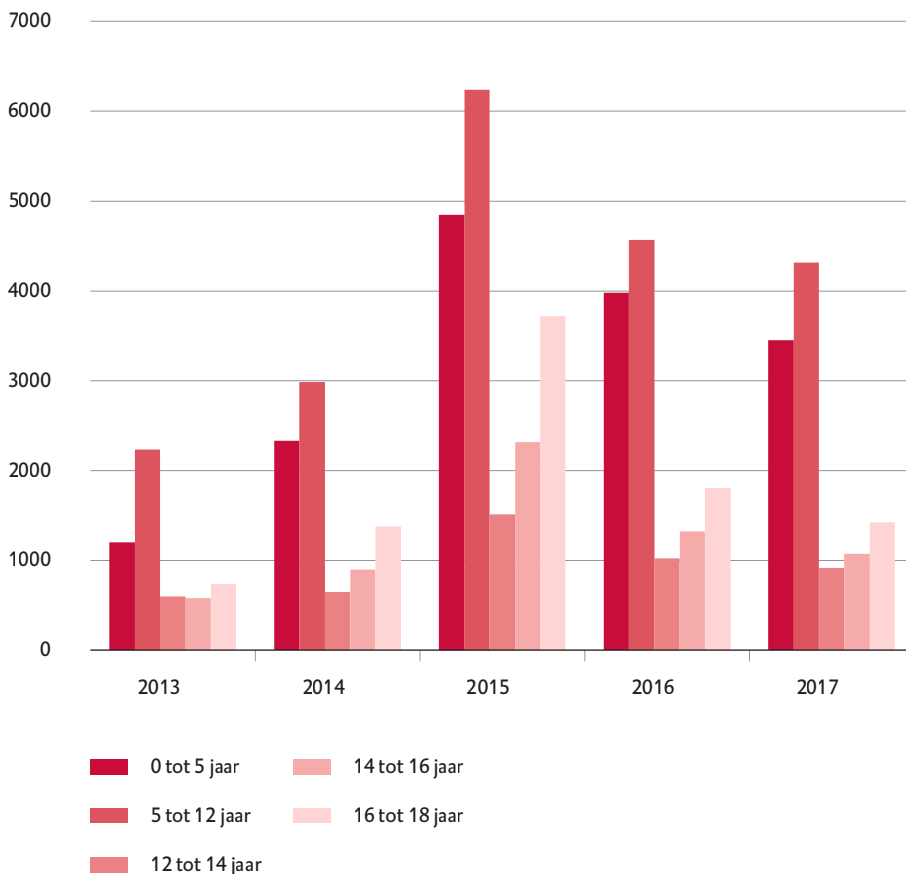
Type 2-voorzieningen: grote en vaak zelfstandige scholen die uitsluitend onderwijs bieden aan nieuwkomers (dus niet alleen asielkinderen);

Type 3-voorzieningen: reguliere scholen met één of twee speciale klassen voor nieuwkomers (dus niet enkel asielkinderen);

Type 4-voorzieningen: scholen met enkele nieuwkomers in reguliere klassen.

Deze scheiding is in de praktijk niet altijd even zwart-wit, vooral als het gaat om type 3- en type 4-voorzieningen.

Op 1 januari 2016 waren er 40 type 1-voorzieningen, 28 type 2-voorzieningen en 97 type 3-voorzieningen, maar door de fluctuaties van asielstromen zijn deze aantallen vaak sterk aan veranderingen onderhevig. De kinderen die ouder dan 12 jaar zijn, komen terecht in een internationale schakelklas (isk), samen met andere nieuwkomersleerlingen. In het schooljaar 2015/2016 zijn er ongeveer 7000 asielkinderen gestart in een isk, verspreid over zo'n 120 locaties in het land (Onderwijsraad 2017). Voor het hoger onderwijs geldt dat er in 2016 2462 studenten onder begeleiding staan bij het UAF, Stichting voor Vluchtelingen-Studenten, die zich voorbereiden op een studie, bezig zijn met een studie of na hun studie begeleid worden op weg naar de arbeidsmarkt (UAF 2017).

Figuur 2.2 Aantal asielverzoeken (incl. nareizigers) per leeftijdscategorie

Bron: CBS

TIJDELIJKHEID

Over de verblijfsduur van de relatief recente groep asielmigranten zijn nog geen data beschikbaar. Kijken we naar de asielmigranten die in de periode 1995-1999 vanuit landen als Afghanistan, Irak, Iran en Somalië naar Nederland kwamen, dan zien we dat 60 procent van hen na vijftien jaar nog in Nederland gevestigd was (Maliapaard et al. 2017).

Behalve tussentijdse instroom leidt asielmigratie ook tot meer tussentijdse uitstroom bij scholen. Asielmigranten verhuizen namelijk relatief vaak, zeker in vergelijking met andere kinderen. Van een centrale ontvangstlocatie (col), via een procesopvanglocatie (pol) naar een asielzoekerscentrum (azc) en vervolgens naar een reguliere woning. Bovendien komt het soms voor dat asielmigranten ook nog binnen dezelfde modaliteit opvanglocatie verhuizen, bijvoorbeeld van een procesop-

vanglocatie naar een procesopvanglocatie in een andere stad. Tijdens de instroompiek in 2015 is dit een aantal leerplichtige asielmigrantenkinderen overkomen, omdat er om logistieke redenen ook vaak een soort pre-pol-opvanglocaties zijn opgezet. Bovendien zijn er gedurende het jaar noodopvanglocaties ingericht en vervolgens weer gesloten. Van de 10.823 leerplichtige kinderen die in 2015 zijn uitgestroomd naar een reguliere woning, zijn 520 kinderen één keer, 95 kinderen twee keer en drie kinderen drie keer binnen een modaliteit verhuisd (COA 2016a).

Verhuizingen van asielmigranten worden vaak slechts enkele weken tot een paar dagen van tevoren aangekondigd, in tegenstelling tot verhuizingen van Nederlandse kinderen. Deze onvrijwillige verhuizingen kunnen schadelijke gevolgen hebben, zoals stress, hechtingsproblemen, spanning en een gebrek aan een veilige en stabiele context. Door de verhuizingen kunnen kinderen soms zelfs voor langere tijd niet aan onderwijs deelnemen (Kinderombudsman 2016).

2.2 EU-ARBEIDSMIGRANTEN

De uitbreiding van de Europese Unie heeft het voor werknemers steeds makkelijker gemaakt om in Nederland te komen werken. Toen Polen in 2004 toetrad tot de Europese Unie, leidde dit tot een sterke stijging van de arbeidsmigratie van Polen naar Nederland. In 2007 traden ook Bulgarije en Roemenië toe tot de Europese Unie, met wederom een verhoging van het aantal arbeidsmigranten vanuit de MOE-landen naar Nederland (Jennissen en Nicolaas 2014). De overgrote meerderheid van de migranten uit deze drie landen is arbeidsmigrant. De Poolse Nederlanders zijn veruit de grootste groep en zij komen net als de Bulgaarse arbeidsmigranten relatief vaak en sneller met het complete gezin naar Nederland (Vogels et al. 2014). Het gevolg hiervan is dat er momenteel een omvangrijke groep Poolse kinderen deelneemt aan het Nederlandse onderwijs.

Sinds de economische crisis in 2008 is er ook een trend waarneembaar van Zuid-Europese arbeidsmigranten die naar Nederland komen. De komst van Grieken, Italianen, Spanjaarden en Portugezen hangt samen met de relatief hoge werkloosheid in deze landen (Jennissen en Nicolaas 2014; Razenberg et al. 2015). Het aantal migranten uit deze landen is (nog) aanzienlijk lager dan het aantal MOE-landers; (34.000 tegenover 150.000 MOE-landers die tussen 2004 en 2015 naar Nederland kwamen (Razenberg et al. 2015). Ter vergelijking zullen er hierna ook enkele cijfers gepresenteerd worden over de migranten uit Zuid-Europa, hoewel er nog weinig bekend is over hun positie in het Nederlandse onderwijs.

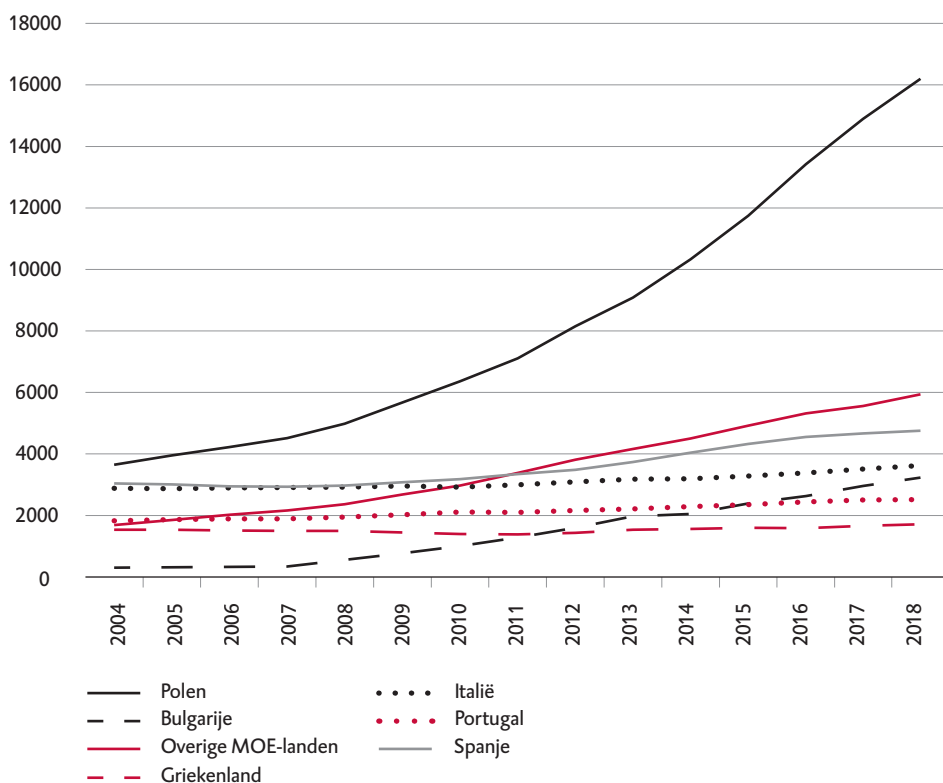
OMVANG

Omdat EU-arbeidsmigranten zich niet altijd in- en uitschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP) bij de gemeente (CBS 2015b; Karpinska en Ooijevaar 2016), is het niet mogelijk om het precieze aantal kinderen van EU-arbeidsmigranten in het

Nederlandse onderwijs in beeld te brengen. De data zoals weergegeven hieronder hebben dan ook slechts betrekking op degenen die staan ingeschreven in de BRP en vergen voorzichtige interpretatie.

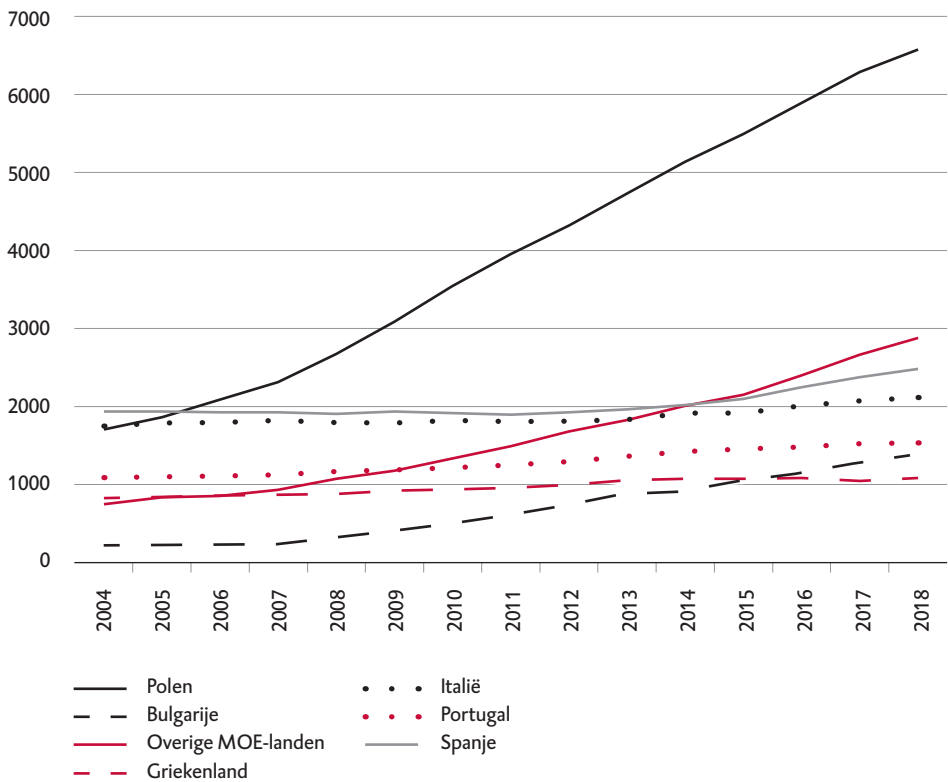
In de figuren 2.3 en 2.4 is het aantal leerplichtige kinderen (5-17 jaar) van diverse Oost- en Zuid-Europese herkomstgroepen weergegeven die tussen 2004 en 2018 stonden ingeschreven in de BRP. In figuur 2.5 zijn deze aantallen uitgesplitst naar kinderen met een eerste en tweede generatie migratieachtergrond. De figuren 2.3 en 2.4 laten in aantallen EU-arbeidsmigrantenkinderen in Nederland duidelijk een opwaartse trend zien in de loop van de jaren. Er zijn aanzienlijk meer kinderen met een basisschoolleeftijd in vergelijking met kinderen vanaf 13 jaar. Met een totaal van ruim 22.000 leerplichtige kinderen is het aandeel van de Poolse groep verreweg het grootst. Figuur 2.5 laat zien dat het merendeel van de kinderen een tweede generatie migratieachtergrond heeft, met uitzondering van de Bulgars-Nederlandse kinderen.

Figuur 2.3 Aantal leerplichtige kinderen per herkomstgroep (eerste en tweede generatie) in de leeftijd 5-12 jaar (basisonderwijs) ingeschreven in de BRP



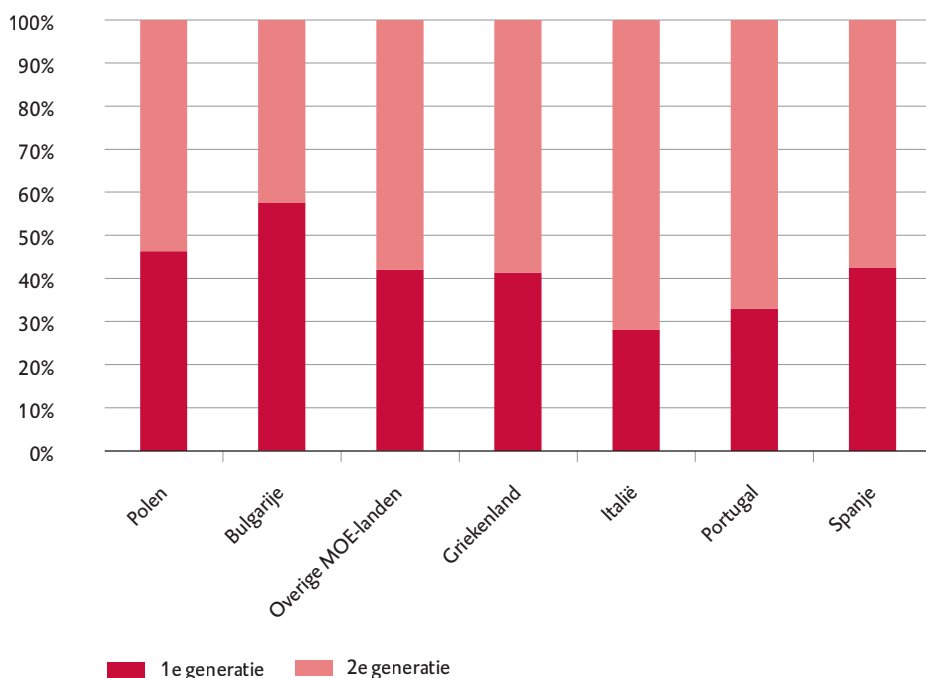
Bron: CBS

Figuur 2.4 Aantal leerplichtige kinderen per herkomstgroep (eerste en tweede generatie) in de leeftijd 13-17 jaar (voorgezet onderwijs) ingeschreven in de BRP



Bron: CBS

Figuur 2.5 Aantal leerplichtige kinderen (5-17 jaar) per herkomstgroep ingeschreven in de BRP in 2018 gesplitst naar eerste en tweede generatie



Bron: CBS

TIJDELIJKHEID

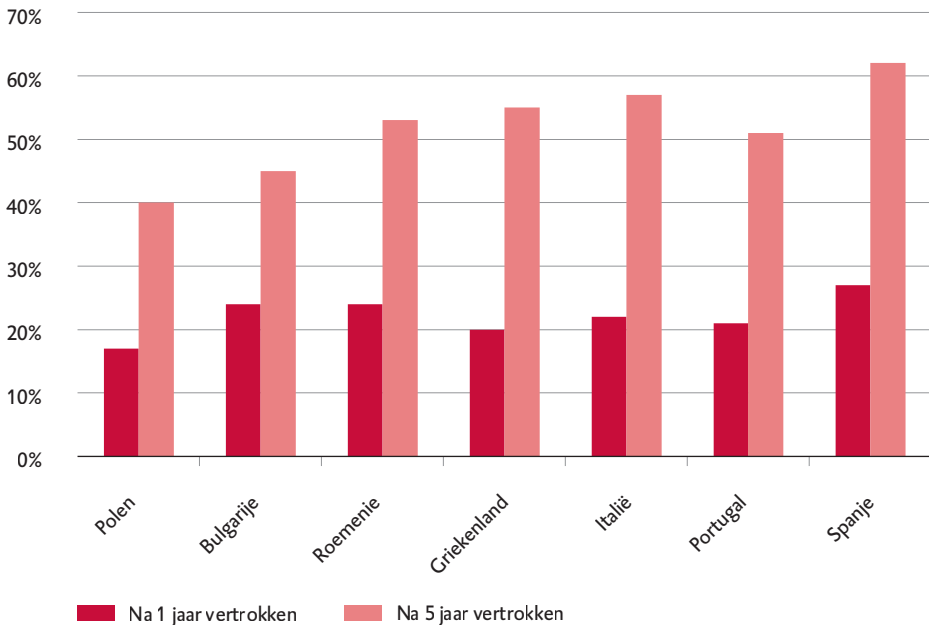
Het is niet voor niets dat Engbersen en Snel (2013) de term *liquid migration* hebben geïntroduceerd, refererend aan EU-arbeidsmigranten. Het blijkt dat de arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa zich vaak slechts tijdelijk vestigen in Nederland. In figuur 2.6 is te zien dat ongeveer 20 procent van hen Nederland binnen een jaar alweer verlaat. Na vijf jaar stijgt dit gestaag verder naar ongeveer de helft van de mensen. Ook hierbij benadrukken we dat deze data slechts betrekking hebben op degenen die staan ingeschreven in de BRP, terwijl verwacht kan worden dat het juist de tijdelijke, kort verblijvende, migranten zijn die zich minder snel inschrijven. In figuur 2.7 is te zien dat het grootste deel van de migranten die na tien jaar nog in Nederland wonen, actief is op de arbeidsmarkt.

Gijsberts en Lubbers (2015a) lieten zien dat van de Poolse migranten die na 2004 naar Nederland kwamen, ongeveer driekwart verwacht zich minimaal vijf jaar in Nederland te vestigen. Bij de Bulgaarse groep was dit lange tijd een derde van de groep, maar dit is de afgelopen jaren gestegen naar ongeveer vijftig procent. Zowel de Poolse als de Bulgaarse migranten sturen steeds minder vaak geld naar het her-

komstland en voormalige huizen in het herkomstland worden steeds vaker van de hand gedaan.

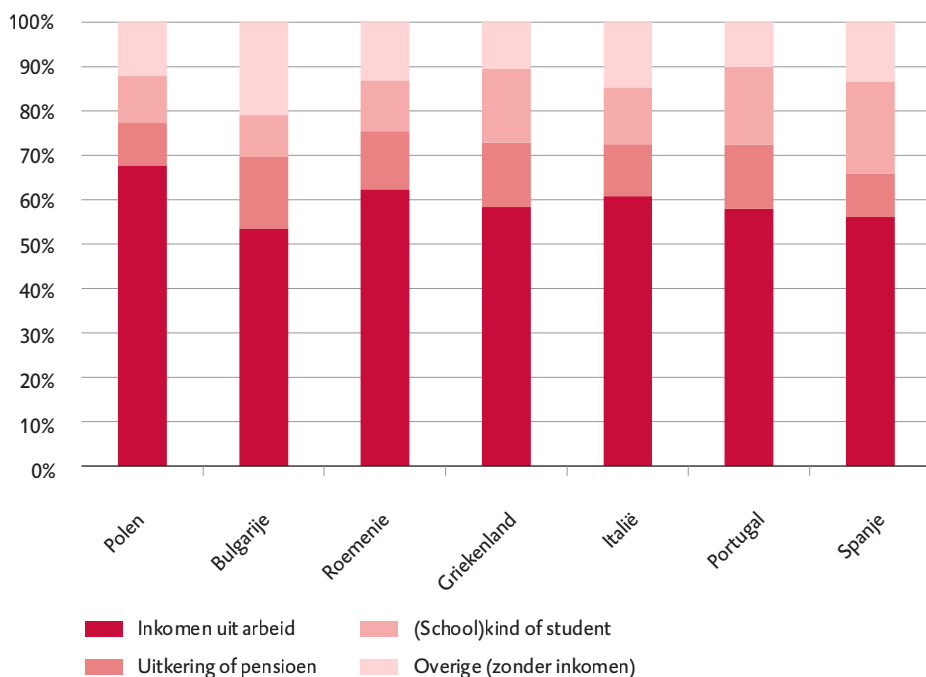
Tevens blijkt uit het SCP-rapport (Gijsberts en Lubbers 2015a) dat deze trend vooral te zien is bij Poolse migranten die samen met partner en/of kinderen hier gevestigd zijn en werk hebben. De gezinsvorming neemt ook toe (Gijsberts et al. 2018). Binnen de Bulgaarse groep daarentegen zijn het vooral de laagopgeleiden die in Nederland blijven, maar de hoogopgeleiden en gezinsmigranten spreken wel steeds vaker de wens uit om langer in Nederland te verblijven. In het SCP-rapport specifiek over Roemeense migranten (Gijsberts en Lubbers 2015b) komt naar voren dat van de Roemeense migranten in Nederland ongeveer een derde denkt in Nederland te zullen blijven. Deze groep bestaat grotendeels uit gezinsmigranten en 35-plussers. In tegenstelling tot de Poolse en Bulgaarse migranten vertonen zij (nog) relatief weinig vestigingspatronen en zijn zij meer gebonden aan hun thuisland.

Figuur 2.6 Binnen één en vijf jaar vertrokken migranten die in 2007-2010 naar Nederland kwamen



Bron: CBS

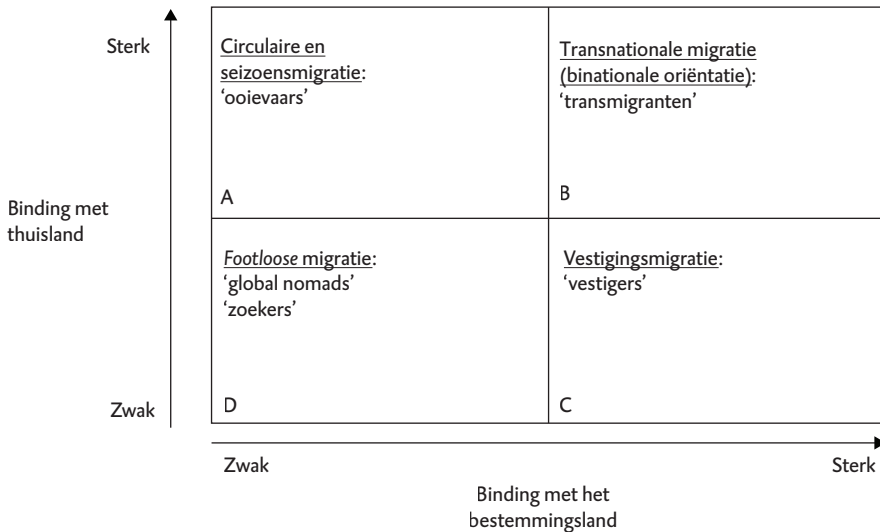
Figuur 2.7 De sociaal-economische positie van migranten tien jaar nadat zij in 2005 naar Nederland zijn gekomen



Bron: CBS

EU-arbeidsmigratie komt dus op diverse manieren tot uiting. Dit is weergegeven in figuur 2.8 waarin Engbersen (2011) vier typen arbeidsmigratie onderscheidt: ooi-evaars, transmigranten, zoekers en vestigers. Deze typen verschillen in de mate waarin migranten gebonden zijn aan het thuisland en het land van bestemming. Op basis van longitudinaal vervolgonderzoek naar deze vier verschillende arbeidsmigratietypen wijzen Engbersen et al. (2014) erop dat men na verloop van tijd tot een andere categorie kan gaan behoren, doordat bindingen met het thuis- en herkomstland na verloop van tijd kunnen veranderen. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat de zogenoemde ooi-evaars en transmigranten door zwakkere bindingen met het thuisland veranderen in vestigers.

Figuur 2.8 Patronen van arbeidsmigratie en corresponderende typen arbeidsmigranten na de uitbreiding van de EU



Bron: Engbersen (2011)

Een rapport van het SCP (Vogels et al. 2014) stelt bovendien dat de hypermobiliteit van de Poolse, Bulgaarse en Roemeense arbeidsmigranten en de relatieve nabijheid van de Poolse, Bulgaarse en Roemeense arbeidsmigranten en de relatieve nabijheid van de Poolse, Bulgaarse en Roemeense arbeidsmigranten en de relatieve nabijheid van de Poolse, Bulgaarse en Roemeense arbeidsmigranten ertoe leiden dat families nog geregeld pendelen tussen het herkomst- en vestigingsland. Wanneer de arbeidsmigranten tijdelijk geen werk hebben in Nederland, dan komt het regelmatig voor dat zij, vaak onverwachts, terugkeren naar het land van herkomst om vervolgens weer naar Nederland te komen. Uit interviews van het onderzoek van Nijhof (2016) naar Poolse migranten in Den Haag blijkt ook dat Poolse Nederlanders vaak vrij toevallig naar Nederland komen en zelden een langetermijnplanning hanteren.

Daarnaast laat de studie van Gijsberts en Lubbers (2015a) zien dat Poolse en Bulgaarse Nederlanders in ieder geval in de eerste jaren na migratie relatief vaak verhuizen binnen Nederland. In de eerste anderhalf jaar blijkt namelijk 26 procent van de Polen en 29 procent van de Bulgaren te zijn verhuisd, tegenover 9 procent van de Nederlanders. Deze binnenlandse verhuizingen zijn volgens de definitie dan wel geen migratie, maar het leidt vaak wel tot een overstap naar een andere school dicht bij de nieuwe woonlocatie, ook gedurende het schooljaar.

2.3 KENNISWERKERS

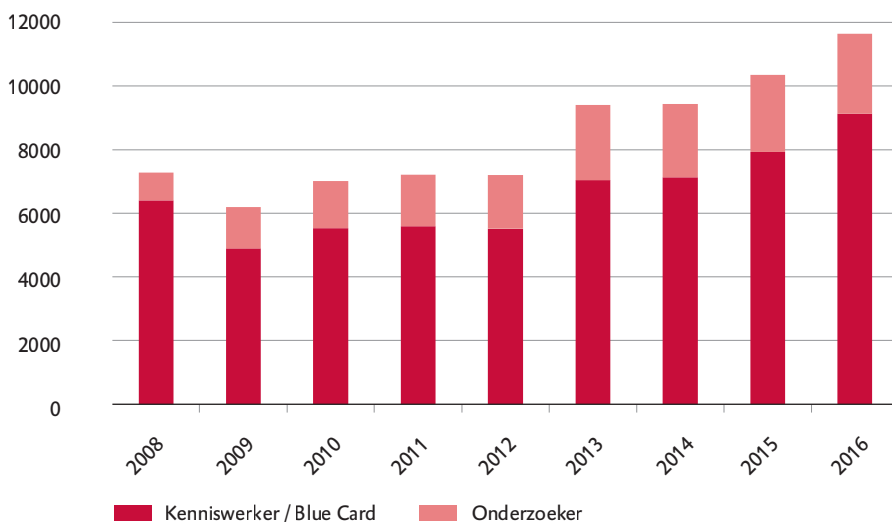
Een buitenlandse kenniswerker wordt in Nederland gedefinieerd als een migrant die hooggekwalificeerde arbeid verricht. Voor de toelating als kennismigrant gel-

den looneisen. Om de immigratie van hoogopgeleide arbeidsmigranten te stimuleren heeft Nederland in 2004 de Kennismigrantenregeling ingevoerd. Hoogopgeleide migranten kunnen nu voor minstens drie maanden werken bij een erkend kennismigrantenbedrijf met als enige eis het voldoen aan een vastgesteld minimum bruto-inkomen. Sinds 2008 is de regelgeving voor studiemigranten ook versoepeld door het invoeren van een 'zoekjaar hoogopgeleiden' voor een baan met een ietwat lagere inkomenseis dan in de reguliere Kennismigrantenregeling. Door een snelle, laagdrempelige en duidelijke procedure hoopt Nederland aantrekkelijker te worden voor kennismigranten. Het doel is om een duidelijke procedure te ontwerpen.

OMVANG

In figuur 2.9 is het aantal geaccepteerde aanvragen voor een eerste verblijfsvergunning van de diverse soorten kennismigranten weergegeven. Inherent aan de Kennismigrantenregeling is dat migranten na het verrichten van hun werkzaamheden de thuisreis weer aanvaarden (Jennissen en Nicolaas 2014: 58).

Figuur 2.9 Aantal inwilligingen op aanvragen voor een verblijfsvergunning



Bron: CBS

In de periode 2008-2016 zijn er ruim 75.000 verblijfsvergunningen verleend aan kennismigranten. Uit een kleinschalige studie van Obradović (2014) kwam naar voren dat een derde van de kennismigranten kinderen heeft en het gemiddeld aantal kinderen dat zij hebben, anderhalf is. Bijna driekwart van de kenniserwerkers met kinderen geeft aan minstens één kind mee te nemen naar Nederland. Deze kinderen zijn de belangrijkste doelgroep van internationale scholen in Nederland, samen met Nederlandse kinderen die gaan emigreren of na emigratie terugkeren.

In 2015 emigreerden 17.243 Nederlandse kinderen tussen de 0 en 18 jaar. Van alle 4- tot 18-jarige geëmigreerde kinderen in 2010 was bijna 40 procent in 2015 alweer terug in Nederland, waar het onderwijs vervolgens voortgezet werd (Stichting Nederlands Onderwijs Buitenland 2017).

SOORTEN INTERNATIONALE SCHOLEN EN DOELGROEPEN

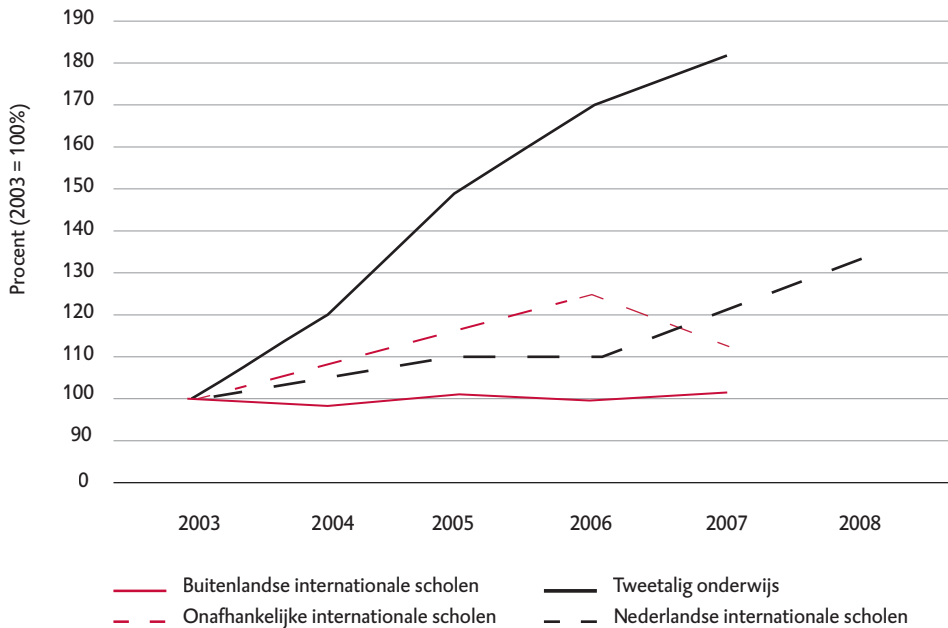
Anno 2017 gaan er in zijn totaliteit ongeveer 19.000 kinderen naar internationale scholen in Nederland, waarvan gemiddeld 17 procent de Nederlandse nationaliteit heeft (Van der Wel et al. 2016). Er zijn verschillende soorten internationale scholen in Nederland. Internationale scholen zijn scholen met een internationaal curriculum en een voertaal anders dan het Nederlands. Het idee van deze scholen is dat kinderen onderwijs gemakkelijk kunnen voortzetten in het buitenland. Het tweetalig onderwijs daarentegen kent een Nederlands curriculum en hanteert deels het Nederlands als voertaal. Tweetalig onderwijs is dus niet hetzelfde als internationaal onderwijs; het betreft internationalisering binnen het reguliere Nederlandse onderwijs. In schema 2.1 zijn de verschillende soorten internationale scholen en het tweetalig onderwijs weergegeven op basis van de bekostigingswijze en het curriculum. Een kanttekening hierbij is dat Europese scholen voor kinderen van Europese ambtenaren ontbreken. Dit omdat er in Nederland slechts twee van deze scholen bestaan en het toezicht wordt georganiseerd vanuit Brussel. Figuur 2.10 geeft de stijgingen en dalingen weer van het aantal internationale scholen in Nederland door de jaren heen, uitgesplitst naar de typen zoals besproken in schema 2.1. Opvallend in figuur 2.10 is de sterke stijging van het tweetalig onderwijs.

Schema 2.1 Overzicht soorten internationale scholen en tweetalig onderwijs²

		Curriculum	
		Nationaal	Internationaal
Financiering	Schoolgeld	<u>Buitenlandse (inter)nationale scholen</u> <ul style="list-style-type: none"> • ± 8 scholen (zowel PO als VO) met totaal ongeveer 3000 leerlingen rond 2010. • Toezicht buitenlandse autoriteiten. • Curriculum sluit aan bij nationale curriculum van het desbetreffende land. • Schoolgeld: 300-8000 euro jaarlijks. • Bijdrage van de aangesloten overheid. • Curriculum vergelijkbaar met curriculum herkomstland. • Op sommige scholen ook aandacht voor Nederlands, maar niet verplicht. • Doelgroep verschilt dus per school, o.a. Franse, Duitse, Japanse, Poolse en Indonesische kinderen die tijdelijk in Nederland wonen vanwege werk ouders. 	<u>Onafhankelijke internationale scholen (privaat)</u> <ul style="list-style-type: none"> • ± 10 scholen (zowel PO als VO) met totaal ongeveer 5000 leerlingen rond 2010. • Toezicht van accreditatieorganisaties. • Internationaal curriculum, bv. IB¹ of IPC² (Engelstalig). • Schoolgeld: 3500-20.000 euro jaarlijks. • Fee wordt soms door werkgevers betaald. • Doelgroep voornamelijk expatkinderen die tijdelijk in Nederland verblijven.
		<u>Tweetalig onderwijs</u> <ul style="list-style-type: none"> • 130 VO scholen, waarvan 120 met een tweetalige vwo-afdeling, 54 een tweetalige havo-afdeling en 25 een tweetalige vmbo-afdeling in 2016. • ± 33.000 leerlingen: ± 4000 gymnasium, 19.000 vwo, 2300 havo/vwo, 4200 havo en 3000 vmbo in 2016. • Pilot tweetalig primair onderwijs van 2014-2019 bezig. Veel vraag: oktober 2016 1621 leerlingen in 66 klassen, verwachting is 5000 leerlingen in 2020. • Aangesloten bij reguliere Nederlandse school. • Rijksbekostiging. • Schoolgeld: nvt. enkel iets hogere ouderbijdrage dan voor regulier onderwijs. • Doelgroep: Nederlandse kinderen maar ook bv. expatkinderen (meestal met de intentie relatief lang in Nederland te blijven). • Regulier Nederlands diploma met extra taal-certificaat. 	<u>Nederlandse internationale scholen</u> <ul style="list-style-type: none"> • 14 basisscholen met totaal 4713 leerlingen en 13 middelbare scholen met totaal 4140 leerlingen in 2015 (sterk gestegen afgelopen jaren). • 1 school voor special educational needs: Lighthouse in Den Haag. • Aangesloten bij reguliere Nederlandse scholen: internationaal georiënteerd onderwijs (ico). • Internationaal curriculum in het Engels (bv. IB of IPC) + aandacht voor Nederlandse taal en cultuur. • Rijksbekostiging + extra bijdrage OCW. • Schoolgeld: 3000-9000 euro jaarlijks. • Doelgroep: niet-Nederlandse kinderen waarvan minstens één ouder tijdelijk in Nederland werkt, Nederlandse kinderen die minstens twee jaar in het buitenland gewoond hebben vanwege werk van ouder(s) en Nederlandse kinderen waarvan een ouder aantoonbaar binnen twee jaar in het buitenland gaat werken en kind(eren) meeneemt. • Gemiddelde verblijfsduur: 2,5 jaar.
	OCW (+schoolgeld)		

- 1 International Baccalaureaat onder toezicht van wereldwijde organisatie IBO. Bestaat uit drie programma's gericht op 3-12 jaar, 11-16 jaar en 16-19 jaar. 4000 aangesloten scholen waarvan 19 in Nederland. Doel is intercultureel leerprofiel ontwikkelen met focus op nieuwsgierigheid, leergierigheid, denkkracht, communicatie, integriteit, openheid, zorgzaamheid, ondernemerschap, evenwichtigheid en reflectievermogen.
- 2 International Primary Curriculum, enkel basisonderwijs. Beschikbaar in meerdere talen (ook Nederlands), maar wordt op enkele internationale scholen in Nederland gebruikt (in het Engels). Ruim 1500 aangesloten scholen wereldwijd. Integraal, thematisch en creatief curriculum waarbij met een internationaal perspectief gewerkt wordt aan de ontwikkeling van burgerschapsvaardigheden.

² Dit overzicht is gebaseerd op informatie van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Onderwijsraad, EP-Nuffic, Regioplan, Innovatieplatform en websites van diverse internationale scholen in Nederland.

Figuur 2.10 Groei van internationaal en tweetalig onderwijs in Nederland

Bron: Innovatieplatform / CBS / SIO

TIJDELIJKHEID

Raspe et al. (2014) hebben de verblijfsduur en daarmee de tijdelijkheid van kenniswerkers nader bekeken. Daaruit bleek dat van de hoogopgeleide arbeidsmigranten die in 2000 van buiten de EU naar Nederland kwamen, 40 procent na acht jaar nog in Nederland woonde. Van de Europese kenniswerkers was dit 30 procent. De tijdelijke migratiepatronen van kennismigranten worden bevestigd als we kijken naar de gemiddelde verblijfsduur van leerlingen op Nederlandse internationale scholen. Deze bedraagt namelijk 2,5 jaar. Internationale scholen hebben dus te maken met veel tussentijdse in- en uitstroom in het onderwijs en dienen daar flexibel mee om te kunnen gaan, net als de leerlingen zelf.

3 **PIEKBELASTING EN LEERLINGENVERLOOP ALS OPGAVE VOOR HET ONDERWIJS**

In dit hoofdstuk bespreken we in hoeverre het onderwijs in Nederland is toegerust op het, vaak onvoorspelbare, komen en gaan van leerlingen met een migratieachtergrond. De fluctuaties van de in- en uitstroom van migranten kan leiden tot piekbelasting (3.1) en een hoog leerlingenverloop (3.2).

3.1 **PIEKBELASTING**

De in- en uitstroom van migrantenleerlingen blijkt vaak onvoorspelbaar. Zo kwam er in 2015 een zeer grote groep asielmigranten naar Nederland, waardoor onderwijsinstellingen het aanbod zodanig moesten opschalen dat alle vluchtelingenkinderen zo snel mogelijk onderwijs konden volgen. Maar dit speelt ook bij andere migrantengroepen. Zo melden Poolse arbeidsmigranten hun kinderen vaak niet van tevoren aan op scholen, waardoor het regelmatig voorkomt dat er op de eerste schooldag ineens Poolse kinderen op het schoolplein staan (Vogels et al. 2014). Ook op internationale scholen horen docenten vaak pas een aantal dagen van tevoren over de komst van nieuwe leerlingen of het vertrek van leerlingen. Voor veel scholen is het lastig om hier organisatorisch en financieel op te anticiperen (Inspectie van het Onderwijs 2013). Hoe kunnen gemeenten en scholen een flexibele infrastructuur creëren waarbij (*short stay*) onderwijsvoorzieningen tijdig op- en afgeschaald kunnen worden? Dit werken we hieronder uit en gaan in op de capaciteit, kwaliteit en financiering.

REGIONALE SAMENWERKINGEN NODIG OM TE KUNNEN ANTICIPEREN OP FLUCTUATIES

Schoolbesturen geven aan dat het organisatorisch gezien lastig is om op korte termijn een opvangklas of extra taallessen te realiseren (Inspectie van het Onderwijs 2013). De Onderwijsraad (2017) stelt dat het creëren van goede onderwijsvoorzieningen tijdens de piek van de vluchtelingencrisis de afgelopen jaren te lang heeft geduurd. Genoemde oorzaken zijn het gebrek aan locaties, het op korte termijn vinden van geschikt (en vaak tijdelijk) personeel, onzekerheid over bekostiging, frustraties over de vele verhuizingen van de vluchtelingen, het draagvlak bij Nederlandse ouders en kinderen, en de geringe ervaring en kennis over de doelgroep.

Om in te spelen op de onvoorspelbaarheid adviseren vele betrokken partijen (zie bijvoorbeeld COA 2016b; Onderwijsraad 2017) om regionale samenwerkingen tussen gemeenten, onderwijsinstellingen, en andere betrokkenen op te zetten. Zij stellen voor om op gemeentelijk of grootstedelijk niveau afspraken te maken over de onderwijslocaties en bijbehorend leerlingvervoer voor nieuwkomers vanuit

omliggende dorpen. Zie kader 3.1 voor een voorbeeld van een permanente nieuwkomersvoorziening die tot stand is gekomen door regionale samenwerkingen.

Kader 3.1 Neveninstroomproject De Globe

In 1990 is De Globe in Vlaardingen opgericht als school voor nieuwkomers. Het was een oplossing voor meerdere scholen in de omgeving die allemaal zo'n klein aantal nieuwkomersleerlingen hadden dat het niet mogelijk was om een eigen nieuwkomersklas in te richten. De Globe is een voorbeeld van een centraal georganiseerde permanente voorziening voor nieuwkomers die afhankelijk van de instroom de capaciteiten en middelen op- of afschaalt. Het begon allemaal met één leerkracht, een stapeltje boeken en twaalf leerlingen die bij elkaar kwamen in een apart klaslokaal op basisschool: Het Mozaïek. Na een paar maanden was het aantal leerlingen zo gestegen dat er extra ruimte en leerkrachten nodig waren. De school is inmiddels meermaals van locatie gewisseld en ook het aantal leerlingen is de laatste jaren vaak aan veranderingen onderhevig geweest. Anno 2017 bestaat het team uit vier leerkrachten, een onderwijsassistent, en heeft de school onderwijs geboden aan kinderen van maar liefst zestig verschillende landen over de hele wereld.

KWALITEIT VERBETEREN DOOR PROFESSIONALISERING NIEUWKOMERSONDERWIJS

Een ander voordeel van regionale samenwerkingen is dat specifieke kennis over nieuwkomersonderwijs op georganiseerde wijze kan worden samengebracht. Kennis over het leren van Nederlands als tweede taal (NT2), internationale competenties en omgaan met vluchtelingentrauma's zijn van groot belang in het nieuwkomersonderwijs. Een voorbeeld is hoe een veelvoud aan structurele samenwerkingen in Zweden bijdraagt aan een betere opvang van nieuwkomers in het onderwijs (zie kader 3.2).

Kader 3.2 Nieuwkomersonderwijs in Zweden⁵

In 2015 heeft Zweden zonder al te veel problemen ruim 40.000 vluchtelingenkinderen opgenomen in het voortgezet onderwijs. Volgens de Zweedse onderwijsminister Anna Ekström is dit succes te danken aan de lessen die Zweden heeft geleerd van de instroom van eerdere migrantengroepen. Zweden formuleerde in de jaren tachtig van de vorige eeuw een integratiebeleid waarbij tweetaligheid en (moedertaal)onderwijs aan migrantenkinderen centraal stonden. Deze beslissing is gebaseerd op wetenschappelijke inzichten over het belang van een goede beheersing van de moedertaal voor het leren van een tweede taal. Zweden ambieert zo leerlingen gelijke kansen te bieden, ook wel uitgedrukt als 'één school voor allen'. Onderstaande maatregelen helpen daarbij:

- Een wet die stelt dat ieder kind met een andere thuistaal dan het Zweeds recht heeft op moedertaalonderwijs.
- Professionalisering tweedetaalonderwijs: volledige lerarenopleiding, landelijk expertisecentrum en ontwikkeling lesmaterialen.
- Binnen twee maanden na aankomst onderwijsachtergrond, talenkennis, rekenvaardigheden en zaakvakken in kaart brengen om zo een geschikte onderwijsplek te kiezen.
- Focus op een zo snel mogelijke doorstroom naar het reguliere onderwijs.

- Schooltaalbeleid loopt door alle vakken heen en alle docenten beschikken over kennis en vaardigheden voor tweedetaalverwerving.
 - Actieve ondersteuning vanuit de overheid om het nieuwkomersonderwijs optimaal te organiseren, door middel van voorlichting en ondersteuningsmateriaal.
-

Logischerwijs zorgt een forse instroom van nieuwkomers ervoor dat er steeds meer kinderen naar school gaan voor wie het Nederlands niet de moedertaal is. Ten tijde van piekbelasting van nieuwkomersonderwijs is het goed als er een groot aantal NT2-geschoolde docenten zijn die inzetbaar zijn in het nieuwkomersonderwijs zodat het opschalen van nieuwkomersonderwijs sneller en beter zal verlopen. Tevens zullen ook docenten in het reguliere onderwijs in de toekomst steeds vaker in aanraking komen met nieuwkomers. Ook voor migrantenkinderen die al onderwijs hebben gevolgd in een type 1- of 2-voorziening, geldt dat het gemiddeld minstens drie à vier jaar duurt voordat zij de Nederlandse taal zodanig beheersen dat zij volledig mee kunnen doen in het onderwijs waardoor NT2-kennis vandaag de dag voor vrijwel elke leerkracht onmisbaar is (Inspectie van het Onderwijs 2016).

Anders dan in Zweden wordt er in Nederland geen moedertaalonderwijs geboden aan nieuwkomers. Na ruim twintig jaar experimenteren met het aanbieden van moedertaalonderwijs, onder andere met de programma's OET (Onderwijs in Eigen Taal) en OALT (Onderwijs in Allochtone Levende Talen) heeft het kabinet in 2003 de knoop doorgehakt om deze programma's af te schaffen. De reden hiervoor was het gebrek aan resultaten. Het kabinet heeft daarom de verantwoordelijkheid van het kennismaken met en leren van de moedertaal bij de migrantengemeenschappen zelf neergelegd (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap 2008). Dit heeft ertoe geleid dat het nu onder andere de moskeeën en buurthuizen zijn die soms buitenschoolse taal- en cultuurlessen verzorgen voor kinderen met een migratieachtergrond. Tot vandaag de dag is het gebruik van moedertalen, anders dan het Nederlands, op school een politiek beladen kwestie.

Op veel scholen in Nederland heerst bewust al dan niet onbewust een cultuur waarin anderstalige leerlingen geleerd wordt alleen Nederlands te praten op school en/of thuis. Pulinx et al. (2015) brachten in beeld welke ideeën zevenhonderd leerkrachten van zestien Vlaamse middelbare scholen over meertaligheid erop nahouden. Hier komt heel duidelijk naar voren dat er overwegend eentalige denkkaders bestaan. Bijvoorbeeld, 77,3 procent is van mening dat anderstalige leerlingen op school onderling geen vreemde taal mogen spreken, terwijl 6,8 procent van mening is dat anderstalige leerlingen op school de mogelijkheid moeten hebben om hun moedertaal te leren. Een veelgehoorde reden hiervoor is dat meertaligheid het leren van de Nederlandse taal, en daarmee ook andere vakken, belemmert. Dat zou een bedreiging zijn voor de integratie van anderstaligen in de Nederlandse samenleving. In de wetenschap is er echter veel aandacht voor de wisselwerking tussen het leren van een eerste en een tweede (of zelfs een derde) taal bij kinderen.

Een goede beheersing van de moedertaal vergemakkelijkt het leren van een nieuwe taal, omdat algemene taalvaardigheden en al geleerde concepten als het ware ‘overgedragen’ kunnen worden naar de tweede taal (zie bijvoorbeeld Bee Chin en Wigglesworth 2007). Tevens zijn er diverse positieve effecten voor cognitieve, sociale en persoonlijke ontwikkeling aangetoond bij tweetalige leerlingen die beide talen goed beheersen (PO-Raad 2017).

In de huidige samenleving met veel talige diversiteit in de klaslokalen is het praktisch gezien erg lastig om alle kinderen moedertaalonderwijs aan te bieden. Dat hoeft echter niet te betekenen dat eentaligheid een strikte norm zou moeten zijn (PO-Raad 2017). Steeds meer wetenschappers en leerkrachten hebben het bijvoorbeeld over begrippen als ‘functionele meertaligheid’ (Van Avermaet 2015) of *translanguaging* (Canagarajah 2011), waarbij in de klas gebruik wordt gemaakt van alle aanwezige talen. Dit kan bijvoorbeeld door het toe te staan om inhoudelijke begrippen te vertalen naar de moedertaal van anderstalige leerlingen. Dit betekent niet dat leerkrachten alle talen van hun leerlingen moeten beheersen. Leerlingen met dezelfde moedertaal kunnen elkaar helpen, ouders kunnen assisteren, vertaaltapps kunnen worden ingezet, en er wordt tegenwoordig ook geëxperimenteerd met gebruik van meertalige sociale taalrobots (zie bijvoorbeeld L2tor 2017).

Omdat bijna alle leerkrachten nu of in de toekomst te maken krijgen met leerlingen met een andere moedertaal dan het Nederlands, is professionalisering van NT2-onderwijs een noodzakelijk startpunt. De meeste lerarenopleidingen besteden tegenwoordig aandacht aan NT2 in de vorm van een of meerdere theoretische vakmodules over taalverwerving. Maar er bestaat geen volledige lerarenopleiding die specifiek gericht is op het lesgeven in Nederlands als tweede taal. Het huidige aanbod van lerarenopleidingen bestaat alleen uit diverse éénjarige post-hbo- en post-masteropleidingen. Het voorbeeld van Zweden laat zien dat een breed school-taalbeleid door alle vakken heen een effectieve aanpak biedt. Dat betekent wel dat alle leerkrachten de juiste kennis en vaardigheden van NT2-onderwijs moeten hebben. Voor Nederland vergt dat een enorme professionaliseringsslag voor docenten in opleiding én alle huidige docenten.

De beroepsvereniging van docenten Nederlands als tweede taal (BVNT2) laat zien dat er de laatste jaren steeds meer leerkrachten een NT2-opleiding volgen of gevolgd hebben (Berntsen en Verhallen 2018). De beroepsvereniging schat dat er tussen 2005 en 2013 ongeveer vijfhonderd docenten een dergelijke opleiding hebben afgerond. Sinds 2013 is het aantal opleidingsplaatsen sterk gestegen met als gevolg dat er in 2015 ongeveer drie keer zoveel plaatsen zijn gerealiseerd. Deze cijfers laten zien dat het in korte tijd mogelijk is geweest het aantal opleidingsplaatsen aanzienlijk op te schalen. Volgens de beroepsvereniging kampen momenteel bijna alle opleidingen nog met wachtlijsten, wat illustreert dat er groeiende interesse is in dit vakgebied. De beroepsvereniging BVNT2 (2017) pleit voor een vaste

lerarenopleiding NT2 voor een lesbevoegdheid in het basis- en voortgezet onderwijs. De BVNT2 stelt dat deze opleiding dan gecombineerd kan worden met de pabo- of een lerarenopleiding voor het voortgezet onderwijs om te voorkomen dat deze leerkrachten bij een teruglopend aantal nieuwkomers thuis komen te zitten.

Wanneer er inderdaad meer aandacht komt voor NT2-onderwijs, dan zal dit naar verwachting ook een gunstige werking hebben op de ontwikkeling van leermiddelen voor deze doelgroep. Onder andere de Onderwijsraad (2017) stelde namelijk vast dat de beschikbare lesmaterialen sterk verouderd zijn. Bovendien is er behoefte aan gestandaardiseerde niet-talige toetsen die het mogelijk maken om de ontwikkeling van nieuwkomers op andere schoolvakken zoals aardrijkskunde of wiskunde in kaart te brengen (Inspectie van het Onderwijs 2016). Verdere professionalisering van NT2-onderwijs maakt bijbehorende leermiddelenmarkt een interessante investering voor commerciële uitgeverijen (Zeldenrijk 2016). Maar als deze markt nog te klein is, pleit de Onderwijsraad (2017) voor een sterkere rol van de overheid. Een breed en up-to-date aanbod van NT2-onderwijsmaterialen en opgeleide docenten zorgen ervoor dat docenten bij volgende instroompieken meteen kunnen starten met kwalitatief goed NT2-onderwijs. Blijven investeren in deze onderwijsvoorzieningen, ook ten tijde van dalende leerlingaantallen, zorgt voor behoud van expertise en biedt een goede basis voor volgende pieken.

Kader 3.3 Lerarenpool voor vluchtelingenklassen

Het Arbeidsmarktplatform voor Primair Onderwijs heeft in 2016 een lerarenpool voor vluchtelingenklassen opgezet. Scholen kunnen hier gratis vacatures plaatsen en bevoegde leerkrachten kunnen aangeven dat ze interesse hebben in het lesgeven aan vluchtelingen. Het gaat om tijdelijke functies om zo snel en flexibel vluchtelingenklassen op- en af te kunnen schalen. Leerkrachten kunnen dan via de school waarvoor ze werken gedetacheerd worden. Het idee is dat zij vervolgens terugkeren met veel extra kennis en ervaring.

DUIDELIJK FUNDAMENT VOOR TOEREIKENDE FINANCIERING ALS BELANGRIJKE RANDVOORWAARDE

Een terugkerend thema tijdens de vluchtelingencrisis was de bekostiging van het nieuwkomersonderwijs. Veel gemeenten en scholen hebben tijdens de recente vluchtelingencrisis zelf geld moeten bijleggen om nieuwkomersonderwijs op te zetten. Ulenaers (2016), medeoprichter van de Nijmeegse Heumenoordsschool waar ruim 600 vluchtelingenkinderen werden opgevangen, vertelt hoe vooral de onduidelijkheid en onzekerheid over de te ontvangen financiering van het ministerie een knelpunt waren. Ondertussen zijn er diverse landelijke afspraken gemaakt die ook vormen van maatwerkfinanciering toestaan, maar voor een mogelijke nieuwkomerspiek in de toekomst is duidelijke basisregelgeving gewenst in plaats van maatwerk achteraf (Onderwijsraad 2017). Vrijwel alle betrokken instanties pleitten daarom voor meer financiering waarvan van tevoren voor alle partijen duidelijk is of ze er recht op hebben en zo ja, op welk bedrag ze kunnen rekenen.

3.2 HOOG LEERLINGENVERLOOP

De hoge mate van tijdelijkheid van de migrantengroepen, zoals besproken in hoofdstuk 2, leidt bij scholen met veel van deze migrantenkinderen dan ook tot een structurele tijdelijkheid in het onderwijs. Het hoge leerlingverloop is vooral merkbaar op school- en gemeenteniveau en weerspiegelt de structurele tijdelijkheid van veel leerlingen met een migratieachtergrond die niet hun gehele onderwijscarrière op dezelfde school doorlopen. Kader 3.4 hieronder illustreert deze hoge doorstroom (Reeger en Enengel 2015; Basisschool De Kameleon 2016). Voor dat we de knelpunten voor scholen bespreken, is het van belang om te realiseren dat kinderen die vanaf de basisschool hun schoolcarrière, zonder tussenpauzen, in Nederland geheel doorlopen de minste problemen ervaren op school.

Kader 3.4 Tussentijdse in- en uitstroom op een basisschool in Rotterdam

Basisschool De Kameleon in Rotterdam-Zuid telt ongeveer 450 leerlingen van wie de meerderheid een Mid- of Oost-Europese migratieachtergrond heeft. Dit grote aantal maakt dat de school veel te maken heeft met tussentijdse in- en uitstroom in het onderwijs. Elk jaar stromen er totaal ongeveer 250 leerlingen in en uit. In sommige klassen verandert maar liefst 70 procent van de samenstelling van de klas in een jaar. Er is in Rotterdam-Zuid ook veel pendelmigratie. De tijdelijkheid van deze leerlingen is een grote uitdaging voor het schoolbestuur en de leerkrachten. Het vertrek van vele klasgenootjes gedurende het schooljaar is emotioneel belastend voor kinderen, en leerkrachten dienen steeds weer veel aandacht te schenken aan de nieuwe leerlingen.

Hoeveel scholen te maken hebben met grote doorstroom, is niet te achterhalen, aangezien het om vertrouwelijke informatie van scholen gaat. Vooral in grote steden en hun voorsteden zijn er wijken waar jaarlijks ruim 20 procent verhuist (zie bijvoorbeeld Raets 2010). Die mobiliteit heeft ook zijn weerslag op het onderwijs. Er is ook steeds meer discussie over de vrije schoolkeuze van ouders (artikel 23 grondwet) onder bestuurders van kleine scholen, die grote schommelingen in het leerlingenbestand niet goed aankunnen. In sommige gemeenten is er behoefte aan meer regie om te zorgen dat kinderen zich verspreiden over scholen, maar vooral dat ze vervolgens op die scholen blijven en niet te veel gaan wisselen. Scholen met een hoge doorstroom lopen over het algemeen tegen vergelijkbare organisatorische en financiële knelpunten aan als die hiervoor besproken zijn bij de onverwachte in- en uitstroom. Wel is er al een aantal stappen gezet. Zo biedt het ministerie van OCW sinds 2017 scholen de mogelijkheid om hun leerlingen vier keer per jaar te registreren, zodat scholen nu ook financiering ontvangen voor nieuwkomers die gedurende het schooljaar instromen. Ook is er in samenwerking met LOWAN (Landelijke Onderwijs Werkgroep voor Asielzoekers en Nieuwkomers) een online leerlingvolgsysteem ontwikkeld, DrieDee Plus, die academische en sociaal-emotionele ontwikkelingen van kinderen inzichtelijk maakt en die gemakkelijk gedeeld kan worden met scholen waar leerlingen later instromen (PO-Raad 2016c). Verdere specifieke kansen en knelpunten volgen hieronder.

VELE VERHUIZINGEN ROEPEN FRUSTRATIES OP BIJ LERAREN

De vele (inter)nationale verhuizingen van onder andere EU-arbeidsmigrantenkinderen en asielkinderen leiden bij vele leraren tot frustraties en radeloosheid (Vogels et al. 2014; Onderwijsraad 2017). Dit komt doordat zij constant moeten investeren in het creëren van een veilige leeromgeving, wat vooral voor de vaak getraumatiseerde vluchtelingenkinderen van groot belang is. Leerkrachten geven aan dat zij vooral in het beginstadium van de instroom veel energie steken in het opbouwen van goede leerkracht-leerling relaties. Door de vele verhuizingen begint dit proces echter steeds weer opnieuw met nieuwe leerlingen. Leerkrachten van asielleerlingen beginnen dus steeds met een relatief grote investering, maar krijgen door de verhuizingen in veel gevallen niet de kans om hier op de langere termijn van te profiteren (Huijbregts 2016).

De hoge doorstroom roept ook vooral de vraag op of er een minimale vaste kern nodig is in scholen om continuïteit van voorzieningen en cohesie van gemeenschappen te garanderen. Daar is nog weinig onderzoek naar gedaan.

MOBILITEIT ALS UITGANGSPUNT VAN CURRICULA

Het curriculum van scholen zegt ook iets over de mate waarin scholen zijn toegerust op de tijdelijkheid en doorstroom van leerlingen. Zo werken internationale scholen veelal met internationale curricula waar de leerlingen meestal bekend zijn met de manier waarop het onderwijs wordt aangeboden. Maar kinderen met een migratieachtergrond die instromen in het reguliere Nederlandse onderwijs, moeten vaak nog wennen aan de manier van lesgeven en leren. Anders dan in het reguliere onderwijs is de mobiliteit van leerlingen een belangrijk uitgangspunt van het internationale onderwijs. De doelgroep van internationale scholen en bijbehorende financiële middelen maken het echter lastig om hun praktijken te vertalen naar het reguliere Nederlandse onderwijs. Bovendien kunnen reguliere scholen niet zoals internationale scholen terugvallen op een internationaal vergelijkbaar curriculum. In het reguliere Nederlandse onderwijs blijkt dan ook nog geen duidelijk beeld te bestaan over hoe er omgegaan kan worden met tijdelijke en tussentijdse in- en uitstroom van migrantenleerlingen. Enkele scholen in grote steden houden zich hier wel sterk mee bezig. Een school bijvoorbeeld die iedere twee maanden bekijkt welke leerlingen er deelnemen aan het onderwijs, wat hun niveau is, welke instructievormen er nodig zijn en wat de leerdoelen voor de desbetreffende periode zijn. Omwille van de hoge mobiliteit van leerlingen wordt hier dus bewust gekozen om niet met standaard jaargroepen te werken. Voorbeelden hebben laten zien dat met deze vorm redelijke Citoscores te behalen zijn, zeker in vergelijking met andere scholen die ook te maken hebben met een groot aantal hypermobile leerlingen, maar die wel met jaargroepen werken (Vogels et al. 2014: 69).

Kader 3.5 Hoog leerlingenverloop op azc-school Beverwaard

De azc-school Beverwaard in Rotterdam-Zuid heeft veel leerlingen die gedurende het schooljaar in- en uitstromen. Sommige leerlingen zijn binnen drie weken weer weg, anderen blijven er langer dan een jaar. De school begon met ongeveer 60 leerlingen, maar op het hoogtepunt van het schooljaar 2016/2017 zaten er 91 kinderen op school. Het voordeel hiervan is dat er per vak gedifferentieerd kan worden. Elke schooldag begint met een kwartiertje lezen met leeftijdsgenoten, maar snel daarna wordt de hele school op basis van niveau voor elk vak in drie groepen verdeeld. In de centrale hal hangt een bord waar zowel leerlingen als leerkrachten van elk kind het niveau voor alle vakken kan zien. Docenten zijn dus vaardig in differentiëren, en tevens nemen zij in het nieuwe schooljaar op kosten van de gemeente Rotterdam deel aan een post-hbo NT2-opleiding. Leerkrachten zijn allemaal gedetacheerd via een overkoepelend schoolbestuur en ten tijde van een dalend leerlingaantal hebben zij een baangarantie op de school waar zij oorspronkelijk werkzaam waren. Bij vertrek van een leerling wordt er uitgebreid gecommuniceerd met de nieuwe school. Verder heeft de school de traditie om bij vertrek altijd gezamenlijk een foto van de vertrekkende leerling op een 'vergeet me niet bord' te hangen en een afscheidsliedje te zingen. Leerlingen voelen zich gewaardeerd als persoon en kunnen zich echt verheugen op het afscheidsritueel. Na één schooljaar hing het bord vol met vele foto's.

4 OPGAVEN VOOR ONDERWIJSVOORZIENINGEN VOOR NIEUWKOMERSLEERLINGEN EN ZIJNSTROMERS

Dit hoofdstuk gaat dieper in op de opgaven waar de verschillende lagen van het onderwijssysteem mee te maken hebben bij het onverwachte komen en gaan van tijdelijke migrantenleerlingen in het onderwijs. Het is van groot belang om een structureel aanbod van kwalitatief goed nieuwkomersonderwijs te hebben. Er zijn voldoende docenten met NT2-kennis nodig die tevens weten hoe om te gaan met cultuurverschillen en traumaverwerking. Ook is er behoefte aan eigentijdse lesmaterialen met niet-talige gestandaardiseerde toetsen. Dit sluit aan bij de bevindingen van Scheeren en Monasso (2015), waaruit blijkt dat meer dan 60 procent van de basisschoolleerkrachten van mening is dat hun school onvoldoende is toegerust op onderwijs aan asielkinderen. Van de middelbare schoolleerkrachten vond 36 procent dat.

In paragraaf 4.1 bespreken we kort de verschillende soorten onderwijsvoorzieningen die er bestaan voor nieuwkomersleerlingen en zijinstromers. De daaropvolgende paragrafen beschrijven hoe scholen omgaan met het (wisselende) aantal leerlingen met een migratieachtergrond, welke knelpunten zij ondervinden en welke initiatieven daaruit zijn voortgevloeid. Door het hoofdstuk heen worden er voorbeelden besproken gebaseerd op de tijdelijke in- en uitstroom in het onderwijs van kinderen van EU-arbeidsmigranten (vooral vanuit Polen, Bulgarije en Roemenië), asielmigranten en kennismigranten.

4.1 ONDERWIJSVOORZIENINGEN VOOR NIEUWKOMERSLEERLINGEN EN ZIJNSTROMERS

Logischerwijs beginnen migrantenleerlingen hun schoolloopbaan in Nederland met een achterstand op Nederlandse taalvaardigheden. De kans is groot dat deze taalachterstanden ook leiden tot leermoeilijkheden bij andere vakken. Scholen in Nederland (met uitzondering van internationale scholen) zijn namelijk verplicht het Nederlands als voertaal te hanteren. Tijdens een les aardrijkskunde kunnen nieuwkomersleerlingen dan ook meer gefocust zijn op het taalgebruik van de leraar en daardoor minder meekrijgen van de inhoud van de les, of de inhoud eenvoudigweg niet begrijpen (Appel et al. 2002; Frederickson en Cline 2002; Aarts et al. 2011).

Het Nederlandse onderwijs biedt dan ook verschillende opties om kinderen van verschillende leeftijden de Nederlandse taal te leren:

- voor- en vroegschoolse educatie (vve) voor kinderen van 2,5 t/m 6 jaar. Spelenderwijs wordt er gewerkt aan het verbeteren van de Nederlandse taalvaardig-

heid om betere schoolprestaties te bereiken gedurende de latere schoolcarrière. Gemeenten definiëren zelf de doelgroep voor deze voorziening;

- vluchtelingen- en nieuwkomersklassen voor het primair onderwijs en de internationale schakelklas (isk) voor nieuwkomersleerlingen vanaf 12 jaar. Het hoofddoel van deze klassen is het leren van de Nederlandse taal, zodat de leerlingen daarna kunnen doorstromen naar het reguliere (speciaal) onderwijs of de arbeidsmarkt. Behalve Nederlandse taal is er ook aandacht voor rekenen, techniek, gymnastiek en beeldende vakken;
- regulier basis- en voortgezet onderwijs, eventueel in combinatie met extra taallessen voor de leerlingen. Voor alle leerlingen t/m 16 jaar die doorstromen vanuit een nieuwkomersklas, vluchtelingenklas of internationale schakelklas. In niet-stedelijke gemeenten is er soms sprake van directe ‘onderdompeling’ in het regulier onderwijs als er geen of te weinig nieuwkomersklassen zijn;
- speciaal onderwijs voor leerlingen die intensieve en/of specialistische begeleiding nodig hebben, bijvoorbeeld vanwege zware taal- en/of spraakmoeilijkheden, ernstige gedragsproblemen en/of psychiatrische stoornissen;⁶
- middelbaar beroepsonderwijs (mbo) voor leerlingen die doorstromen vanuit het voortgezet onderwijs of de internationale schakelklas (minimaal 16 jaar) of na het behalen van een inburgeringsdiploma. Sommige scholen bieden geïntegreerde leer-werktrajecten voor anderstaligen op mbo niveau;
- hoger onderwijs (hbo/wo) voor studenten met een migratieachtergrond die de Nederlandse (en in enkele gevallen Engelse) taal voldoende beheersen en de juiste vooropleidingen hebben doorlopen, in Nederland of in het herkomstland (aangetoond door middel van diploma-erkenning);
- internationale scholen voor basisschool- en middelbare schoolleeftijden, voornamelijk gericht op kennismigrantenkinderen gezien de relatief hoge kosten. Deze scholen besteden in beperkte mate of soms helemaal geen aandacht aan het leren van de Nederlandse taal.

4.2 VOOR- EN VROEGSCHOOELSE EDUCATIE

DOELGROEPDEFINITIE VERSCHILT PER GEMEENTE

Gemeenten bepalen zelf wie er tot de doelgroep van de voor- en vroegschoolse educatie (vve) behoren. In de meeste gemeenten is het opleidingsniveau van de ouders leidend, maar veel grote gemeenten wegen bijvoorbeeld de taal thuis, verblijfsduur en/of inburgeringsstatus (ook) mee. In sommige gevallen vallen anders-talige migrantenkinderen buiten de boot, bijvoorbeeld omdat er nog gemeenten zijn die alleen naar het opleidingsniveau van de ouders kijken. Met zo’n smalle

6

Onder speciaal onderwijs vallen speciale scholen (basis en voortgezet) en speciaal basisonderwijs. Het primair onderwijs is een overkoepelende term voor het reguliere basisonderwijs, het speciaal basisonderwijs en het onderwijs op speciale scholen.

doelgroepdefinitie kunnen migrantenkinderen met hoogopgeleide ouders buiten de boot vallen, ondanks het feit dat zij de Nederlandse taal nog niet machtig zijn.

LAGE OPKOMST DOOR ONBEKENDHEID

Veel migrantenkinderen behoren tot de doelgroep van vve in hun gemeente, maar lang niet alle ouders maken van deze voorzieningen gebruik. Uit onderzoek blijkt dat de opkomst van onder andere EU-arbeidsmigrantenkinderen (CBS 2014) en vluchtelingenkinderen (PO-Raad 2016a) die nog niet staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP), vrij laag is.

Vogels et al. (2014) noemen twee mogelijke verklaringen voor deze lage opkomst. Allereerst blijkt uit de door SCP gevoerde gesprekken met professionals en vrijwilligersorganisaties dat deze ouders het vve-programma en bijbehorend doelgroepenbeleid vaak gewoonweg niet kennen. Dit geldt vooral voor EU-arbeidsmigranten die zich niet inschrijven in de BRP en daarom ook niet in beeld zijn bij consultatiebureaus, de informatieverstrekkers van de vve. Ten tweede heerst er in elk geval in de Poolse cultuur de opvatting dat ouders zelf in staat moeten zijn om hun kinderen op te voeden. Over het 'uitbesteden' hiervan bestaan dus negatieve connotaties onder deze ouders.

Gemeenten komen met allerlei initiatieven om de participatie te verhogen. In Rotterdam en Den Bosch wordt bijvoorbeeld in kaart gebracht welke geïndiceerde kinderen uiteindelijk geen gebruikmaken van vve. Deze gezinnen worden dan bezocht door bijvoorbeeld medewerkers van een consultatiebureau om de ouders te overtuigen hun kind(eren) wel te laten deelnemen aan vve.

NIEUWE WET KINDEROPVANG

Vanaf 2018 is de Wet Kwaliteit en Innovatie Kinderopvang ingevoerd. Alle peuterspeelzalen vallen nu onder de Wet kinderopvang en dienen te voldoen aan bijbehorende hogere kwaliteitseisen. De gemeente Amsterdam is een van de gemeenten die deze wijziging heeft aangegrepen om het oorspronkelijke doelgroepenbeleid te veranderen. Alle Amsterdamse kinderen tussen de 2,5 en 4 jaar mogen 15 uur per week naar kinderopvang met een voorschoolprogramma. Hiervoor wordt een inkomensafhankelijke bijdrage gevraagd. Dit beleid moet de voorschool voor iedereen toegankelijk maken, zodat kinderen met verschillende talige en culturele achtergronden elkaar al op jonge leeftijd ontmoeten en bewustzijn ontwikkelen over de diversiteit in de stad.

4.3 NIEUWKOMERSKLASSEN IN HET PRIMAIR ONDERWIJS

SNELLE DOORSTROOM NAAR EN CONTACT MET REGULIER ONDERWIJS BELANGRIJK

Vluchtelingen- en nieuwkomersklassen zijn hoofdzakelijk gericht op het leren van de Nederlandse taal. De empirische studie van Le Pichon en Baauw (2015) laat zien dat onderwijsdeelname in een gescheiden nieuwkomersklas een effectieve manier is om nieuwkomers het Nederlands te leren, ogenschijnlijk meer dan wanneer deze leerlingen direct integreren in het reguliere onderwijs. Maar een snelle doorstroom naar het reguliere onderwijs blijft wel belangrijk, omdat het de kinderen sneller laat kennismaken met de Nederlandse schoolcultuur en het hun tevens meer talige prikkels biedt die de Nederlandse taalvaardigheid ten goede komen (Ulenaers 2016). Ondanks het feit dat leerlingen in deze klassen niet direct in contact staan met Nederlandse moedertaalsprekers (met uitzondering van de leerkracht) en zij dus minder blootgesteld worden aan kwalitatief goed taalaanbod, voorkomt het tegelijkertijd dat zij zich verloren voelen in een klas waar iedereen het Nederlands goed spreekt en zij zich niet goed kunnen uiten (De Graaff 2014). Gemiddeld duurt het ongeveer één à anderhalf jaar voordat leerlingen doorstromen naar het reguliere basisonderwijs (Inspectie van het Onderwijs 2016).

Vanzelfsprekend is het voor succesvolle langetermijnresultaten ook belangrijk dat de overstap van nieuwkomersklas naar een reguliere klas goed verloopt. De studie van Born (2016) laat zien dat samenwerking tussen nieuwkomersklassen en vervolgonderwijs van doorslaggevend belang is, terwijl regelmatig contact tussen deze twee onderwijsvoorzieningen vaak nog ontbreekt. Ook Postma (2016) benadrukt het belang van informatie-uitwisseling tussen beide scholen, ook als feedback op het geadviseerde uitstroomniveau en de inrichting en kwaliteit van het lesprogramma.

ONDERWIJSKWALITEIT BIEDT RUIMTE VOOR VERBETERING

De Inspectie van het Onderwijs (2016) stelt dat de onderwijskwaliteit van azc- en nieuwkomersscholen (type 1- en type 2-onderwijsvoorzieningen) de laatste jaren is verbeterd, maar er is nog steeds ruimte voor verbetering. Het gebruik van leerlijnen heeft ertoe bijgedragen dat leerkrachten steeds doelgerichter werken. Bovendien zijn zij de ontwikkelingen van leerlingen steeds meer en beter gaan volgen en zijn leerkrachten steeds beter in staat om op basis hiervan de instructie, lesstof en leertijd aan te passen aan de behoeften van het kind. Uit het evaluatierapport van de onderwijsinspectie komt echter wel naar voren dat dit bij 30 procent van de scholen nog te wensen overlaat.

Het blijkt dat vooral de kwaliteit van het onderwijs op type 1-voorzieningen achterloopt op de type 2-scholen. Deze trend is de laatste jaren versterkt (Inspectie van het Onderwijs 2016). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de type 1-voor-

zeningen vaker kampen met fluctuaties en veranderende omstandigheden, waardoor tijd voor reflectie ontbreekt. Dit sluit aan bij de bevinding van de onderwijsinspectie dat momenteel slechts de helft van de type 1- en type 2-scholen zich actief bezighoudt met het evalueren van het onderwijsprogramma en bijbehorende leerresultaten.

4.4 INTERNATIONALE SCHAKELKLASSEN

BEHOEFTE AAN FLEXIBELERE ISK-TRAJECTEN

Internationale schakelklassen (isk's) zijn alleen toegankelijk voor leerlingen vanaf 12 jaar die maximaal twee jaar in Nederland zijn. De duur van een schakelklastraject bedraagt meestal twee jaar, omdat er maximaal twee jaar aanvullende bekostiging voor nieuwkomers beschikbaar is. Voor veel leerlingen geldt dat zij in deze tijd, of al sneller, de Nederlandse taal voldoende leren beheersen om door te stromen naar regulier onderwijs, maar er zijn ook leerlingen voor wie twee jaar eigenlijk te kort is (Vogels et al. 2014). Het gaat dan bijvoorbeeld om zwaar getraumatiseerde leerlingen, leerlingen die het Latijnse schrift nog volledig moeten leren of oudere leerlingen die meer moeite hebben met het leren van een nieuwe taal. In een aantal gevallen is er dus in de praktijk behoefte aan een flexibelere duur van de bekostiging van internationale schakelklastrajecten (Timmer 2016).

UITSTROOM NA ISK: RUIMTE VOOR VERBETERING

Ondanks het feit dat er vele goede voorbeelden zijn van internationale schakelklassen, blijkt dat de onderwijskwaliteit tussen internationale schakelklassen sterk verschilt (Onderwijsraad 2017). Vooral de uitstroom van isk's naar het reguliere onderwijs wordt als problematisch beschreven, omdat leerlingen onder hun niveau uitstromen. Zo uiten bijvoorbeeld Vogels et al. (2014) deze zorg voor Poolse en Bulgaarse isk-leerlingen, en de VO-Raad (2016) voor asielkinderen van wie blijkt dat ruim een derde doorstroomt naar een schoolniveau dat onder hun niveau ligt. Het probleem van het lage niveau van de isk-uitstroom geldt in sterkere mate voor de oudste leerlingen, namelijk van 16 jaar en ouder. Na de internationale schakelklas hebben zij vrijwel altijd onvoldoende tijd om een diploma in het voortgezet onderwijs te behalen. Het gevolg is dat zij onder hun niveau doorstromen naar het middelbaar beroepsonderwijs of zelfs volledig uitvallen in het onderwijs.

De eerste verklaring hiervoor is dat internationale schakelklassen geen apart onderwijstype zijn, maar onderdeel zijn van een vmbo- of een mbo-school. Het gevolg is dat docenten het vmbo zien als uitgangspunt en leerlingen vaak vanzelfsprekend doorstromen naar het vmbo (Onderwijsraad 2017). De tweede verklaring is gerelateerd aan het in augustus 2014 ingevoerde actieplan Focus op Vakmanschap. Sinds dit moment is een diploma van een vooropleiding verplicht om in te kunnen stromen op de hogere niveaus van het mbo. Aangezien de isk geen

diploma geeft, stromen veel leerlingen van de isk in op niveau 1, het laagste niveau van het mbo (MBO-Raad 2016a).

Sinds 2015 bestaat er echter de mogelijkheid voor alle nieuwkomers om eerder behaalde diploma's gratis te laten vergelijken met het Nederlandse onderwijssysteem en daarmee te laten erkennen door Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs (SSB) en EP-Nuffic (MBO-Raad 2016b). Bovendien hebben mbo's wettelijk de ruimte om gebruik te maken van instaptoetsen om het onderwijsniveau van studenten te meten. Van beide diensten blijkt nog weinig gebruik gemaakt te worden.

Om het probleem van het te lage uitstroomniveau tegen te gaan heeft LOWAN samen met de Universiteit van Amsterdam en een aantal scholen samen profielen en leerlijnen ontwikkeld. Deze worden gebruikt om vakkenpakketten samen te stellen voor nieuwkomers in de isk, om zo de doorstroming naar het mbo te vergemakkelijken. Het onderliggende idee is dat het niveau van nieuwkomersleerlingen niet alleen gebaseerd wordt op taalvaardigheid, maar ook op basis van andere vaardigheden en kennis (MBO-Raad 2016a).

4.5 NIEUWKOMERS IN HET REGULIERE ONDERWIJS

LANGDURIGE (TAAL)ONDERSTEUNING BLIJFT NODIG

De Onderwijsraad (2017) laat zien dat de overstap van vluchtelingenklassen naar regulier onderwijs niet altijd vlekkeloos verloopt. De nieuwkomers staan in het reguliere onderwijs namelijk voor een extra opgave: het leren van de tweede taal én het leren in die taal (Gibbons 2009). Ook na de nieuwkomersklassen hebben deze leerlingen daarom nog extra talige ondersteuning nodig. In de wetenschappelijke literatuur is er een zekere consensus dat anderstalige leerlingen (dus niet enkel en alleen asielkinderen) zeker nog minimaal vijf jaar extra begeleiding nodig hebben (zie bijvoorbeeld Thomas en Collier 2002). Deze hulp ontbreekt nog te vaak en er is niet altijd een algemeen school-taalbeleid dat deze leerlingen ook buiten de Nederlandse taalles helpt met het leren van de Nederlandse taal. Dit zorgt ervoor dat deze leerlingen vaak nog (taal)moeilijkheden ervaren wanneer zij zijn doorgestroomd naar het reguliere Nederlandse onderwijs.

EU-ARBEIDSMIGRANTENKINDEREN STROMEN VAAK LATER IN

Migrantenkinderen uit Polen, Bulgarije en Roemenië blijken lang niet altijd vanaf hun vierde levensjaar naar school te gaan. Dit zou komen doordat hun ouders vaak slechts matig voorbereid naar Nederland komen en daarmee over onvoldoende kennis van het Nederlandse onderwijssysteem beschikken (Vogels et al. 2014). Daar komt bij dat het onderwijssysteem van Nederland en het herkomstland van elkaar verschillen, bijvoorbeeld als het gaat om de leeftijden vanaf wanneer kinderen leerplichtig zijn (rond 7 jaar in vergelijking met Nederland waar de kinderen vanaf 5 jaar leerplichtig zijn) (Europese Commissie 2015). Informatie over het

Nederlandse onderwijssysteem is voornamelijk beschikbaar in het Nederlands, wat het lastig te begrijpen maakt voor nieuwkomers die de Nederlandse taal nog niet volledig beheersen (Vogels et al. 2014).

Deze latere instroom wordt het vaakst opgemerkt bij Bulgaars-Nederlandse kinderen en in mindere mate bij Poolse-Nederlandse kinderen. Tussentijdse of latere instroom is hier dan het gevolg en heeft vaak direct achterstanden tot gevolg, wat lastig is voor zowel leerling als leerkracht (Vogels et al. 2014). Als reactie op dit SCP-rapport heeft minister Asscher in hetzelfde jaar toegezegd extra capaciteit beschikbaar te stellen voor lokale werknemers die de ambassades in zowel Polen, Bulgarije en Roemenië versterken.⁷ Zij zullen dan mogelijke migranten voorlichten over het belang van een goed voorbereide migratie naar Nederland. Op dit moment is nog niet bekend of en hoe deze extra capaciteiten de EU-arbeidsmigranten inderdaad helpen beter voorbereid te migreren.

WEINIG OUDERBETROKKENHEID

Al decennialang is er wetenschappelijke consensus over het belang van ouderbetrokkenheid in het onderwijs en zo een brug te slaan tussen de thuis- en schoolcontext (zie bijvoorbeeld Greenwood en Hickman 1991). Scholen en leerkrachten ervaren echter diverse moeilijkheden bij de betrokkenheid van ouders, en dat geldt vooral voor leerlingen met een migratieachtergrond van wie de ouders laagopgeleid zijn (Muijs et al. 2004). Dit komt meestal doordat de ouders een grote afstand ervaren tussen de omgangsvormen thuis en op school, en zij een matige beheersing van de Nederlandse taal als een belemmering zien (Tuk 2016). Bij asielmigranten is de eigen problematiek vaak ook een belemmerende factor. Daarnaast ervaren scholen en leerkrachten moeilijkheden in de communicatie met ouders van Poolse, Bulgaarse en Roemeense leerlingen. De onduidelijkheid over het Nederlandse onderwijssysteem en de Nederlandse taal, de lange werkdagen van deze groep migrantenouders en de onzekere toekomst in Nederland blijken belangrijke oorzaken van de relatief lage ouderbetrokkenheid van de EU-arbeidsmigranten in Nederland volgens het Kennisplatform Integratie en Samenleving (Distelbrink et al. 2016).

Bij het ministerie van OCW staat het stimuleren van ouderbetrokkenheid dan ook al jarenlang op de agenda. Dit komt onder andere tot uiting in het opzetten van ouderbetrokkenheidprogramma's zoals 'Ouders en school samen' en het financieren van onderzoek naar de randvoorwaarden van succesvolle ouderbetrokkenheidprogramma's. Op lokaal niveau bestaan er ook initiatieven om de ouderbetrokken-

heid en informatievoorzieningen voor specifieke migrantengroepen te verbeteren, zoals het inzetten van tolken tijdens oudergesprekken (Hermans 2016).

Brede scholen zijn ook een middel om de ouderbetrokkenheid te verhogen. In het jaar 2016 waren er ongeveer drieduizend brede scholen in Nederland (Nederlands Jeugdinstituut 2016). Dit zijn scholen met een brede maatschappelijke functie die leunen op structurele samenwerkingen met zorg-, welzijn-, sport-, cultuur- en kinderopvangvoorzieningen. Voor ouders met een migratieachtergrond kan dit bijvoorbeeld betekenen dat ouders op de schoollocatie Nederlandse les kunnen volgen, deel kunnen nemen aan sollicitatietrainingen of meer informatie verstrekken over het gebruik van rapporten, schoolbrieven en formulieren. Door ouders naar de school te halen wordt de kloof tussen thuis en school verkleind en zou ouderbetrokkenheid kunnen toenemen en bijdragen aan het schoolsucces van hun kinderen (Tuk 2016). Dit sluit aan bij de aanbeveling van het eerdere WRR-rapport *Vertrouwen in de buurt* (2005) om de ontwikkelingskansen van kinderen te vergroten door integrale aandacht te besteden aan hun leefwereld: gezin, school en straat.

DOELGROEPSCHOLEN, WENSELIJK OF NIET?

Bij een hoge instroom van nieuwe leerlingen kunnen grote concentraties van migrantengroepen ontstaan. In kader 4.1 wordt beschreven hoe een basisschool in Den Haag door mond-tot-mondreclame een soort doelgroepschool is geworden voor Poolse leerlingen. Het ontstaan van zogenoemde doelgroepscholen kan voor- en nadelen hebben. Aan de ene kant blijkt het voor de doelgroep een prettige leeromgeving te bieden, aangezien zij anderen hierover positief berichtgeven. Bovendien biedt het de mogelijkheid om specifiek beleid toe te passen, zoals het inzetten van Poolse consulenten die kunnen helpen bij het contact met ouders. Tegelijkertijd is bekend dat op scholen met een sterke concentratie van risicoleerlingen de kans groter is op een ongunstig leerklimaat (WRR 2009). Bovendien creëert het een situatie die duidelijk geen afspiegeling meer is van de maatschappij. Dat kan ertoe leiden dat bijvoorbeeld de Pools-Nederlandse leerlingen ook in het onderwijs meer toetrekken naar andere leerlingen met een Poolse achtergrond, en zo interetnisch contact binnen en buiten de school vermindert. Voor het leren van de Nederlandse taal is voldoende taalaanbod van een degelijke kwaliteit erg waardevol (Appel et al., 2002) en minder contact met Nederlandse kinderen kan de blootstelling aan de nieuwe taal aanzienlijk verminderen. Volgens de contacthypothese van Allport (1954) is interetnisch contact ook van belang om vooroordelen over andere groepen te verminderen. Duurzame contacten tussen leerlingen met andere etnische achtergronden kunnen bijdragen tot betere relaties en daarmee de sociale cohesie bevorderen, in het klaslokaal, op school en mogelijk uiteindelijk in de samenleving (Bakker 2012).

Kader 4.1 Doelgroepscholen: De Haagse basisschool De Regenboog

Basisschool De Regenboog in het Haagse Laakkwartier heeft ruim 600 kinderen, waarvan 89% van niet-Nederlandse afkomst. Van de kinderen is 28 procent van Midden- en Oost-Europese afkomst, met als grootste groep Polen (17%). Daarmee is de Regenboog een soort 'doelgroepschool' geworden en er veel kinderen van buiten de wijk naartoe gaan. Mensen binnen de Poolse gemeenschap verwijzen elkaar door naar de school. Per jaar stromen er ongeveer 260 kinderen in en uit de school (inclusief uitstroom groep 8). De school hanteert een werkwijze waarin het kind en de behoeften van het kind centraal staan en niet de afkomst. Bij binnenkomst wordt een intake gedaan om te achterhalen wat dit specifieke kind nodig heeft. Inzicht in het gezin is belangrijker dan de culturele achtergrond. Problemen tussen ouders en kinderen ontstaan op het moment dat het Nederlands de eerste taal van het kind wordt en er een verwijdering van de ouders ontstaat. Het is daarom belangrijk om ouders mee te nemen in de taalverwerving.

GERINGE BEKOSTIGING DOORDAT GEWICHTENREGELING GEEN REKENING HOUDT MET THUISTAAL

De huidige gewichtenregeling voor het basisonderwijs, geldig sinds 1 augustus 2006, leidt ertoe dat scholen vaak geen extra budget meer ontvangen voor migrantenleerlingen met middelbaar of hoger opgeleide ouders (PO-Raad 2016b). Dit is vooral problematisch voor scholen met een substantieel aantal leerlingen van EU-arbeidsmigranten of kennismigranten die vaak middelbaar- tot hoogopgeleid zijn. Het hogere opleidingsniveau van de ouders neemt echter niet weg dat hun kinderen vrijwel altijd de Nederlandse taal nog niet voldoende beheersen alvorens zij naar een Nederlandse school gaan. Het is onvermijdelijk dat scholen extra inspanning moeten leveren om deze kinderen de Nederlandse taal vaardig te maken zodat zij beter kunnen deelnemen aan het reguliere onderwijs. Het gebrek aan extra financiering hiervoor wordt dan ook als problematisch gezien, blijkt uit gesprekken met directeuren van basisscholen (Vogels et al. 2014).

De PO-Raad heeft het ministerie van OCW meermaals geadviseerd om etniciteit of thuistaal weer als aanvullende indicatoren te gebruiken in de gewichtenregeling. Staatssecretaris Dekker heeft echter al diverse keren aangegeven hier niet op in te gaan, omdat hij stigmatiserende effecten wilt voorkomen (PO-Raad 2016a). Wel is thuistaal volgens Dekker (2014) een goede indicator voor het toekennen van de gewichtenregeling, maar het probleem is momenteel dat thuistaal niet geregistreerd wordt en tevens fraudegevoelig is.

Het CBS heeft in opdracht van het ministerie van OCW een voorstel ontwikkeld tot herziening van de gewichtenregeling in het kader van het onderwijsachterstandenbeleid. Uit modellen van het CBS (Posthumus et al. 2016 en 2017) blijkt dat herkomstland en verblijfsduur van ouders, naast het opleidingsniveau van de ouders, de onderwijsprestaties het best verklaren. Door gebrek aan financiering lijken deze voorstellen voorlopig in de ijskast gezet te zijn.

STEEDS MEER TWEETALIG ONDERWIJS: KANS VOOR TIJDELIJKE MIGRANTENKINDEREN?

Een zichtbare ontwikkeling in het reguliere Nederlandse onderwijs is dat er steeds meer aandacht is voor internationalisering en Engelse taalvaardigheid (zie schema 2.1 en figuur 2.10). Het tweetalige vwo is het bekendst, maar ook andere onderwijsniveaus experimenteren met tweetaligheid. De pilot van het ministerie van OCW voor tweetalig primair onderwijs is hier een voorbeeld van. Het doel van dit programma is om in te spelen op de groeiende behoefte van ouders en leerkrachten om eerder en meer vreemdetalenonderwijs aan te bieden. De concrete doelen zijn het bereiken van een Engels B1- of B2-niveau en het ontwikkelen van cultureel bewustzijn. Aan de pilot doen 19 basisscholen mee die 30 tot 50 procent van de lessen in het Engels verzorgen. Uit de eerste evaluatie komt naar voren dat het effectief blijkt voor de Engelse taalvaardigheid, zonder dat de Nederlandse taalvaardigheid daaronder leidt. In vergelijking met het reguliere Nederlandse basisonderwijs zijn de ouders van leerlingen van deze pilot vaker in het buitenland geboren, wat dus wijst op relatief veel interesse van deze doelgroep (Driessen et al. 2016).

Vanuit een pragmatische invalshoek biedt tweetalig onderwijs met Engels als wereldtaal mogelijk kansen voor tijdelijke migrantenleerlingen, omdat zij bij vertrek naar een ander land meer hebben aan het Engels dan aan het Nederlands. Tweetalig onderwijs is dan een betaalbaar alternatief voor internationale scholen. Wel is het juist vanwege het onvoorspelbare karakter van migratie van belang om ook echt de Nederlandse taalvaardigheid goed te ontwikkelen. Bovendien is het belangrijk te realiseren dat het Engels voor deze kinderen dan een derde taal wordt. De wetenschappelijke literatuur over taalverwerving laat echter niet zien dat drielangigheid nadelig uitpakt of dat het tot meer verwarring leidt ten opzichte van tweetaligheid. Wel verloopt de taalontwikkeling over het algemeen in het begin wat langzamer. Bovendien is voldoende taalaanbod in elke taal een belangrijke voorwaarde voor een optimale meertalige ontwikkeling (zie bijvoorbeeld Appel et al. 2002). Het blijven ontwikkelen van alle talen, inclusief de moedertaal, is dan dus wel belangrijk. Het tweetalig onderwijs waar het Nederlands en het Engels ongeveer evenveel worden gebruikt, zou voor sommige migrantenkinderen gunstig kunnen zijn, mits zij in elk geval één taal, vaak de moedertaal, al goed beheersen.

4.6 SPECIAAL ONDERWIJS

RELATIEF VEEL LEERLINGEN MET EEN MIGRATIEACHTERGROND NAAR SPECIAAL ONDERWIJS

Voor kinderen die intensieve en/of specialistische begeleiding nodig hebben, is er speciaal onderwijs, zowel voor basisschoolleerlingen als voor leerlingen op het voortgezet onderwijs. Er is speciaal basisonderwijs (sbo) voor leerlingen in de basisschoolleeftijd die moeilijk leren, gedragsproblemen hebben en/of moeilijk

opvoedbaar zijn. Van deze leerlingen wordt verwacht dat zij dezelfde einddoelen bereiken als leerlingen in het reguliere basisonderwijs, maar zij krijgen daar iets meer tijd voor (maximaal tot de leeftijd 14 jaar). Verder is er ook speciaal onderwijs voor de basisschool (so-bo) en het voortgezet onderwijs (so-vo) met andere einddoelen dan het reguliere onderwijs. Binnen deze speciale scholen bestaan er vier clusters die aansluiten bij verschillende leermoeilijkheden.

Tabel 4.1 laat zien dat er relatief gezien iets meer leerlingen met een migratieachtergrond naar het speciaal basis- of voortgezet onderwijs gaan dan kinderen met een Nederlandse achtergrond. Smeets et al. (2009) concludeerden dat het grote aandeel leerlingen met een migratieachtergrond grotendeels verklaard wordt door de sociaal-economische status en het lage opleidingsniveau van hun ouders.

Tabel 4.1 **Percentage leerlingen met een migratieachtergrond (eerste en tweede generatie) dat deelneemt aan regulier basisonderwijs (bo), speciaal basisonderwijs (sbo), speciale basisscholen (so-bo), regulier voortgezet onderwijs (vo) en speciaal voortgezet onderwijs (so-vo)**

	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Bo	23%	23%	24%	24%	25%	25%
sbo	26%	27%	27%	28%	28%	29%
so-bo	27%	27%	28%	28%	29%	31%
Vo	22%	22%	22%	22%	23%	23%
so-vo	26%	26%	26%	26%	26%	26%

Bron: CBS Statline

GROTERE KANS OP OVER- OF ONDERDIAGNOSE

Smeets (2007) stelt dat deze leerlingen vooral geconcentreerd zijn in cluster 2 van het speciaal onderwijs en juist relatief weinig in cluster 4 van het speciaal onderwijs. Cluster 2-onderwijs is voor dove en slechthorende kinderen, maar ook kinderen met zware taal- en/of spraakmoeilijkheden. Cluster 4-onderwijs is voor lastig opvoedbare kinderen met ernstige gedragsproblemen en psychiatrische stoornissen. Een mogelijke verklaring die door FORUM (2009) wordt aangehaald is de moeilijkheid als het gaat om het diagnosticeren van taalstoornissen bij kinderen met een andere moedertaal dan het Nederlands. De SLO (z.d.) bevestigt dit en stelt dat er bij deze leerlingen dan ook relatief vaak sprake is van onder- of overdiagnose. Veel ouders schrikken van het idee om hun kind naar cluster 4-onderwijs te sturen. Zij gaan dan liever voor de ‘veilige’ optie en verklaren het gedrag van het kind door taalproblematiek (FORUM 2009). De consequentie hiervan is dat leerlingen met een migratieachtergrond die kampen met gedragsproblematiek, vaker terechtkomen in cluster 2, waar docenten onvoldoende zijn opgeleid om met ernstige gedragsproblemen om te gaan.

Bovenstaande cijfers gaan over alle soorten leerlingen met een migratieachtergrond. Cijfers over bijvoorbeeld het aantal vluchtelingen in het speciaal onderwijs ontbreken, maar gezien de traumatische ervaringen die deze kinderen hebben, kan er verwacht worden dat zij ook relatief vaak in het speciaal onderwijs terechtkomen. Voor leerkrachten van het speciaal onderwijs betekent dit een dubbele opgave, namelijk het aanleren van de Nederlandse taal en het omgaan met de gedragsproblematiek van deze leerlingen. Op dit moment ontbreken nog data om te bevestigen dat deze asielkinderen inderdaad relatief vaak naar het speciaal onderwijs gaan.

4.7 MIDDELBAAR BEROEPSONDERWIJS

Leerlingen die het voortgezet onderwijs hebben afgerond, kunnen doorstromen naar het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Bovendien stromen leerlingen van 16 jaar en ouder uit de internationale schakelklas meestal ook naar het mbo door. Tot slot is het een optie voor asielmigranten met een status om na het behalen van het inburgeringsdiploma een mbo-opleiding te volgen.

GRATIS DIPLOMAWAARDERING EN INSTAPTOETSEN NOG WEINIG GEBRUIKT OM INSTROOM TE VERGEMAKKELIJKEN

Zoals eerder genoemd, is het door het in 2014 ingevoerde actieplan Focus op Vakmanschap voor studenten van belang dat zij beschikken over een diploma om in te kunnen stromen op de hogere niveaus van het mbo (MBO-Raad 2016a). Voor internationale schakelklasleerlingen is dit vaak problematisch, daar deze vorm van onderwijs geen diploma's verstrekt. Maar ook oudere niet-leerplichtige nieuwkomers die een mbo-opleiding willen volgen, ervaren moeilijkheden met de instroom. Er wordt nog weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheid om buitenlandse diploma's gratis te laten herwaarderen, mogelijk omdat deze dienst veel wachttijd vergt. Ook benutten onderwijsinstellingen de ruimte voor opleidingsgerichte instaptoetsen nog weinig.

SPECIAAL MBO 1- EN 2-TRAJECT VOOR (NET) VOLWASSEN ASIELZOEKERS WENSELIJK

De doorstroom van vluchtelingenleerlingen naar het middelbaar beroepsonderwijs verloopt niet altijd soepel, en hetzelfde geldt voor de isk-leerlingen met een Oost-Europese achtergrond (Vogels et al. 2014). Zo stromen door naar het mbo waar zij enorme verschillen in leeftijd, motivatie en niveau ervaren. Volgens het SCP leidt dit tot probleemgedrag zoals verzuim en voortijdig schoolverlaten. Een mogelijkheid zou zijn om een speciaal mbo 1- en 2-traject voor net volwassen jonge asielzoekers of nieuwkomers te creëren, omdat ze niet makkelijk gemixt kunnen worden met 'standaard' 16-jarige leerlingen. Diverse onderwijsinstellingen experimenteren met dit soort initiatieven.

BETERE AANSLUITING NODIG TUSSEN INBURGERING EN MBO

Het UAF (Stichting voor Vluchtelingen-Studenten 2018) pleit ook voor een betere aansluiting tussen het inburgeringstraject en mbo-opleidingen. Meer begeleiding, financiële ondersteuning en het opzetten van meer leer-werktrajecten zijn hier voor belangrijk.

GEÏNTEGREERDE LEER-WERKTRAJECTEN SUCCESVOL, MAAR SOEPELERE REGELGEVING NOODZAKELIJK

Andere initiatieven die momenteel door scholen en gemeenten zijn opgezet, zijn bijvoorbeeld geïntegreerde leer-werktrajecten voor anderstaligen. Dat zijn beroepsopleidingen waarbij zowel een vak als de Nederlandse taal geleerd wordt. Een diploma biedt tevens vrijstelling voor het inburgeringsexamen (vooral relevant voor de asielmigranten) en kan bovendien als opstap dienen naar een opleiding op hoger niveau. De trajecten starten vaak meerdere keren per jaar. Ton Heerts, voorzitter van de MBO-Raad, stelt echter dat deze leer-werktrajecten alleen succesvol opgeschaald kunnen worden wanneer de eisen rondom voortijdig schoolverlaten, leeftijdsbegrenzing en bekostiging versoepeld worden (MBO-Raad 2016c).

4.8 HOGER ONDERWIJS

Op enkele uitzonderingen na zijn mensen met een migratieachtergrond minder goed vertegenwoordigd in het hoger onderwijs (hbo/wo) dan mensen zonder migratieachtergrond (CBS 2014). De toegankelijkheid van het hoger onderwijs blijkt voor de verschillende migrantengroepen sterk te verschillen.

ONNODIG LANGE STUDIETRAJECTEN VOORKOMEN MET MAATWERKPROGRAMMA'S

Alle nieuwkomers kunnen eerdere diploma's die buiten Nederland behaald zijn, gratis laten herwaarderen. Toch worden eerder behaalde diploma's nog niet altijd adequaat herkend door onderwijsinstellingen zelf, wat ertoe leidt dat hoogopgeleide nieuwkomers vaak opnieuw aan een studietraject moeten beginnen. Maar ook wanneer diploma's wel erkend worden, dan nog schort het aan flexibele maatwerkprogramma's en daarbij benodigde financiering. Een voorbeeld is een asielstudent die inhoudelijk gezien eigenlijk nog maar één jaar hoeft te studeren om een Nederlandse bacheloropleiding af te ronden, maar door gebrek aan een op maat gemaakt programma van voren af aan moet beginnen. Dit terwijl juist nieuwkomersstudenten vaak meer baat hebben bij een duale opleiding om zo de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen. Onnodig lange studietrajecten zijn nu eerder regel dan uitzondering.

NIEUWSTE FORM VAN SOCIAAL LEENSTELSEL GUNSTIG, MAAR VOORAL IN COMBINATIE MET STUDEREN MET BEHOUD VAN UITKERING

Voor asielmigranten geldt dat zij pas in het hoger onderwijs kunnen instromen nadat zij het staatsexamen NT2 II succesvol hebben afgerond (of voor een Engelstalige opleiding het vergelijkbare B2-niveau). Dit zorgt vrijwel altijd voor enige vertraging in hun onderwijsloopbaan met als gevolg dat zij vaak op een gemiddeld hogere leeftijd instromen. Het sociale leenstelsel 'Een leven lang leren' waarbij de overheid het toestaat dat iedereen een lening kan afsluiten voor collegegeld, biedt vooral mogelijkheden voor asielmigranten ouder dan 30 jaar die eerder niet in aanmerking kwamen voor studiefinanciering. Een kanttekening hierbij is dat studeren met behoud van uitkering belangrijk is om hoogopgeleide asielmigranten ook daadwerkelijk een realistische kans te bieden om te studeren. Op dit moment is er nog een substantieel aantal gemeenten dat studeren met behoud van uitkering niet toestaat. Op de korte termijn kost studeren met behoud van uitkering de gemeente extra geld, maar op de lange termijn verhoogt het de kans op een duurzame uitstroom van deze studenten (UAF 2018).

SCHAKELJAAR VOOR HOGER ONDERWIJS BIEDT KANSEN

Om de carrière van asielmigranten in het hoger onderwijs in goede banen te leiden, stelt het UAF (2018) voor dat er een extra schakeljaar komt voor deze doelgroep en dat hier ook overheidsbudget voor vrijgemaakt wordt. Een schakeljaar is van groot belang om hoogopgeleide nieuwkomers te laten wennen aan en wegwijs te maken in het Nederlandse onderwijssysteem. Nederlandse taal met bijvoorbeeld vakjargon, maar ook het bijspijkeren van vakkennis van bijvoorbeeld wiskunde of Engels zijn slechts enkele mogelijkheden om het schakeljaar op maat in te richten, afhankelijk van de beoogde vervolgstudie.

Meerdere hogescholen en universiteiten bieden op eigen initiatief een schakeltraject aan vluchtelingenstudenten. Het Alfa-college Noord-Nederland is hier een voorbeeld van. Hun schakeljaar blijkt succesvol: 90 procent van de deelnemers stroomt door naar het hbo of wo. Het UAF stelt dat er na de instroom in het hoger onderwijs extra begeleiding en voorzieningen (bv. het gebruik van een woordenboek) beschikbaar moeten zijn voor asielmigranten in het hoger onderwijs (UAF 2018).

Vooraf een goede beheersing van de Nederlandse taal blijkt van groot belang. Teunissen (2016) stelt namelijk in onderzoek in opdracht van de Inspectie van het Onderwijs dat het vermijden van de Nederlandse taal door een Engelstalige studie te kiezen niet optimaal uitpakt voor deze doelgroep: vluchtelingenstudenten met een diploma van een Engelstalige studie vinden drie keer minder vaak een baan dan vluchtelingen met een diploma van een Nederlandstalige studie.

VLUCHTELINGENSTUDENTEN VAAK BEPERKT DIGITAAL GELETTERD

In het Nederlandse onderwijs wordt er vaak vanzelfsprekend uitgegaan dat alle deelnemers beschikken over goede digitale vaardigheden. Mardjan Seighali, directeur van het UAF, merkt op dat dit, in ieder geval voor vluchtelingenstudenten, zeker niet altijd het geval is. Zij komen vaak uit landen waar ze minder in aanraking zijn geweest met digitale middelen in vergelijking met de Nederlandse studenten en daarom in Nederland moeilijkheden ervaren met allerlei digitale systemen. Diverse mentorprojecten vanuit onder andere het UAF hebben laten zien dat vrijwillige studentmentoren op technologisch vlak veel kunnen betekenen voor deze doelgroep. Dit is niet alleen handig voor de onderwijscarrière, maar ook voor verdere deelname aan de samenleving.

TOEGANG TOT HOGER ONDERWIJS DOOR DIPLOMASTAPELING

Het opleidingsniveau van een groot deel van de mensen met een migratieachtergrond in Nederland, zoals EU-arbeidsmigranten, is gemiddeld dan wel lager van mensen zonder migratieachtergrond (zie bijvoorbeeld Vogels et al. 2014), maar dit betekent niet dat het hoger onderwijs niet toegankelijk is voor hen. Zij verlaten het onderwijs vaker vroegtijdig, maar eenmaal in het bezit van een diploma, kiezen ze vaker dan Nederlandse kinderen voor de hoogst mogelijke vervolgopleiding. Voor hen is de mogelijkheid van diplomastapeling dan ook zeker een toegangspoort naar het hoger onderwijs (Dekker et al. 2009).

VLUCHTELINGEN IN DE WETENSCHAP

Ook voor afgestudeerde en gepromoveerde asielmigranten ontstaan er vandaag de dag allerlei initiatieven. Zo start NWO in september 2018 met het pilotprogramma ‘Vluchtelingen in de wetenschap’ waarbij eenjarige onderzoeksaanstellingen worden aangeboden aan wetenschappers die als vluchteling naar Nederland zijn gekomen en hun academische carrière willen voortzetten.

4.9 INTERNATIONALE SCHOLEN

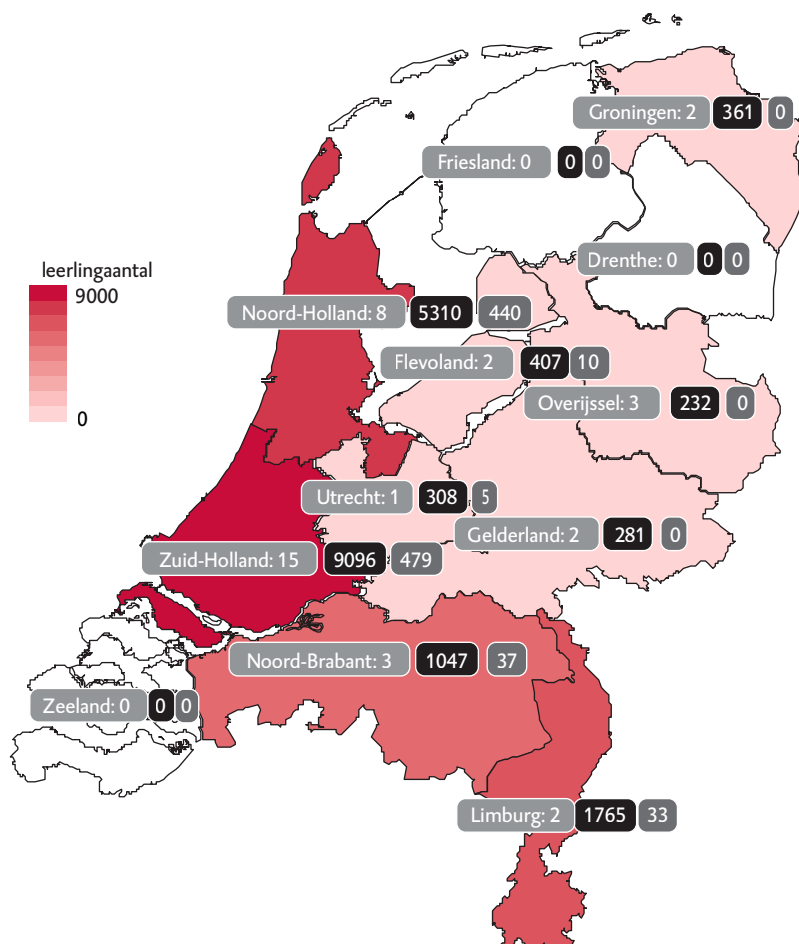
AANWEZIGHEID BETAALBARE INTERNATIONALE SCHOLEN VAN BELANG VOOR GOED VESTIGINGSKLIMAAT

Afgelopen jaren is het internationale onderwijs sterk gegroeid. De meeste en grootste internationale scholen zijn gevestigd in de Randstad, waar maar liefst 70 procent van de leerlingen van internationale scholen van Nederland gehuisvest is in Den Haag en Amsterdam. Maar ook in steden als Arnhem, Maastricht en Eindhoven zijn kleinere internationale scholen gevestigd. Den Haag is overigens de enige stad die speciaal onderwijs aanbiedt aan zorgleerlingen die extra begeleiding nodig hebben (Stichting Internationaal Onderwijs 2017).

Wel is de nabije aanwezigheid van internationale scholen van groot belang voor kennismigranten. Dit draagt daarmee zeker bij aan een positief vestigingsklimaat (Ministerie van Economische Zaken 2015). Ondanks het feit dat internationale scholen in Nederland het hoogste groeipercentage kennen van Europa, kampen vele scholen met wachtlijsten (zie figuur 4.1). Deze wachtlijsten hebben dan ook een negatief effect op het vestigingsklimaat, zowel voor bedrijven als voor mogelijke werknemers die zich mogelijk in Nederland willen vestigen. Daarom hebben het kabinet, regio Amsterdam en regio Den Haag in maart 2017 afgesproken om gezamenlijk 10,7 miljoen euro te investeren om zo de wachtlijsten te verminderen (Van der Wel et al. 2016).

Behalve de wachtlijsten, is ook de toegankelijkheid van internationale scholen de laatste tijd problematischer. Slechts 35 procent van de werknemers draagt nog bij aan schoolkosten, waarvan de helft de volledige kosten op zich neemt. Het gevolg is dat er een aanzienlijk deel van de kenniswerkers in Nederland het zich niet kan permitteren om hun kinderen in te schrijven bij een internationale school. Een verlaging van de schoolkosten en/of het stimuleren van werkgevers om financieel bij te dragen, zou dan ook ten goede komen van ons vestigingsklimaat (Van der Wel et al. 2016 en zie kader 4.2).

Figuur 4.1 Aantal internationale scholen per provincie, inclusief leerlingaantallen en het aantal leerlingen die op wachtlijsten staan in 2016



Bron: Regioplan

PRAKTIJKGERICHT INTERNATIONAAL ONDERWIJS ONTBREEKT

Tijdens de jaarlijkse presentatie van de Staat van het Onderwijs in 2017 benadrukte Stichting Internationaal Onderwijs dat er een lacune is in het aanbod van praktijkgericht internationaal onderwijs. Het huidige aanbod van internationale scholen richt zich op de vwo-niveaus, maar voor de leerlingen die dit niet aankunnen, is geen geschikt internationaal onderwijs. Hier liggen dus nog kansen om het vestigingsklimaat en de toegankelijkheid van internationale scholen verder te verbeteren.

BEHOEFTE AAN OVERZICHTELIJK INFORMATIEPLATFORM

Een duidelijke en complete informatievoorziening over de onderwijsmogelijkheden voor kennismigrantenkinderen zou tevens een versterkende werking kunnen hebben op het ervaren vestigingsklimaat. Dit werd in 2010 ook als advies aangegeven door het Innovatieplatform, maar vandaag de dag bestaat er nog geen informatieportaal omtrent dit onderwerp.

Kader 4.2 Japanners in Amstelveen

Bij vestigingsbeslissingen van internationale bedrijven spelen goede en passende onderwijsvoorzieningen voor de kinderen van de werknemers een grote rol. In de regio Amsterdam-Zuidoost, met name in Buitenveldert en Amstelveen, is een hoge concentratie Japanse migranten die werken voor Japanse bedrijven. Ongeveer 40 procent van de ruim 1200 Japanse expats in ons land woont in Amstelveen. Dit is mede het gevolg van het feit dat in de regio onderwijsvoorzieningen worden aangeboden die aansluiten bij het Japanse schoolsysteem. Uit onderzoek is gebleken dat Nederland op zich ook een aantrekkelijk vestigingsgebied zou kunnen zijn voor bedrijven en werknemers uit Zuid-Korea. Dat vraagt om landelijke coördinatie, bijvoorbeeld door afspraken te maken tussen EZ, OCW en een stedelijke regio over het aanbieden van lager en middelbaar onderwijs dat geschikt is voor de kinderen van Koreaanse werknemers.

SCHOOLKEUZE KENNISMIGRANTEN AFHANKELIJK VAN VERWACHTE VERBLIJFSDUUR

Bronkhorst (2016) stelt dat de verwachte verblijfsduur een belangrijke rol vervult in de schoolkeuze van kennismigrantenkinderen. Wanneer een gezin voornemens is om slechts tijdelijk in Nederland te verblijven, wordt er aanzienlijk vaker voor een internationale school gekozen. Kennismigranten die verwachten wat langer in Nederland te blijven daarentegen, kiezen vaker voor een Nederlandse school, indien nodig met maximaal twee schakeljaren in een schakelklas om de Nederlandse taal te leren. Bronkhorst sprak hierover met gezinnen en beleidsmedewerkers, en concludeert dat gezinnen die zich voor langere tijd in Nederland willen vestigen, meer belang hechten aan integratie in de Nederlandse samenleving en daarom vaker voor een Nederlandse school kiezen in plaats van een internationale school. Dit wordt ook geadviseerd door expatorganisaties zoals Amsterdam Mama's (Crisfield, z.d.). Tevens brachten Van Der Meijden en Sligte (2006), van het Kohnstamm Instituut, in kaart wat de belangrijkste redenen zijn voor ouders om te kiezen voor een internationale school. Het blijkt dat vooral voertaal, het onderwijsniveau, de faciliteiten, de individuele aandacht voor leerbehoeften van kinderen en culturele overeenkomsten tussen school en thuis als belangrijk werden beschouwd.

INTERNATIONALE SCHOLEN MINDER GOED INGEBED IN LOKALE SAMENLEVING

Kennismigranten worden veelal omschreven als kosmopolitische mensen die geen binding aangaan met het land en de stad waar zij verblijven (Nijman 2007). Uit het

onderzoek naar 75 kennismigranten in Rotterdam en Den Haag (Van Bochove et al. 2010) kwam echter naar voren dat kennismigranten toch vaak een zekere binding met hun vestigingsstad/land voelen, maar dat het vanwege weinig kennis van de Nederlandse taal lastig is om in contact te komen met Nederlanders. Hierdoor blijven de contacten van kennismigranten toch vaak steken bij een zogenoemd expat-netwerk.

Een interessante vraag is dan ook hoe het gesteld is met de internationale scholen waar hun kinderen vaak naartoe gaan: in hoeverre zijn deze scholen ingebed in de lokale samenleving? Aan de ene kant staan internationale scholen namelijk bekend om de goede kwaliteit van het onderwijs waarin veel aandacht wordt besteed aan intercultureel bewustzijn en bijbehorende vaardigheden. De hoge inschrijvingskosten maken echter dat deze scholen vaak als elitaire, op zichzelf staande eilanden gezien worden. Nederlandse kinderen zijn er niet veel op internationale scholen, aangezien zij uitsluitend tot de doelgroep behoren indien zij een tijd in het buitenland hebben gewoond voor het werk van hun ouders. Mogelijk is er verschil in internationale scholen met en zonder boardingfaciliteiten. Anders dan in het buitenland heeft Nederland slechts één internationale school met boardingfaciliteiten, namelijk de International School Eerde. Maar wetenschappelijk onderzoek naar de inbedding van internationale scholen in de lokale samenleving ontbreekt nog.

5 LESSEN EN BELEIDSDILEMMA'S VOOR OVERHEDEN

De plotselinge komst van asielmigranten en de tijdelijke komst van arbeidsmigranten stellen het onderwijs voor flinke uitdagingen. Dit working paper heeft laten zien hoe scholen omgaan met zijinstroom en hoog leerlingenverloop. De structurele tijdelijkheid van migratie vraagt ook om reflectie en aanpassing van de overheid. Onderstaande verzamelde lessen uit de praktijk en beleidsdilemma's kunnen helpen om het denken hierover te stimuleren.

5.1 LESSEN

LES 1: ZORG VOOR STRUCTURELE AANWEZIGHEID VAN NIEUWKOMERSVOORZIENINGEN EN BIJBEHORENDE VEREISTE ONDERWIJSKWALITEIT

De overheid is niet alleen aan zet ten tijde van problemen, maar dient juist een constante faciliterende rol te vervullen. Er is altijd een basis nodig van kwalitatief goede voorzieningen en experts die flexibel inzetbaar zijn bij hoge pieken en eenvoudig afgeschaald kunnen worden bij diepe dalen in de instroom. Het georganiseerd en gestructureerd uitwisselen van ervaringen en best practices kan grote kwaliteitsverschillen tussen regio's, gemeenten en scholen verminderen. Belangrijke aspecten zijn professionalisering van docenten (door middel van bij- en nascholingscursussen, 'stages' bij andere onderwijstypen, specifieke NT2-lerarenopleiding) en het aansporen van lesmethodeontwikkelaars om eigentijdse NT2-methoden en niet-talige gestandaardiseerde toetsen te ontwikkelen. Met een meer open houding tegenover meertaligheid kunnen anderstalige kinderen hun potentieel beter benutten.

LES 2: ZET ACTIEF IN OP HET VERMINDEREN VAN ONDERWIJSONDERBREKINGEN

Verhuizingen en daarmee gepaard gaande onderbrekingen van het onderwijs komen de kwaliteit en de opbrengsten van onderwijs niet ten goede. Voor asielmigranten met kinderen geldt dat zij na aankomst in Nederland liefst op één plaats gevestigd moeten worden en daar dus het onderwijs kunnen blijven voortzetten. EU-arbeidsmigranten zouden nog beter geïnformeerd kunnen worden over de vaak nadelige consequenties van verhuizingen, pendelgedrag en daartoe leidende onderwijsonderbrekingen en hoge doorstroom van school naar school.

LES 3: CREËER FLEXIBELERE ONDERWIJSMOGELIJKHEDEN VOOR NIEUWKOMERS

Doordat het leren van de Nederlandse taal veel eist van nieuwkomers, is het van belang dat zij niet alleen worden afgerekend op hun Nederlandse taalvaardigheid.

Soepelere regelgeving en nieuwe initiatieven kunnen het onderwijsniveau van deze groep aanzienlijk verbeteren. Voorbeelden zijn een flexibelere duur van de bekostiging van internationale schakelklastrajecten, een nieuw onderwijstype met duidelijke einddoelen creëren voor internationale schakelklassen, leer-werktrajecten op (v)mbo-niveau, een speciaal mbo-traject voor net volwassen nieuwkomers en een schakeljaar voor het hoger onderwijs.

5.2 BELEIDSDILEMMA'S

BELEIDSDILEMMA 1: TIJDELIJKHEID EN INTEGRATIE OP GESPANNEN VOET

In het huidige integratiebeleid staat het zo snel en zo goed mogelijk integreren in de Nederlandse samenleving centraal. Zo ligt de focus in het Nederlandse onderwijssysteem op een goede beheersing van de Nederlandse taal (met uitzondering van expatkinderen die vaak prijzig internationaal onderwijs volgen). Om migrantenleerlingen de Nederlandse taal te leren zijn er allerlei bijzondere voorzieningen, zoals vve, extra taalklassen en isk's. Door de nieuwe migratiestromen die vaak flexibel, onvoorspelbaar en tijdelijk van karakter zijn, rijst echter de vraag in hoeverre het huidige integratiebeleid nog volstaat voor deze doelgroep. Hoe belangrijk is het dat deze tijdelijke leerlingen de Nederlandse taal leren? Moeten zij niet ook de kans krijgen om hun moedertaal verder te ontwikkelen? Op welke manier? Biedt tweetalig of (betaalbaar) Engelstalig onderwijs een alternatief voor deze migranten?

BELEIDSDILEMMA 2: NIEUWKOMERSONDERWIJS CENTRAAL ORGANISEREN OF SPREIDEN?

Het nieuwkomersonderwijs valt op verschillende manier te organiseren. Ofwel de overheid brengt op een aantal plekken in het land zoveel mogelijk nieuwkomers bij elkaar zodat het onderwijs op één plek georganiseerd kan worden, ofwel nieuwkomers worden zoveel mogelijk verspreid door het land. Het grote voordeel van het centraal organiseren is dat kennis gemakkelijk samenkomt en er een vaste kern van expertise kan ontstaan. Tevens maakt de aanwezigheid van een grote groep leerlingen het makkelijker om te differentiëren naar niveau, denk bijvoorbeeld aan de mogelijkheid om een alfabetiseringsklas op te richten. Het spreiden van nieuwkomersleerlingen daarentegen vergroot het draagvlak en kan daarmee contact tussen nieuwkomers en de ontvangende samenleving ook makkelijker bevorderen. Wel leert de ervaring met onder meer asielmigranten dat zij vaak na verloop van tijd naar stedelijke gebieden trekken omdat daar meer werk is (Musterd 2018). Dat betekent weer een extra verhuizing voor deze kinderen. Het wel of niet spreiden van nieuwkomers is dus vooral een afweging tussen onderwijskwaliteit enerzijds en draagvlak anderzijds.

BELEIDSDILEMMA 3: WENSELIJKHEID VAN DOELGROEPSCHOLEN

Bij een hoge instroom van nieuwe leerlingen kunnen grote concentraties van migrantengroepen ontstaan. Een voorbeeld is basisschool De Regenboog in Den Haag, die door mond-tot-mondreclame een soort doelgroepschool is geworden voor Poolse leerlingen. Het ontstaan van zogenoemde doelgroepscholen kan voor- en nadelen hebben. Aan de ene kant blijkt het voor de doelgroep een prettige leeromgeving te zijn, aangezien zij andere leden van hun etnische groep hierover positief berichtgeven. Bovendien biedt het de mogelijkheid om specifiek beleid toe te passen, bijvoorbeeld door het inzetten van Poolse consulenten die kunnen helpen bij het contact met ouders. Dit kan bijdragen aan een betere onderwijskwaliteit. Aan de andere kant is de kans groot dat deze leerlingen met dezelfde (taal)achtergrond meer naar elkaar toe trekken en er door deze blokvorming minder interetnisch contact plaatsvindt. Dit kan een belemmering zijn voor het leren van de Nederlandse taal, kan segregatie in het onderwijs bevorderen en de school is zo tevens geen representatieve afspiegeling van de maatschappij. De vraag is dus in hoeverre dit soort 'doelgroepscholen' wenselijk zijn en in hoeverre het überhaupt mogelijk is om de samenstelling van het leerlingenbestand te beïnvloeden.

LITERATUURLIJST

- Aarts, R., S. Demir en T. Vallen (2011) 'Characteristics of academic language register occurring in caretaker-child interaction: Development and validation of a coding scheme', *Language Learning* 61, 4: 1173-1221.
- Allport, G.W. (1954) *The nature of prejudice*, Oxford: Eddison-Wesley.
- Appel, R., A. Baker, K. Hengeveld, F. Kuiken en P.C. Muysken (2002) *Taal en taalwetenschap*, Oxford: Blackwell.
- Avermaet, P. van (2015) 'Waarom zijn we bang voor meertaligheid?', *Levende Talen Magazine* 7: 6-11.
- Bakker, J. (2012) *Cultureel-etnische segregatie in het onderwijs: achtergronden, oorzaken en waarom te bestrijden?*, Landelijk Kenniscentrum Gemengde Scholen.
- Basisschool De Kameleon (2016) *Jaarverslag 2015-2016*, geraadpleegd via www.osbsdekameleon.nl
- Bee Chin, N. en G. Wigglesworth (2007) *Bilingualism: An advanced resource book*, Londen: Routledge.
- Berntsen, A. en S. Verhallen (2018) 'Stand van zaken gecertificeerde NT2-docenten'. Geraadpleegd via www.bvntz.org
- Beroepsvereniging van docenten Nederlands als tweede taal. (2017) *Een reactie van de BVNT2 op de adviesrapportage 'Vluchtelingen en onderwijs' van de Onderwijsraad*.
- Bochove, M. van, K. Rusinovic en G. Engbersen (2010), *Over de rode loper. Kennismigranten in Rotterdam en Den Haag*, Den Haag: Nicis Instituut.
- Born, A. (2016) *Leren aansluiten na de Internationale Schakelklas*, Den Haag: Open Universiteit Nederland.
- Bronkhorst, X. (2016) *De internationale school als wervingsfactor*, Den Haag: EP-Nuffic.
- Canagarajah, S. (2011) 'Codemeshing in academic writing: Identifying teachable strategies of translanguaging', *The Modern Language Journal* 95: 401-417.
- CBS (2014) *Jaarrapport Integratie 2014*, Den Haag.
- CBS (2015a) 'Meeste immigranten binnen tien jaar weer weg', geraadpleegd via www.cbs.nl
- CBS. (2015b) *Migrantenmonitor 2013-2014*.
- COA (2016a) Beantwoording vragen V&J en OCW Verhuisbewegingen leerplichtige kinderen.
- COA (2016b) Informatiedocument onderwijs aan asielzoekerskinderen.
- Crisfield, E. (z.d.) 'School choices: going dutch with your children?', geraadpleegd via www.amsterdam-mamas.nl
- Dekker, S. (2014) 'Kamerbrief: Onderzoek naar aanpassing van de gewichtenregeling', 7 maart 2014.
- Dekker, B., W. van Esch, H. van Leenen en P.J. Krooneman (2009) *Doorstroom en stapelen in het onderwijs – eindrapport*, Amsterdam: Regioplan.
- Distelbrink, M., M. Day en G. Wachter (2016) *Poolse en Bulgaarse ouders en kinderen in Nederland: Belangrijke kwesties volgens vrijwilligers*, Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

- Driessen, G., E. Krikhaar, R. Graaff, S. Unsworth, B. Leest, K. Coppens en J. Wierenga (2016) *Evaluatie pilot tweetalig primair onderwijs. Flankerend onderzoek tweetalig primair onderwijs*, Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Engbersen, G. (2011) 'Arbeidsmigratie in meervoud: naar een gedifferentieerd integratiebeleid voor migranten uit Midden- en Oost-Europa', *Christen Democratische Verkenningen* 31, 98-105.
- Engbersen, G. en E. Snel (2013) 'Liquid migration. Dynamic and fluid patterns of post-accession migration flows', blz. 21-40 in B. Glorius, I. Grabowska-Lusinska en A. Kuyik (red.) *Mobility in transition: Migration patterns after EU enlargement*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Engbersen, G., J. Jansen, M. Faber, A. Leerkes en E. Snel (2014) *Migratiepatronen in dynamisch perspectief Een pilotstudie naar veranderende patronen van arbeidsmigratie uit Polen, Bulgarije en Roemenië*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Europese Commissie (2015) *Compulsory Education in Europe 2014/2015*.
- FORUM (2009) Een punt van zorg. Allochtone leerlingen in het speciaal onderwijs. Utrecht: FORUM - Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling.
- Frederickson, N. en T. Cline (2002) *Special educational needs, inclusion and diversity: A textbook*, Buckingham: Open University Press.
- Gibbons, P. (2009) *English learners academic literacy and thinking*, Portsmouth: Heinemann.
- Gijsberts, M. en M. Lubbers (2015a) *Langer in Nederland. Ontwikkelingen in de leefsituatie van migranten uit Polen en Bulgarije in de eerste jaren na migratie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gijsberts, M. en M. Lubbers (2015b) *Roemeense migranten. De leefsituatie in Nederland kort na migratie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Gijsberts, M., I. Andriessen, H. Nicolaas en W. Huijnk (2018) *Bouwend aan een toekomst in Nederland. De leefsituatie van Poolse migranten die zich na 2004 in Nederland hebben ingeschreven*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- De Graaff, C. (2014) 'Toestroom nieuwkomers stelt scholen voor problemen', *Schooljournaal* 17: 10-13.
- Greenwood, G.E. en C.W. Hickman (1991) 'Research and practice in parent involvement: Implications for teacher education', *The Elementary School Journal* 91: 279-288.
- Hajer, M. (2016) 'Zweden, gidsland in onderwijs aan nieuwkomers?', blz. 39-41 in M. Lieskamp (red.) *Nieuwkomers op school: onderwijs als startpunt voor een betere toekomst*, Huizen: Pica.
- Hermans, A. (2016) *Ouderbetrokkenheid van nieuwkomers op twee Schiedamse basisscholen*, Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Huijbregts, V. (2016) 'Onderwijs aan jeugdige asielzoekers. De vele verhuizingen zijn het grootste trauma', *Cogiscope* 1: 5-8.
- Innovatieplatform (2010) *Deuren open! Advies internationale scholen*.
- Inspectie van het Onderwijs (2013) *Evaluatie toezicht op voorzieningen voor nieuwkomers 2011/2012. De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers (type 1 en 2)*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

- Inspectie van het Onderwijs (2016) *De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers, type 1 en 2, 2014/2015*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Jennissen, R. (2011) *De Nederlandse migratiekaart: achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Jennissen, R. en H. Nicolaas (2014) *De Nederlandse Migratiekaart 2013: achtergronden en ontwikkelingen in internationale migratiestromen in de periode vanaf 2000*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst, S. de Leeuw, M. Bovens en L. Mulder (2015) 'Migratiediversiteit beter in beeld', *WRR Working Paper 16*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst en M. Bovens (2018) *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Karpinska, K. en J. Ooijevaar (2016) 'Familiërelaties van Polen in Nederland', *Bevolkingstrends 2016* | 02, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Kinderombudsman (2016) *Wachten op je toekomst - Kinderen in de noodopvang in Nederland*, Den Haag: Kinderombudsman.
- L2tor (2017) What is l2tor? Geraadpleegd via www.l2tor.eu
- Maliepaard, M., B. Witkamp en R. Jennissen (2017) *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- MBO-Raad (2016a) 'Doorstroom naar mbo-opleiding', 8 december 2016, geraadpleegd via www.mбораad.nl
- MBO-Raad (2016b) 'Scholen kunnen vluchtelingen perspectief op werk bieden, geraadpleegd via www.mбораad.nl
- MBO-Raad (2016c) 'Diplomawaardering voor instroom in het (v)mbo, 21 juni 2016, geraadpleegd via www.mбораad.nl
- Meijden, A. van der en H. Sligte (2006) *De positie van internationale en buitenlandse scholen in Nederland*, Amsterdam: Kohnstamm Instituut.
- Ministerie van Economische Zaken (2015) *Monitor vestigingsklimaat najaar 2015: Internationale scholen*.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014) 'Kabinetsreactie op het Groenboek Migratie en mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen', Kamerstuk 19 december 2008.
- Muijs, D., A. Harris, C. Chapman, L. Stoll en J. Russ (2004) 'Improving schools in socioeconomically disadvantaged areas – A review of research evidence', *School Effectiveness and School Improvement* 15, 2: 149-175.
- Musterd, S. (2018) 'Lasten spreiden of kansen vergroten: de betekenis van de Port-of-Entry van asielzoekers', blz. 23-32 in G. Engbersen en P. Scholten (red.) *De wereld in een stad: migratiediversiteit en stedelijk beleid in Europa*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Nederlands Jeugdinstituut (2016) 'Brede school', *Cijfers over Jeugd en Opvoeding*. Geraadpleegd via www.nji.nl
- Nijhoff, K. (2016) *Vele stemmen, een ander geluid. Poolse migranten in Den Haag*, Den Haag: De Haagse Hogeschool.
- Nijman, J. (2007) 'Locals, exiles and cosmopolitans: a theoretical argument about identity and place in Miami', *Journal of Economic and Social Geography* 98, 2: 176-187.
- Obradović, E. (2014) *Monitor kennismigranten: kwalitatieve analyse*, Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst.
- OECD (2015) *Immigrant students at school: Easing the journey towards integration*.
- Onderwijsraad (2017) *Vluchtelingen en onderwijs: naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit*, Den Haag: Onderwijsraad.
- Pichon, E. le en S. Baauw (2015) *Onderzoeksrapport Taalschool Utrecht*, Utrecht: Universiteit Utrecht.
- PO-Raad (2016a) 'Vijf vragen over onderwijs aan vluchtelingenkinderen', geraadpleegd via www.poraad.nl
- PO-Raad (2016b) Advies van de PO-Raad inzake onderwijsachterstandenbeleid.
- PO-Raad (2016c) Leerlingvolgsysteem voor nieuwkamers in de maak.
- PO-Raad (2017) *Ruimte voor nieuwe talenten: keuzes rond nieuwkomers op de basisschool*.
- Posthumus, H., B. Bakker, J. van der Laan, M. de Mooij, S. Scholtus, M. Tepic, J. van den Tillaart en N. de Vette (2016) *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs - Fase I*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Posthumus, H., B. Bakker, J. Graham, K. van der Houwen en S. Scholtus (2017) *Herziening gewichtenregeling primair onderwijs Fase 2: resultaten voor scholen en gemeenten*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Postma, M. (2016) 'Onzekerheden en zorg voor kwaliteit', blz. 27-33 in M. Lieskamp (red.) *Nieuwkomers op school: onderwijs als startpunt voor een betere toekomst*, Huizen: Pica.
- Pulinx, R., P. van Avermaet, P. en O. Agirdag (2017) 'Silencing linguistic diversity: the extent, the determinants and consequences of the monolingual beliefs of Flemish teachers', *International Journal of Bilingual Education and Bilingualism* 20, 5: 542-556.
- Raets, B. (2010) *Gemengde buurten nemen een tussenpositie in. Verkleuring van steeds meer buurten*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Raspe, O., S. de Groot, S. Boschman, P. Beckers, B. Sleutjens, W. Boterman en G. van Gessel (2014) *Buitenlandse kenniswerkers in Nederland. Waar werken en wonen ze en waarom?*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Razenberg, I., B. Noordhuizen en M. de Gruijter (2015) *Recente EU-migranten uit Midden-, Oost- en Zuid-Europa aan het woord*, Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.
- Reeger, U. en M.L. Enengel (2015) 'Implications of CEE migration in European urban regions: the socio-economic, socio-cultural and legal-political implications in comparison', *Imagination Comparative Project Report 2*.

- Scheeren, J. en R. Monasso (2015) 'Onderwijs en vluchtelingenkinderen. Zijn scholen en onderwijsgegenden voldoende toegerust om vluchtelingenkinderen onderwijs te bieden?', Den Haag: Centrum Arbeidsverhoudingen en Overheidspersoneel.
- SLO (z.d.) 'Zorgleerlingen. Nieuwkomers- en asielzoekerskinderen met specifieke onderwijsbehoeften', geraadpleegd via www.doelennieuwkomers.slo.nl
- Smeets, E. (2007) *Speciaal of apart: onderzoek naar de omvang van het speciaal onderwijs in Nederland en andere Europese landen*, Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Smeets, E., G. Driessen, S. Elfering en M. Hovius (2009) *Allochtone leerlingen en speciale onderwijsvoorzieningen*, Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Stichting Internationaal Onderwijs (2017) *De Staat van het Internationaal Onderwijs 2017*.
- Stichting Nederlands Onderwijs Buitenland (2017) *De Staat van het Nederlands onderwijs in het buitenland 2016/2017*.
- Teunissen, B. (2016) *Vluchtelingen in het hoger onderwijs*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- Thomas, W. en V. Collier (2002) *A national study of school effectiveness for language minority students' longterm academic achievement*, Santa Cruz: University of California.
- Timmer, W. (2016) 'Onderwijs aan nieuwkomers: een kwestie van netwerken', blz. 66-71 in M. Lieskamp (red.) *Nieuwkomers op school: onderwijs als startpunt voor een betere toekomst*, Huizen: Pica.
- Tuk, B. (2016) 'Vluchtelingenouders, opvoeding en school', blz. 59-64 in M. Lieskamp (red.) *Nieuwkomers op school: onderwijs als startpunt voor een betere toekomst*, Huizen: Pica.
- UAF (2017) *Jaarverslag 2016*, geraadpleegd via www.uaf.nl
- UAF (2018) *Onze standpunten*. Geraadpleegd via www.uaf.nl
- Ulenaers, Y. (2016) 'Lessen uit de Heumenoordsschool', blz. 73-78 in M. Lieskamp (red.) *Nieuwkomers op school: onderwijs als startpunt voor een betere toekomst*, Huizen: Pica.
- VO-Raad (2016) 'In diverse media: Asielkind leert onder zijn niveau', 24 oktober 2016, geraadpleegd via www.voraad.nl
- Vogels, R., M. Gijsberts en M. den Draak (2014) *Poolse, Bulgaarse en Roemeense kinderen in Nederland: een verkenning van hun levenssituatie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Wel, J. van der, L. Bertling en P. Renooy (2016) *Internationaal onderwijs in Nederland*, Amsterdam: Regioplan.
- Weltevrede, A., J. de Boom, S. Rezai, L. Zuiderwijk en G. Engbersen (2009) *Arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa. Een profielschets van recente arbeidsmigranten uit de MOE-landen*, Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- WRR (2005) *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2009) *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Zeldenrijk, D. (2016) 'We hebben maar één moment om te investeren en dat is vandaag', blz. 48-51 in M. Lieskamp (red.) *Nieuwkomers op school: onderwijs als startpunt voor een betere toekomst*, Huizen: Pica.

In het Working Paper *De school als doorgangshuis. Omgaan met tijdelijke migratie* in het onderwijs gaan Hanneke Leeuwestein en Meike Bokhorst in op het komen en gaan van migrantenkinderen. De verblijfsduur van migranten in Nederland verschilt onderling sterk en is bovendien vaak onvoorspelbaar. Voor het onderwijs leidt deze mobiliteit tot onvoorspelbare zijinstroom en zijuitstroom van migrantenleerlingen. Steeds vaker fungeren scholen als een soort doorgangshuis voor een divers scala aan leerlingen.

Het paper laat zien voor welke opgaven de verschillende onderwijsinstaties, van de voorschool tot het hoger onderwijs, zich gesteld zien. Er wordt onderzocht welke initiatieven er bestaan om de onderwijskwaliteit te waarborgen in klassen waar migrantenleerlingen tijdelijk en tussentijds in- en uitstromen. Op basis van literatuurstudie en gesprekken zijn enkele lessen verzameld voor overheden. Regionale samenwerkingen tussen onderwijsinstellingen zijn nodig om pieken in de instroom op te vangen. Dit draagt ook bij aan de onderwijskwaliteit. Het paper sluit af met het schetsen van enkele beleidsdilemma's, waaronder het spanningsveld tussen de onvoorspelbare verblijfsduur van nieuwkomers en het huidige integratiebeleid.

WRR Working paper 29 is geschreven in het kader van het project 'Migratiediversiteit' waarin de WRR onderzoekt hoe (de)centrale overheden om kunnen gaan met de toegenomen migratiediversiteit. In dit kader wil de WRR de verschillende kansen, knelpunten en belevingen rond migratiediversiteit in beeld brengen.