

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 777

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 26 januari 2009

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap¹ hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen aan het kabinet voor te leggen over het Groenboek «Migratie en mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen» d.d. 3 juli 2008² van de Europese Commissie en de conceptkabinetsreactie op het Groenboek «Migratie en mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen» d.d. 19 december 2008 (Kamerstuk 22 112, nr. 753).

Bij brief van 23 januari 2009 heeft de minister deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie
Van Bochove

Adjunct-griffier van de commissie
La Rocca

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Depla (PvdA), Slob (CU), Remkes (VVD), Van Bochove (CDA), voorzitter, Joldersma (CDA), De Vries (CDA), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Van Dijk (CDA), Leerdam (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Roefs (PvdA), ondervoorzitter, Verdonk (Verdonk), Van Leeuwen (SP), Biskop (CDA), Bosma (PVV), Pechtold (D66), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Van Dijk (SP), Besselink (PvdA), Ouwehand (PvdD), Dibi (GL) en Smits (SP).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Gill'ard (PvdA), Anker (CU), Van Miltenburg (VVD), Atsma (CDA), Ferrier (CDA), Sterk (CDA), Vietsch (CDA), Schinkelshoek (CDA), Van Dijken (PvdA), Elias (VVD), Hamer (PvdA), Van Dam (PvdA), Van der Burg (VVD), Gesthuizen (SP), Jonker (CDA), Fritsma (PVV), Van der Ham (D66), Ten Broeke (VVD), Van Bommel (SP), Leijten (SP), Timmer (PvdA), Thieme (PvdD), Halsema (GL) en Gerken (SP).

² Parlis documentnr. 2008D21122.

Inhoudsopgave		blz.
I	Vragen en opmerkingen uit de fracties	2
1	Algemeen	2
2	Kenschets Nederlandse situatie	3
3	Nederlands beleid t.a.v. migratie en onderwijs	3
3.1	<i>Het Nederlandse onderwijsbeleid en integratie</i>	3
3.2	<i>Voor- en vroegschoolse educatie (vve)</i>	3
3.3	<i>Beleidsuitdagingen onderwijsachterstanden</i>	3
4	Meerwaarde Europees optreden	4
4.1	<i>Europese bijdrage aan de evidence base voor beleid</i>	4
4.2	<i>Mobiliteit een succes maken</i>	4
4.3	<i>Relatie met beleidsdiscussie over mobiliteit van jongeren</i>	5
5	Conclusie	6
II	Reactie van de minister	6

I VRAGEN EN OPMERKINGEN UIT DE FRACTIES

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het Groenboek «Migratie en mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijs-systemen» en de conceptreactie daarop van het kabinet. De leden van deze fractie menen dat het een goede zaak is dat de Kamer in de gelegenheid wordt gesteld om met het kabinet van gedachten te wisselen over diens reactie op het Groenboek. Het draagt bij aan het debat over Europese ontwikkelingen als de Kamer op een relevant tijdstip met het kabinet van gedachten kan wisselen over Europese onderwerpen, zeker aan het begin van het beleidsproces. Wel betreuren deze leden dat de door de Europese Commissie gestelde termijnen niet worden gehaald, ondanks het uitstel dat is aangevraagd en verkregen. Kan duidelijk worden gemaakt waarom het kabinet meer dan vijf maanden nodig had om deze reactie op te stellen, zo vragen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie zien, evenals het kabinet, het onderwijs- en integratiebeleid primair als een aangelegenheid van de lidstaten zelf. De richtlijn uit 1977 (77/486/EEG) is qua doelstelling en uitwerking achterhaald en ook niet effectief gebleken, vinden de leden van deze fractie. Zij kunnen zich daarom vinden in de kabinetsreactie op het Groenboek en achten intrekking van de betreffende richtlijn dan ook wenselijk. Zij hebben verder op dit moment geen vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van het door de Europese Commissie opgestelde Groenboek «Migratie en mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen» en de reactie hierop van het Nederlandse kabinet. De leden van deze fractie onderkennen met de Europese Commissie en het kabinet dat migratie risico's meebrengt, onder meer in het onderwijs. De leden onderschrijven de stelling in het Groenboek en in de kabinetsreactie dat de verantwoordelijkheid voor het onderwijsbeleid stellig een zaak blijft van de lidstaten. In lijn hiermee kunnen deze leden zich vinden in de door het kabinet voorgestelde intrekking van richtlijn 77/486/EEG inzake het onderwijs aan de kinderen van migrerende werknemers.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de beleidsreactie van het kabinet op het Groenboek «Migratie en Mobiliteit: uitdagingen en kansen voor Europese onderwijssystemen».

Deze leden hebben in de kabinetsreactie aanleiding gezien tot het stellen van enkele vragen.

2 Kenschets Nederlandse situatie

De leden van de VVD-fractie merken op niet-westerse allochtone meisjes een hoger niveau hebben dan niet-westerse allochtone jongens, dat ze minder vertraging oplopen, minder voortijdige schooluitval vertonen en een hoger studierendement behalen. De leden willen weten of niet-westerse allochtone meisjes het significant beter doen ten opzichte van jongens dan autochtone meisjes het ten opzichte van autochtone jongens doen? Zo ja, wat is hiervan de oorzaak, zo vragen de leden. Ook willen zij weten hoe het komt dat in Nederland van de niet-westerse allochtone leerlingen vooral de jongens vaak zonder startkwalificatie het onderwijs verlaten? Voorts vragen deze leden of het kabinet kan aangeven hoe de immigrantenstroom er voor Nederland de komende twintig jaar naar verwachting uit zal zien (omvang, afkomst, etcetera) en welke effecten dit in de toekomst op onze onderwijscapaciteit en ons onderwijssysteem heeft.

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

3.1 Het Nederlandse onderwijsbeleid en integratie

De leden van de VVD-fractie merken op dat het kabinet zegt geen doelgroepenbeleid voor te staan. Kan het kabinet daarom wat cijfers geven van het aantal autochtone kinderen dat, naast de groep allochtone kinderen, in een zwak sociaaleconomische positie verkeert? In hoeverre heeft hier de zwaksociaaleconomische positie gevolgen voor de leerprestaties op school? Zijn hier ook Europese gegevens van bekend, willen deze leden weten. Zo ja, zou de Kamer deze kunnen ontvangen, zo vragen de leden vervolgens. Als het kabinet geen doelgroepenbeleid voorstaat, waarom zijn de convenanten met de hogescholen in de Randstad dan niet gericht op alle leerlingen met een achterstand (zowel autochtoon als allochtoon), vragen de leden tenslotte.

3.2 Voor- en vroegschoolse educatie (vve)

De leden van de VVD-fractie constateren dat het Groenboek aangeeft dat het minder gebruikelijk is dat migrantenleerlingen worden ingeschreven voor preprimair onderwijs en dat dit bovendien later gebeurt dan bij hun medeleerlingen. Deze leden willen weten of dit in Nederland ook het geval is. Zo ja, is de eigen doelstelling realistisch dat in 2011 een 100% vve-deelname bestaat door de doelgroep? Hoe gaat het kabinet de doelgroep stimuleren zich wel in te schrijven voor preprimair onderwijs, terwijl zij dit uit zichzelf minder gebruikelijk zal doen? Hoe gaat het kabinet de eigen doelstelling realiseren als vve-deelname nog steeds vrijblijvend is? Het Groenboek spreekt van praktijkmethoden gericht op taal en noemt daarbij de vroegtijdige taaltoets voor alle kinderen. Wat is de reactie van het kabinet hierop? Welke reden gaat het kabinet aanvoeren om dit in Nederland niet in te voeren, ondanks een breed gesteunde motie-Rutte c.s. (Kamerstuk 30 800, nr. 23) in de Kamer?

3.3 Beleidsuitdagingen onderwijsachterstanden

De leden van de VVD-fractie willen weten wat tot nu toe de resultaten zijn van de onderwijsambassadeur die de taak heeft segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Waarom is een tweede ambassadeur nodig en wat zijn de kosten, zo vragen zij.

4 Meerwaarde Europees optreden

4.1 Europese bijdrage aan de evidence base voor beleid

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de hoofdlijnen van de kabinetsreactie. De toegevoegde waarde van een Europese aanpak is beperkt. De diverse onderwijssystemen zijn zo verschillend, dat het onmogelijk is om een eenduidige Europese aanpak te realiseren, los van de vraag of dat al gewenst zou zijn. Deze laatste vraag beantwoorden de leden van deze fractie negatief.

De leden van voornoemde fractie merken op dat het uitwisselen van informatie over de manier waarop lidstaten de problematiek hebben aangepakt, past binnen hun opvattingen. Als een lidstaat een bepaalde methode heeft ontwikkeld die zeer succesvol is gebleken, kunnen andere lidstaten daarvan leren. Zo wordt voorkomen dat meerdere keren het wiel opnieuw wordt uitgevonden en zal de effectiviteit van het beleid worden vergroot. De leden van deze fractie juichen dat toe.

De leden van de SP-fractie zien het Groenboek als een nutteloze exercitie: onderwijs is een taak van de lidstaat. Waarom moet de Europese Commissie zich hier dan middels dit Groenboek mee bemoeien, zo vragen zij. Het leidt wederom tot nodeloze bureaucratie. Als Nederland informatie wil over andere lidstaten kan het dat opvragen. Ook het OESO levert veel informatie. Deelt het kabinet deze mening, willen de leden weten. Zo ja, zou het kabinet dan de voorstellen in het Groenboek willen afwijzen, vragen de leden van deze fractie.

Een aantal problemen die migratie met zich meebrengt komt in verschillende landen voor, zoals een verslechtering van schoolprestaties van tweede generatie migranten ten opzichte van eerste generatie migranten. De leden van voornoemde fractie zien er het nut niet van in om binnen Europa de achtergronden van deze problemen naast elkaar te leggen. Het delen van kennis tussen lidstaten is waardevol. Dit moet echter niet via «best-practices» leiden tot Europees beleid op dit thema. De leden vernemen graag een reactie op dit punt.

De leden van de VVD-fractie onderschrijven in grote lijnen de reactie van het kabinet en delen de opvatting dat onderwijsbeleid een bevoegdheid is van de lidstaten en dat de Gemeenschap derhalve alleen een bijdrage zal kunnen leveren die een aanvullend, niet-verplichtend karakter heeft. Dat in ogenschouw genomen, zijn de leden van deze fractie van mening dat dit Groenboek alleen toegevoegde waarde heeft waar het gaat om «leren van ervaringen in andere lidstaten».

4.2 Mobiliteit een succes maken

De leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor de stelling in de kabinetsreactie dat het niet is geoorloofd dat lidstaten extra eisen stellen die het recht op vrij verkeer van EU-onderdanen kunnen bemoeilijken; zo is het verplichtstellen van talencursussen of inburgeringstrajecten voor EU-burgers niet geoorloofd. De leden van deze fractie onderkennen dat de huidige regelgeving een dergelijke aanpak niet toestaat, maar willen zich daar niet bij neerleggen. Op het moment dat de Europese verdragen werden opgesteld – in de jaren vijftig van de twintigste eeuw – was immers nog geen sprake van grote mobiliteit onder de Europese bevolking. Daarmee was dus nog weinig ervaring opgedaan. Die situatie is nu anders. Dat blijkt ook uit de kabinetsreactie: daarin staat dat 20% van de huidige leerlingen in het onderwijs een allochtone achtergrond heeft, waarvan de helft een niet-westerse allochtone achtergrond heeft en waarbij de Marokkaanse en Turkse achtergrond het overgrote deel vormt. In de afgelopen jaren is veel ervaring opgedaan met de integratie van

kinderen in de Nederlandse samenleving. De kennis van de Nederlandse taal is een noodzakelijke voorwaarde om goed te kunnen integreren in de Nederlandse samenleving. Tevens blijkt dat kennis van de Nederlandse taal bij de ouders ertoe leidt dat de kinderen een stevigere uitgangspositie hebben in het Nederlandse onderwijs. Op grond van deze ervaringen is bij de leden van deze fractie de vraag gerezen of op Europees niveau de discussie niet moet worden gestart over de vraag of taalcursussen ook niet verplicht moeten worden gesteld aan EU-onderdanen die voor een langere periode, bijvoorbeeld drie jaar, in een andere lidstaat willen gaan wonen en werken. Deze leden achten een en ander zeker in het licht van de toenemende migratie van volledige gezinnen uit de laatst toegetreden lidstaten naar de EU-15 relevant. Daarom stellen de leden van deze fractie de minister voor om in diens reactie op het Groenboek nadrukkelijk aan de orde te stellen hoe de lidstaten in staat kunnen worden gesteld om nieuw ingekomenen uit een andere EU-lidstaat, die als doel hebben om permanent in een andere EU-lidstaat te verblijven, optimaal te motiveren om taalcursussen te volgen, waarbij de mogelijkheid tot verplichtstelling daarvan niet is uitgesloten. Het gaat hierbij, in andere woorden, om de vraag hoe kan worden voorkomen dat een nieuwe groep niet- of gebrekkig geïntegreerde medelanders ontstaat als gevolg van de onmogelijkheid om hen een verplichte taalcursus op te leggen. Deze leden vragen de minister om een reactie op het voorgaande.

De leden van de SP-fractie zijn terughoudend om de EU lesmateriaal te laten ontwikkelen. Waarom kan een lidstaat dit niet zelf, zo vragen deze leden. Ook willen zij weten hoeveel geld dit gaat kosten? Hoe wordt gewaarborgd dat het materiaal aansluit bij de wensen van de individuele lidstaten? Wordt het materiaal überhaupt gebruikt, gezien de vrijheid van onderwijs, vragen de voornoemde leden. In Nederland is er een goede controle mogelijk op de onafhankelijkheid van lesmateriaal. Het lijkt deze leden daarom niet nodig om lesmateriaal te gebruiken dat door de EU is ontwikkeld, daarom hoeft het, in hun ogen, dus ook niet ontwikkeld te worden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het kabinet aangeeft dat het op grond van Europees recht niet mogelijk is burgers uit de EU te verplichten in te burgeren als zij naar Nederland komen. Dit betekent dat gezinnen uit bijvoorbeeld Polen en Bulgarije hun kinderen in Nederland soms zonder enige kennis van onze taal en cultuur naar school sturen. Onderkent het kabinet dat dit in de klas en voor de onderwijsprestaties en arbeidsmarktperspectieven van de betreffende leerlingen tot grote problemen kan leiden? Welke mogelijkheden zijn er om de Europese immigranten toch te stimuleren inburgeringscursussen te volgen? Zijn er bijvoorbeeld uitzonderingsmogelijkheden waar het gaat om ouders van kinderen met een leerplichtige leeftijd?

4.3 Relatie met beleidsdiscussie over mobiliteit van jongeren

De leden van de VVD-fractie constateren dat het Groenboek zich richt op onderwijsbeleid ten aanzien van alle kinderen met een migranten-achtergrond, die in een zwakke sociaaleconomische positie verkeren. Het kabinet gaat in haar reactie én in haar beleid echter enkel uit van niet-westerse allochtone kinderen. Er wordt weliswaar nog een korte passage gewijd aan migratie uit Midden- en Oost Europese staten, maar de aandacht voor westerse allochtonen en hun sociaal-economische positie is in de kabinetsreactie gering. Kan het kabinet uitgebreider ingaan op de positie van Westerse allochtone kinderen in ons onderwijssysteem? De leden vragen vervolgens waarom het Groenboek niet verwijst naar groepen niet-migrerende burgers van de Europese Unie met een onderscheiden etniciteit of culturele identiteit (bijvoorbeeld Roma) die ook een

sterke neiging tot sociale uitsluiting hebben? Voetnoot 2 van het Groenboek geeft immers aan dat vele onderwijsuitdagingen ook op deze groepen van toepassing zouden zijn. Is ooit in Europees verband onderzoek gedaan naar de onderwijsprestaties van deze groepen? Kan het kabinet cijfers geven over de situatie in Nederland? Om hoeveel leerlingen gaat het, wat zijn hun prestaties en met welk beleid worden eventuele achterstanden aangepakt, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Het Groenboek spreekt steeds over het feit dat scholen zich moeten aanpassen aan de specifieke behoeften van migrantenleerlingen. Onderschrijft het kabinet dit, willen de leden weten. Zo ja, om welke behoeften gaat het hier en op welke wijze moeten scholen zich hier volgens het kabinet op aanpassen?

Voorts wijzen de leden op het belang dat het kabinet hecht aan mobiliteit van leerlingen vanuit een excellentie- en verrijkingperspectief. De leden van deze fractie vinden dit een goede zaak, maar zegt ook: «practice what you preach.» Het Franse voorzitterschap heeft reeds Raadsconclusies over mobiliteit opgesteld: Mobiliteit gaat alle jongeren aan en zou daarom een vanzelfsprekend onderdeel moeten zijn van het opleidingstraject van iedere jonge Europeaan. Mobiliteit zou in onderwijs eerder regel dan uitzondering moeten zijn. Is het kabinet het met dit uitgangspunt eens? Zo ja, hoe verklaart het kabinet de eigen streefcijfers? Slechts 18,3% van de Nederlandse studenten in het HBO heeft een ervaring in het buitenland. In 2010 is het streven 25%. Is dit ambitieus genoeg in Europees verband, willen de leden weten. In het beroepsonderwijs is het streven slechts 0,65% voor 2010. Zou dit niet hoger moeten liggen en meer concrete beleidsactie verdienen, zo vragen zij tenslotte.

5 Conclusie

De leden van de VVD-fractie vragen welke van de praktijkmethoden uit andere landen het kabinet aanspreekt en ook voor Nederland van toepassing zou kunnen zijn? De leden van deze fractie vragen tenslotte het kabinet om een toezegging dat het zal blijven inzetten op de intrekking van richtlijn 77/486/EEG. Deze leden vinden vooral het aspect dat lidstaten als gevolg hiervan verplicht onderwijs in de moedertaal van het land van herkomst moeten bevorderen onwenselijk; dit mede gelet op de jarenlange ervaringen hiermee die niet tot resultaten hebben geleid.

II REACTIE VAN DE MINISTER

Allereerst dankt de minister de fracties die gereageerd hebben (CDA, SP, VVD en PvdA) voor hun inbreng. Hij acht de vroegtijdige betrokkenheid bij en inhoudelijke inbreng in de Europese beleidsdiscussie van de Kamer zeer waardevol. Graag had hij de kabinetsreactie dan ook al eerder aan de Kamer toegestuurd. In reactie op de desbetreffende vraag van de CDA-fractie geeft hij aan het te betreuren dat dit o.a. vanwege het te voeren overleg en consultatie van het veld niet mogelijk is gebleken.

Het verheugt de minister te kunnen constateren dat er brede steun is voor de door het kabinet in zijn reactie gekozen lijn. Wel hebben de leden nog een aantal vragen gesteld, waarop hij hierna graag wil ingaan.

1. Kenschets Nederlandse situatie

De VVD-fractie vroeg om een nadere toelichting op de verschillen tussen onderwijsprestaties van jongens en meisjes. Wat betreft onderwijsprestaties hebben meisjes in veel landen traditioneel een achterstand op jongens. De Nederlandse situatie is in dit opzicht vergelijkbaar met die in een aantal andere landen. Gedurende de laatste decennia wordt het

verschil in onderwijsprestaties van meisjes ten opzichte van die van jongens echter groter.

Eenzijds doen in het primair onderwijs jongens (autochtoon zowel als allochtoon) het – behalve op het onderdeel taalvaardigheid – nog iets beter dan meisjes (autochtoon zowel als allochtoon), waarbij moet worden opgemerkt dat de cijfers iets vertekend kunnen zijn omdat een hoger percentage jongens dan meisjes naar het speciaal onderwijs gaat.

Percentage correcte antwoorden bij de CITO-toets naar geslacht en etnische herkomst, 2006/07

		Turks	Marokkaans	Surinaams	Antilliaans	Autochtoon
Taal	Jongens	58	59	65	64	70
	Meisjes	60	62	66	67	72
Rekenen	Jongens	67	65	65	64	73
	Meisjes	58	57	58	58	67
Totale Score	Jongens	61	61	65	64	70
	Meisjes	59	60	63	64	69

Bron: CBS (2008)

Maar anderzijds doen in de eerste fase van het voortgezet onderwijs meisjes het beter dan jongens. In het derde leerjaar vinden we meer meisjes in havo/vwo klassen en meer jongens in vmbo-klassen. Dit patroon wordt ook waargenomen wanneer we naar etniciteit opsplitsen en geldt dus zowel voor allochtone als autochtone jongens en meisjes. Hierbij kan worden opgemerkt dat bij sommige etnische groepen het verschil tussen jongens en meisjes gering is.

Leerlingen in het derde jaar van het voortgezet onderwijs uitgesplitst naar etniciteit, 2007/08

		Turks	Marokkaans	Surinaams	Antilliaans	Andere niet-westers	Autochtoon
Jongens							
vmbo basis		32.4	31.8	23.4	29.4	18.9	14.2
vmbo kader		20.1	20.4	19.8	19.6	15.7	15.5
vmbo gl/tl		27.4	27.1	26.6	22.5	25.5	26.2
havo		11.7	12.0	15.1	14.7	18.9	20.9
havo/vwo		1.7	1.7	2.8	2.9	3.4	2.9
vwo		6.7	7.0	12.3	10.8	17.6	20.3
total		100	100	100	100	100	100
Meisjes							
vmbo basis		28.7	27.9	19.4	25.7	16.0	10.7
vmbo kader		21.0	22.4	19.4	20.0	14.9	13.6
vmbo gl/tl		26.9	25.5	27.8	23.8	25.8	25.9
havo		13.3	13.3	16.3	15.2	18.7	21.5
havo/vwo		1.8	2.4	3.0	1.9	3.3	3.5
Vwo		8.3	8.5	14.1	13.3	21.3	24.8
Totaal		100	100	100	100	100	100

bron: Statline bewerking SCP

Over de redenen en oorzaken van het feit dat meisjes in het (voortgezet) onderwijs beter zijn gaan presteren dan jongens bestaat geen wetenschappelijke consensus. In de onderwijskundige literatuur worden er verschillende oorzaken genoemd voor de verschillen in onderwijsprestaties. Als mogelijke redenen worden genoemd: a) het verschil in de leerstijlen van jongens en meisjes, b) verschil in de invloed van docenten op jongens en meisjes en c) verschillen voortvloeiend uit de maatschappelijke context.¹

¹ Sekseverschillen in onderwijsloopbanen, een internationaal comparatieve trendstudie, ITS, Nijmegen 2006.

Bij voortijdig schoolverlaten is een vergelijkbaar beeld te zien. Binnen alle groepen leerlingen, zowel autochtoon als niet- westers allochtoon als westers allochtoon, zijn jongens oververtegenwoordigd bij het voortijdig schoolverlaten. Het is dus zeker niet zo dat dit probleem zich alleen voordoet onder de niet-westers allochtone jongens. In het onderzoek van S. Beekhoven «*De rol van participatie en identificatie bij het voortijdig schoolverlaten van jongens*» (2004) wordt een verklaring gegeven waarom sommige jongens wel en andere niet op school blijven om een startkwalificatie te behalen. De mate waarin ouders over sociaal en/of cultureel kapitaal beschikken, heeft invloed op de kans wel of niet het onderwijstraject te verlaten.

De vraag hoe de migratiestroom er voor Nederland de komende twintig jaar uit zal zien, kan de minister niet beantwoorden. Het CBS geeft in zijn Bevolkingsprognose 2006–2050 aan te verwachten dat het aantal niet-westers allochtone immigranten in de toekomst zal afnemen en dat het aantal westerse immigranten (vooral uit de EU) de komende jaren zal stijgen.¹ Dergelijke prognoses zijn omgeven door veel onzekerheden en afhankelijk van allerlei variabelen. Het is dan ook niet goed mogelijk aan te geven wat de effecten zullen zijn voor het onderwijs.

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

2.1 Het Nederlandse onderwijsbeleid en integratie

Naar aanleiding van de vragen van de VVD over de onderwijsprestaties van autochtone kinderen die zich in een zwakke sociaal-economische positie bevinden, wil de minister het volgende opmerken.

De invoering van de gewichtenregeling in het primair onderwijs en van het leerplus-arrangement in het voortgezet onderwijs maakte een eind aan de systematiek waarbij extra bekostiging werd toegekend (mede) op grond van etniciteit. Tot aan de invoering van de nieuwe systematiek maakte het feit dat de etnische afkomst grondslag van (een deel van) de bekostiging vormde, het onderscheid tussen allochtone en autochtone achterstandsl leerlingen goed zichtbaar. Onder de nieuwe systematiek zijn in het primair onderwijs het opleidingsniveau van de ouders en in het voortgezet onderwijs de samenstelling van de woonwijk van de leerling bepalend voor de bekostiging.

In 2005, direct vóór het begin van de invoering van de nieuwe systematiek, was ca. 55% van de achterstandsl leerlingen allochtoon, ca. 45% was autochtoon.

De zwakke sociaal-economische positie heeft nadelige gevolgen voor de leerprestaties op school, hoewel de gevolgen niet eenduidig zijn.² Europese gegevens zijn hierover niet bekend.

Wat de convenanten met hogescholen in de Randstad betreft, moet vastgesteld worden dat het studierendement van allochtone studenten 20 procentpunten lager ligt dan dat van autochtone studenten. Ook maken allochtone studenten vaker een verkeerde studiekeus waardoor zij vaker switchen van studie of uitvallen. Dat is zorgelijk. Daarom zullen de komende tijd extra financiële middelen worden inzetten om activiteiten te ondersteunen die ervoor zorgen dat deze studenten waar nodig ondersteund worden tijdens hun studie. Daarnaast zal de komende tijd fors worden geïnvesteerd in het tegengaan van uitval in het hoger onderwijs in het algemeen.

¹ Bevolkingsprognose 2006–2050, in: Bevolkingstrends, 1e kwartaal 2007, CBS 2007.

² Zie o.m. Dronkers e.a. in «Armoede en Verzorgingsstaat», Amsterdam 1999.

2.2 Voor- en vroegschoolse educatie (vve)

In antwoord op vragen van de VVD-fractie geeft de minister aan dat wat de voor- en vroegschoolse educatie betreft, het in Nederland niet zo is dat het minder gebruikelijk is dat migrantenkinderen worden ingeschreven of dat zij later worden ingeschreven. In Nederland is de voor- en vroegschoolse educatie (VVE) bedoeld voor kinderen waarvan de ouders (zeer) laag zijn opgeleid, het gaat om de zogenaamde doelgroepkinderen. Het merendeel van de doelgroepkinderen (met name in de grote steden) bestaat uit allochtone kinderen.

In de kabinetsreactie op het Groenboek is aangegeven dat er een stijging zit in het bereik van voor- en vroegschoolse educatie. Momenteel wordt in de voorschoolse periode 62% van de doelgroepleerlingen bereikt en in de vroegschoolse periode circa 63%.¹

Een verdere stijging van de deelname van doelgroepkinderen aan VVE ligt in de rede. In de afgelopen periode zijn namelijk bestuurlijke afspraken gemaakt met Oost-Groningen, Drenthe, Zuid-Limburg, de G4 en de VNG over het VVE-aanbod en het bereik van alle kinderen uit de doelgroep. Hiervoor krijgen de gemeenten extra geld van het rijk, oplopend tot € 43,5 miljoen in 2011. In het bestuursakkoord is ook afgesproken dat gemeenten hiervoor eigen middelen inzetten. In de bestuurlijke afspraken met de VNG is de hoogte hiervan vastgesteld op € 56,5 miljoen. In totaal is er € 100 miljoen beschikbaar. Een 100% deelname van doelgroepkinderen in 2011 is daarom realistisch.

In het Groenboek wordt gesproken over praktijkmethoden gericht op taalverwerving. Daarbij wordt de vroegtijdige taaltoets voor alle kinderen genoemd als één van de praktijkmethoden in de lidstaten om de taal van het gastland snel te verwerven. Er wordt hierbij dus niet specifiek gedoeld op de Nederlandse situatie.

De uitkomsten van een door het ITS en het SCO-Kohnstamm instituut uitgevoerd onderzoek of een taaltoets een aanvullend criterium kan zijn voor het starten met het bestrijden van onderwijsachterstanden aan het begin van de basisschool zijn voor het kabinet aanleiding geweest om geen taaltoets in te voeren. Hierover is de Kamer bij brief van 18 januari 2008 over de wijziging van de gewichtenregeling uitgebreid geïnformeerd.² Korthedshalve verwijst de minister naar de inhoud van deze brief.

2.3 Beleidsuitdagingen onderwijsachterstanden

In antwoord op vragen van de VVD-fractie geeft de minister aan dat staatssecretaris Dijkema tijdens het AO van 18 maart 2008 – mede op verzoek van de Tweede Kamer – heeft aangegeven twee ambassadeurs gemengde scholen te willen benoemen. De Kamer heeft op 14 januari 2009 informatie ontvangen over de benoeming en de taakopdracht van de heren Z. Arslan en B. Bruins.³ De werkzaamheden van de onderwijsambassadeurs hebben tot doel om op het terrein van primair onderwijs op landelijk en lokaal niveau het beeld van gemengde scholen en een toename van contacten tussen allochtone en autochtone leerlingen positief onder de aandacht te brengen.

De heer Z. Arslan is in 2008 met zijn taak begonnen en heeft o.a. verkennende gesprekken gevoerd met wethouders en ambtenaren van verschillende gemeenten over de bereidheid om te participeren in de pilots om segregatie in het onderwijs tegen te gaan. Daarnaast zijn er contacten geweest met sectorraden in het onderwijs en andere relevante organisaties die een rol spelen bij de segregatie in het onderwijs. Er is op 11 december 2008 een bijeenkomst georganiseerd in Amsterdam (Gemengde Scholen Top Amsterdam) waar een groot aantal organisaties en belangstellende discussiëren over actiepunten om het aantal

¹ Landelijke Monitor Voor- en Vroegschoolse Educatie 2008, Sardes september 2008.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 27 020, nr. 57.

³ Kamerstuk 31 293, nr. 25.

gemengde scholen in Amsterdam te bevorderen. Er zijn voorbereidende werkzaamheden uitgevoerd om in de komende periode een achttal van dergelijke bijeenkomsten in verschillende gemeenten te organiseren. De totale kosten van de inzet van de ambassadeurs, inclusief de organisatie van bijeenkomsten en hun ondersteuning bedragen circa € 180 000 per jaar.

3. Meerwaarde Europees optreden

Met de leden van de fracties van het CDA, de SP en de VVD is de minister van mening dat de meerwaarde van Europese samenwerking op het terrein van onderwijs en migratie vooral is gelegen in het uitwisselen van ervaringen tussen lidstaten. Op die manier draagt Europa bij aan de *evidence base* voor beleid, zoals de minister dat in de kabinetsreactie heeft genoemd. Hij is het ermee eens dat de Europese initiatieven op het terrein van onderwijs steeds een aanvullend, niet-verplichtend karakter dienen te hebben. Van Europese beleidsvoorschriften met een dwingend karakter kan geen sprake zijn. Hij wijst er overigens op dat het Verdrag dat ook niet toestaat.

3.1 Europese bijdrage aan de evidence base voor beleid

Gelet op het vorenstaande zou de minister het Groenboek zeker niet als een nutteloze exercitie willen kwalificeren, zoals de SP suggereert. Het Groenboek kan er immers aan bijdragen dat het leren van elkaar effectiever en doeltreffender wordt georganiseerd door ervaringen van lidstaten uit te wisselen. Een Groenboek heeft het karakter van een consultatiedocument en bevat geen voorstellen. Het afwijzen van de voorstellen uit het Groenboek, zoals de SP voorstelt, is derhalve niet aan de orde.

3.2 Mobiliteit een succes maken

Naar aanleiding van hetgeen de fracties van CDA en VVD opmerken over inburgeringscursussen voor EU-burgers, wil de minister de volgende toelichting geven.

In de reactie op de motie Ormel en later Van Hijum/Van Toorenburg heeft het kabinet reeds aangegeven dat het opleggen van een generieke inburgeringsplicht voor EU-onderdanen een inbreuk vormt op het vrij verkeer van personen en daarom in strijd is met het EG-verdrag.¹ Tevens is aangegeven dat een functiegerelateerde inburgeringsplicht niet mogelijk is. Ten aanzien van een inburgeringsplicht voor ouders met jonge kinderen, is momenteel een onderzoek in voorbereiding om finaal vast te stellen of het mogelijk is om ouders met jonge kinderen te verplichten tot het leren van de Nederlandse taal. Daarmee zijn alle juridische mogelijkheden om een taalplicht/inburgeringsplicht in te stellen voor EU-migranten onderzocht. Het is nu dus vooral zaak om de reeds bestaande mogelijkheden te benutten en gemeenten aan te sporen om inburgeringsmiddelen ook in te zetten voor deze doelgroep.

Het is wenselijk dat dit probleem op Europees niveau wordt onderkend en dat de Commissie, binnen de grenzen die het Verdrag stelt, constructief meedenkt over de manieren waarop het volgen van inburgeringstrajecten gestimuleerd kan worden. Dit in het belang van de migrerende burger, zijn of haar kinderen en -niet in de laatste plaats- de ontvangende samenleving. In dit licht moet de suggestie geplaats worden om voor de ontwikkeling van dergelijke trajecten Europese (financiële) ondersteuning beschikbaar te maken. Dat zou immers onderstrepen dat ook de Gemeen-

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 202 nrs. 22 en 25, Kamerstukken II, 2007–2008, 29 407–90 en Kamerstukken II, 2008–2009, 29 407–95.

schap er belang aan hecht dat er voldoende aanbod is van specifiek op deze doelgroep gerichte voorzieningen op het terrein van taal en cultuur.

3.3 Relatie met beleidsdiscussie over mobiliteit van jongeren

In antwoord op vragen van de VVD- fractie geeft de minister aan dat er weinig informatie beschikbaar is over de positie van kinderen van Westerse immigranten in het Nederlandse onderwijssysteem. Er zijn geen aanwijzingen dat zij in een achterstandssituatie verkeren ten opzichte van autochtone kinderen. Thans zijn er nog te weinig gegevens beschikbaar om te kunnen bepalen of dit wellicht anders ligt met betrekking tot kinderen afkomstig uit nieuwe EU-lidstaten in Oost-Europa.

De VVD-fractie vraagt voorts naar de positie van niet-migrerende burgers met een onderscheiden etniciteit of culturele identiteit, zoals Roma. Waarom de Europese Commissie in haar Groenboek niet naar deze groepen verwijst, is het kabinet niet bekend. Naar de onderwijsprestaties van deze groepen is in Europees verband geen onderzoek gedaan. In Nederland is het onderwijsachterstandenbeleid erop gericht om alle onderwijsachterstanden te bestrijden. Daarbij wordt geen onderscheid naar etniciteit gemaakt en dit onderscheid is niet (meer) bepalend voor extra bekostiging voor de scholen.

Een uitsplitsing naar allochtonen of naar groepen met een onderscheiden etniciteit of culturele identiteit is dan ook niet te geven. Landelijke gegevens over onderwijsprestaties van bijvoorbeeld Roma zijn niet voorhanden en eventueel beleid tot tegengaan van achterstanden bij deze specifieke groepen wordt niet op landelijk niveau maar plaatselijk ontwikkeld.

De Commissie stelt in de inleiding van haar Groenboek dat de aanwezigheid van aanzienlijke aantallen migrantenleerlingen gevolgen heeft voor onderwijssystemen. Scholen zullen daar rekening mee moeten houden en zich in die zin ook moeten aanpassen aan hun aanwezigheid. Dat lijkt de minister een feitelijk juiste vaststelling en hij zou daar dan ook geen waardeoordeel aan willen verbinden. De specifieke behoeften van deze leerlingen zijn uiteraard verschillend van aard. De uitdaging voor de scholen is dus om maatwerk te bieden. Waar sprake is van leerachterstanden, moeten die in een zo vroeg mogelijke fase worden aangepakt.

Naar aanleiding van de vragen van de VVD- fractie over de mobiliteit in het onderwijs, wil de minister het volgende opmerken. In de internationaliseringsagenda Hoger Onderwijs-, Onderzoeks- en Wetenschapsbeleid «Grenzeloze Goed», die hij de Kamer heeft toegezonden op 10 november 2008, staat dat het bevorderen van mobiliteit een belangrijke hoeksteen is van ons streven naar internationalisering.¹ Van de Nederlandse studenten volgt 17% een gedeelte van de opleiding in het buitenland, hiermee scoren de Nederlandse studenten «gemiddeld». Het streven is dat het percentage Nederlandse studenten dat een deel van de opleiding in het buitenland volgt in 2013 naar 25% is gestegen. Dit is een heldere en realistische ambitie waarmee Nederland in dit opzicht in de Europese kopgroep terecht kan komen.

Deze doelstelling heeft overigens alleen betrekking op studiepuntmobiliteit (dus op studenten die een deel van hun opleiding in het buitenland volgen). Studenten die hun gehele Bachelor of Master-opleiding in het buitenland volgen, vallen daar dus niet onder. De cijfers hebben betrekking op de studenten die nu studeren. Als studenten na afloop van hun studie worden bevroegd, blijken aanzienlijk meer van hen (een deel van) hun studie in het buitenland te hebben gevolgd.

¹ Tweede Kamer 2008–2009, 31 288, nr. 44.

Niet alle studenten hoeven echter buitenlandervaring op te doen. Internationale aspecten kunnen ook aan bod komen in een «international classroom». Het is aan de hogescholen en universiteiten om te bepalen in welke opleidingen buitenlandervaring echt wezenlijk is.

Bijkomend voordeel van mobiliteit is dat de inkomende mobiliteit grote invloed heeft op het internationale karakter van het Nederlandse onderwijs en onderzoek. De studenten en onderzoekers die besluiten om hun studie of onderzoek in Nederland te doen begeven zich alsnog in een internationale omgeving.

Voor mobiliteit in het mbo is in de *Internationaliseringsagenda MBO*, die staatssecretaris Marja Van Bijsterveldt op 6 januari 2009 aan uw Kamer heeft toegezonden, voor mobiliteit in het (middelbaar) beroepsonderwijs de streefwaarde geformuleerd van 0,65% mobiliteit in 2010.¹ Deze agenda onderschrijft de opvatting dat meer concrete beleidsactie nodig is om de mobiliteit in het mbo op een hoger plan te brengen en bevat daartoe ook voorstellen.

Opgemerkt wordt dat de totale mobiliteit in het mbo groter is dan uit de registratie van publiek bekostigde stages in het kader van het EU-programma «Leonardo da Vinci» en het bilaterale uitwisselingsprogramma met Duitsland (*Bilaterales Austauschprogramm Niederlande – Deutschland*, afgekort *BAND*) blijkt. Veel stages komen tot stand zonder steun van Europa of de nationale overheid. «Als we kijken naar de geregistreerde («programma»-)mobiliteit», zo wordt vastgesteld, «dan verbleef in 2007 maar 0,48 procent van de mbo-studenten minimaal twee weken in het buitenland voor studie of stage. Dit zijn nog geen 2400 jongeren.» Het streven van de regering dit percentage in 2010 te verhogen tot 0,65 procent (3200 jongeren) moet in dit licht worden gezien.

4. Conclusie

In haar Groenboek somt de Commissie enkele beleidsreacties van lidstaten op (paragraaf 3.3 van het Groenboek). Een aantal daarvan is voor Nederland zeer herkenbaar. Deze nemen ook binnen het Nederlandse beleid een voorname plaats in. Te denken valt bijvoorbeeld aan het belang van het leren van de taal van het gastland, de voor- en vroegschoolse educatie en het vergroten van ouderbetrokkenheid.

Zoals de minister in de kabinetsreactie heeft aangegeven, heeft richtlijn 77/486/EEG inzake het onderwijs aan de kinderen van migrerende werknemers geen meerwaarde meer. De richtlijn kan daarom beter worden ingetrokken. Vanzelfsprekend zal hij zich daarvoor blijven inzetten.

¹ Tweede Kamer 2008–2009, 27 451, nr. 102.