

**rijksuniversiteit
groningen**

Onderwijs aan nieuwkomers in Nederland

**Op welk onderwijs hebben zij recht? Een vergelijking van
internationale en nationale wet- en regelgeving.**

Master Thesis

Ethics of Education

Arwin van der Ploeg

S 1149547

januari 2022

Rijksuniversiteit Groningen

Faculteit Gedrags- en Maatschappijwetenschappen

supervisor: L. Guerin, P.A. van der Ploeg

tweede supervisor: S. Parlevliet

Samenvatting

Vanwege voortdurende conflicten in de wereld houden vluchtelingenstromen aan in de 21^e eeuw. Een deel van deze vluchtelingen komt als minderjarig kind, al dan niet met familie, naar Nederland. Deze kinderen hebben volgens de geldende regels recht op onderwijs, maar worden in de aanspraak op het recht op onderwijs tekortgedaan. Dit onderzoek richt zich op de vraag op welk onderwijs nieuwkomers - minderjarige kinderen die in afwachting van zijn van een asielprocedure of minderjarigen zonder rechtmatig verblijf in Nederland - recht hebben. Daartoe wordt de volgende onderzoeksvraag beantwoord: Hoe verhouden geldende nationale en internationale wetten en regels zich tot de uitvoering van de zorgplicht voor onderwijs zoals die voor de Nederlandse overheid geldt met betrekking tot het onderwijs aan nieuwkomers? Om deze vraag te beantwoorden is een documentenanalyse gemaakt van internationale en Europese wetgeving. Er werden 32 documenten geanalyseerd die richting konden geven aan een van de volgende 6 elementen van het recht op onderwijs: non-discriminatie, toegang tot onderwijs, doelstellingen van onderwijs, condities van onderwijs, positie van nieuwkomers in onderwijs en het belang van het kind. De bevindingen zijn vergeleken met de uitvoering van de zorgplicht voor onderwijs door de Nederlandse overheid, aan de hand van onderwijswetten en beoordelingskaders van de Inspectie voor het Onderwijs. De conclusies laten zien dat Nederland naar de letter van de wet haar zorgplicht serieus neemt, maar dat er in de uitvoering keuzes worden gemaakt die niet aan de eisen van internationale wetgeving voldoen. Dit leidt tot afbreuk van het recht op onderwijs voor nieuwkomers.

Keywords: recht op onderwijs, vluchtelingen, asielzoekers, migranten, minderjarigen, illegalen

Summary

Due to ongoing conflicts in the world, refugee flows keep existing in the 21st century. Some of them arrive in the Netherlands as minor children, with or without family. They are entitled to education according to applicable standards. They are however often denied the full enjoyment of their right to education. This research focuses on the education to which newcomers - minors awaiting the outcome of their asylum procedure or minors without lawful residence in the Netherlands - are entitled. To this end, the following research question was answered: How do national and international laws and regulations relate to the duty of care for education as it applies to the Dutch government as regards the education for newcomers? To answer this question, a document analysis of international and European legislation was conducted. A total of 32 documents, giving direction to one of the following 6 elements of the right to education: non-discrimination, access to education, objectives of education, conditions of education, position of newcomers in education and the best interests of the child, were analyzed. Findings were compared to the duty of care for education by the Dutch government, based on Dutch educational laws and the assessment frameworks of the Inspectorate for Education. Conclusions showed that the Netherlands consider their duty of care for education well, but choices are made in implementations of regulations that do not meet the requirements of international law. This leads to diminishing enjoyment of the right to education for newcomers.

Keywords: right to education, refugees, asylum seekers, migrants, minors, illegals

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Summary.....	3
Lijst van afkortingen.....	6
Inleiding.....	7
Theoretisch Framework.....	10
Methode.....	20
Nationale bronnen	21
Internationale Database UNTBD	22
Europese Bronnen	26
Resultaten	28
Non-Discriminatie	29
Toegang tot Onderwijs	31
Doelstellingen van Onderwijs	34
Conditie van Onderwijs	36
Positie Nieuwkomers in Onderwijs	38
Belang van het Kind	39
Framework Nederlands Onderwijsstelsel.....	40
Conclusies.....	45
Non-Discriminatie	45
Toegang tot Onderwijs	46
Doelstellingen van Onderwijs	48
Conditie van Onderwijs	49
Positie Nieuwkomers in Onderwijs	50
Belang van het Kind	51

Overige conclusies.....	51
Eindconclusie	52
Discussie.....	54
Literatuurlijst	56
Bijlagen – Verdragsbepalingen en Wetsteksten	64
B1 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens 1948 (UVRM)	64
B2 Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) 1950.....	64
B3 Europees Sociaal Handvest 1961 (herzien 1996)	64
B4 Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) 1989.....	65
B5 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) 1966.....	66
B6 Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs 1960.....	67
B7 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie 2000	68
B8 Grondwet van de Staat der Nederlanden	69

Lijst van afkortingen

Wanneer in dit document wordt verwezen naar originele documenten worden deze aangehaald in overeenstemming met de taal van de oorspronkelijke tekst. Bij publicaties van organisaties met de oorspronkelijk taal Engels, wordt de auteur met de Engelse titel benoemd. Wanneer in algemene tekst wordt verwezen, worden Nederlandse aanduidingen gebruikt. Hieronder volgt een lijst van aangehaalde organisaties en documenten. De bovenste weergave betreft de Nederlands verwijzing, de tweede *cursieve* de Engelse. Tussen haakjes staan gebruikte afkortingen.

Comité inzake de Rechten van het Kind (Comité IVRK)

Committee on the Rights of the Child (Comité, Committee CRC/UN CRC)

Comité inzake de Economische, Sociale en Culturele Rechten (Comité IVESCR)

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (Comité, Committee CESCR/UN CESCR)

Verenigde Naties (VN)

United Nations (UN)

Raad van Europa

Council of Europe (CoE)

Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR)

Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)

Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK)

Covenant on the Rights of the Child (CRC)

Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM)

Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (EVRM)

Europees Sociaal Handvest (ESH)

European Social Charter (ESC)

Grondwet van de Staat der Nederlanden (GW)

Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)

Inleiding

Volgens de meest recente gegevens van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) (2021) verbleven er 7331 minderjarige kinderen tot 18 jaar in opvanglocaties in Nederland. Elk van deze kinderen heeft, ongeacht verblijfsstatus, recht op onderwijs gedurende het verblijf op Nederlands grondgebied (Maarse, Van Es, & Schilder, 2017; Onderwijsraad, 2017; Inspectie van het Onderwijs, 2019)). Dit vloeit voort uit Internationale wet- en regelgeving waarvan de Leerplichtwet (1969) de nationale uitwerking is, en geldt voor elk kind tussen de 5 en 18 jaar. Voor deze groep ‘nieuwkomers’ is het volgen van onderwijs echter niet vanzelfsprekend (Crul, Keskiner, Schneider, Lelie, & Ghaemina, 2016; Onderwijsraad, 2017). Ook al hebben ze recht op onderwijs zodra zij zich op ons grondgebied bevinden, er zijn talloze drempels bij de adequate uitvoering van dit recht. Zo zijn de *condities* waaronder het onderwijs wordt gegeven van invloed, zoals bijvoorbeeld de vele verhuizingen die asielzoekerskinderen moeten doorstaan (Donkers, Kloosterboer, Kooistra, Van Os, & Smets, 2013). De *inhoud* van het onderwijs sluit vaak ook niet aan bij de positie van nieuwkomers (Van der Ploeg, 2018; Verhaeghe & Derluyn, 2014). Er worden drempels opgeworpen die afhankelijk zijn van de verblijfstitel, doordat uitgeprocedeerde nieuwkomers vanwege hun status niet volledig aan de maatschappij kunnen deelnemen. Daardoor is onderwijs niet gericht op een alledaagse of toekomstige realiteit en volgen nieuwkomers geen ononderbroken ontwikkelingslijn, hetgeen wel zou moeten volgens de Leerplichtwet. En het psychosociale welbevinden van de kinderen in kwestie kan van invloed zijn op hun mogelijkheid om onderwijs te volgen, omdat deze groep niet de juiste ondersteuning krijgt vanwege procedurele redenen veroorzaakt door hun status (Pieloch, McCullough, & Marks, 2016; Blom, 2017; Coppens & Van Gent, 2016; Vandenhole et al., 2011).

Waar de Nederlandse wet van een ‘plicht’ tot het volgen van onderwijs spreekt, komt het ‘recht op onderwijs’ in meerdere, door Nederland geratificeerde verdragen naar voren. Het *Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en fundamentele vrijheden (EVRM)*, benoemt het recht op onderwijs in artikel 2. In het *Internationaal verdrag voor de rechten van het Kind (IVRK)* is het recht op onderwijs vastgelegd in de artikelen 28 en 29. En in artikel 13 en 14 van het *Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten (IVESCR)* wordt het recht nogmaals erkend voor alle kinderen, ongeacht hun status (Defence for Children, 2017). In de preambule bij dit verdrag wordt gerefereerd aan de *Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens*, waarvan artikel 26 het recht op onderwijs benoemt. Een laatste omschrijvingen is te vinden in

het Europees Sociaal Handvest (ESH) waarvan artikel 17 het recht op onderwijs vormgeeft. Artikel 14 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie benoemt ook een recht op onderwijs, maar in dit document zijn nieuwkomers afkomstig uit niet-lidstaten bij het Handvest uitgesloten van bescherming via de bepalingen over de werkingssfeer van het Handvest in de bijbehorende bijlage (Slingenberg, 2010).

De omzetting van deze internationale verplichtingen tot het eerbiedigen van het recht op onderwijs vindt in Nederland plaats via nationale wetgeving. Internationale wetgeving is vooralsnog in geringe mate van betekenis voor een individu dat onderdaan is van een staat die partij is bij een internationaal verdrag (Heida, 2012), alhoewel daar in enige mate een nuance in lijkt te komen (Van Os, 2012a; Rodrigues, 2012). Artikel 23 van de Nederlandse Grondwet (GW) schept de inspanningsverplichting voor de nationale overheid om het recht op onderwijs vorm te geven. Via artikel 94 GW kan worden afgeleid dat de uitvoering van deze overheidsplicht niet in strijd mag zijn met bepalingen uit internationale verdragen. Er zijn echter talloze onderzoeken die aantonen dat de overheid tekortschiet in de uitoefening van deze zorgplicht (De Kinderombudsman, 2016; Kromhout, Kloppenburg & van Doorn, 2015; Laemers, 2008).

Het IVRK stelt in artikel 3 duidelijk dat ‘het belang van het kind’ in alle procedures die betrekking hebben op het kind, voorop staat. Volgens Van Os (2012a) kan dit belang niet los worden gezien van de invulling daarvan door de rechten die het verdrag dit kind biedt. Nieuwkomers zouden als kind met rechten gezien moeten worden, en niet als migranten ten aanzien van wie beleid niet gericht is op verblijf en integratie in het land van aankomst (Verhaeghe & Derluyn, 2014). Dit onderzoek richt zich niet alleen op de nationale en internationale juridische kant van het recht op onderwijs, het legt een verbinding met de context en de condities die ervoor moeten zorgen dat deze groep nieuwkomers kan genieten van het recht op onderwijs op een non-discriminatoire wijze en vanuit het beginsel van gelijkheid.

De geschetste problematiek van (vluchtelingen)kinderen in opvanglocaties van het COA illustreert de sociale relevantie van dit onderzoek en rechtvaardigt academische verdieping van de oorzaken van hun problemen. Via een analyse van documenten zal gepoogd worden een beeld te schetsen van het recht op onderwijs

zoals internationale wetgevers dit voor ogen hebben. Een daaraan gekoppeld documenten- en literatuuronderzoek zal pogen inzichtelijk te maken in hoeverre de Nederlandse overheid daarmee rekening houdt bij de uitvoering van de zorgplicht voor onderwijs. Op deze wijze hoopt dit onderzoek te voorzien in een theoretische en juridische basis voor meer empirisch onderzoek naar de positie van nieuwkomers in het Nederlandse onderwijs.

Met het oog op de structuur van dit onderzoek diende dit inleidende hoofdstuk als verkenning van het spanningsveld tussen de plicht van de Nederlandse overheid om voor onderwijs te zorgen, en de realiteit daarvan. In het volgende hoofdstuk wordt het theoretische kader geschetst om te verkennen welke verschillen er zijn in de benadering van het recht op onderwijs. Ook worden hier al enkele relevante verdragen en wetten en hun opstellers uitgelicht om het gebruikte juridische framework op zowel internationaal als nationaal gebied duidelijk te maken. Gebruikte begrippen en definities worden verduidelijkt zodat dit hoofdstuk fungeert als de basis voor de rest van het onderzoek. In het daaropvolgende hoofdstuk wordt de gebruikte methode voor de documentenanalyse en de verwerking toegelicht. Daarna worden de resultaten besproken en gekoppeld aan de relevante bevindingen uit de literatuur. Afsluitend volgt een conclusie waarin de resultaten worden beschouwd in het licht van de onderzoeksvraag, leidend tot de beantwoording daarvan met daarbij een normatief oordeel over de Nederlandse overheid in de uitvoering van haar zorgplicht voor onderwijs aan nieuwkomers. Tevens zal er plaats zijn voor reflectie op het onderzoek om de beperkingen en hiaten ervan toe te lichten en worden opties voor mogelijk vervolgonderzoek uiteengezet.

Theoretisch Framework

Het recht op onderwijs is over het algemeen goed gedocumenteerd, maar er bestaan uiteenlopende visies op de reikwijdte en de inhoud ervan. Het maakt verschil vanuit welke gedachte onderwijs wordt beschouwd: als een recht voor de ontvanger, als een plicht om in te voorzien door een overheid, als een middel om andere (mensen)rechten te promoten en gestalte te geven of als een combinatie hiervan (Vandenhole et al., 2011; Coomans, 1992). En er zijn nog meer invalshoeken denkbaar. Om zo goed mogelijk recht te doen aan het begrip onderwijs in de termen van de gestelde onderzoeksvraag en de discussie daarbij, en om de lezer daardoor te voorzien van een helder begrip van de term onderwijs, is het noodzakelijk een duidelijk framework neer te leggen. In dit onderzoek zal er op basis van verdrags- en wetsteksten gezocht worden naar de betekenis van het recht op onderwijs. De uitkomst daarvan vormt de basis van de rest van het onderzoek. Vanwege de aard van deze documenten zal in dit hoofdstuk ook enige aandacht besteed worden aan de ‘internationale wetgevers’ en de structuren waarbinnen verdragen en bepalingen tot stand komen. Dit heeft uiteindelijk zijn weerslag op de vormgeving van onderwijs op nationaal niveau. Maar eerst wordt een uitleg gegeven van de term ‘nieuwkomers’, de uiteindelijke ontvangers van onderwijs zoals bedoeld in de onderzoeksvraag.

Onder ‘nieuwkomers’ wordt de groep kinderen verstaan die nog maar relatief kort (minder dan 4 jaar) in Nederland is en die de Nederlandse taal onvoldoende beheerst om aan het onderwijs deel te kunnen nemen (Inspectie van het Onderwijs, 2016). Nieuwkomers genieten onderwijs op verschillende typen scholen, variërend van scholen verbonden aan een asielzoekerscentrum tot scholen met enkele klassen voor nieuwkomers. Ook bestaan er scholen (met een schakelklas) waar de leerlingen geheel in het Nederlandse onderwijs zijn geïntegreerd. Niet alle nieuwkomers zijn vluchtelingen, ook kinderen van arbeidsmigranten of kinderen die via gezinshereniging naar Nederland komen kunnen als ‘nieuwkomer’ gekwalificeerd worden. Zij ervaren echter vanwege hun achtergrond en verblijfsmogelijkheden in Nederland weinig tot geen problemen met het volgen van onderwijs. Binnen de groep nieuwkomers zijn problemen rondom onderwijs het grootst voor de groep die als vluchteling naar ons land komt (Onderwijsraad, 2017), waarbij ongedocumenteerde kinderen een zwaardere doorwerking van de problemen ervaren omdat zij in afwachting zijn van een verblijfsstatus of daar juist voor afgewezen zijn (Vandenhole et al., 2011; Kromhout, Kloppenburg & Van Doorn, 2015; Van Os, 2012a). In internationale literatuur wordt deze groep ook aangeduid met de termen ‘migrants’ en ‘refugees’, waarmee

de kern van de problematiek duidelijker toegespitst wordt op de groep die op grond van status een zekere mate van discriminatie kent in het genieten van het onderwijsrecht.

‘Nieuwkomers’ zoals bedoeld in de onderzoeksvraag zijn dus de kinderen die op grond van afkomst, verblijf en status mogelijk niet op gelijke voet met Nederlandse kinderen van onderwijsvoorzieningen gebruik kunnen maken.

Vervolgens dient zich de vraag aan hoe de term ‘onderwijs’ gedefinieerd moet worden binnen de reikwijdte van de onderzoeksvraag. Er is geen eenduidige definitie van onderwijs in de literatuur te vinden. Er zijn daarom meerdere invalshoeken gebruikt om de mogelijke verkenningen te illustreren en ter onderbouwing van de gemaakte keuzes. De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM) uit 1948 spreekt van het recht van eenieder op onderwijs. Aan onderwijs wordt de bedoeling toegedicht dat het gericht zal zijn op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid en op de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Deze doelgerichtheid geeft uiting aan de beoogde uitkomsten van onderwijs, terwijl andere definities zich richten op het proces waaruit onderwijs bestaat. Zo is volgens de Algemene Vergadering van de United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), onderwijs “the entire process of social life by means of which individuals and social groups learn to develop consciously within, and for the benefit of, the national and international communities, the whole of their personal capacities, attitudes, aptitudes, and knowledges” (Van Bueren, 1995). Alhoewel, voor het doel van het uitbannen van discriminatie ziet diezelfde UNESCO onderwijs ook als “all types and levels of [formal] education, including access to education, the standard and quality of education, and the conditions under which it is given” (Hodgson, 1996). Hodgson heeft een meer algemene benadering van het proces. Onderwijs omvat “all activities by which a human group transmits to its descendants a body of knowledge and skills and a moral code which enable that group to subsist.” De UNESCO vindt zowel het proces als de inhoud en het resultaat van onderwijs van belang. Hodgson typeert alleen het proces van kennisoverdracht. Dit onderscheid is van belang omdat het zien van onderwijs als een ‘proces’ aansluit bij de benadering van natuurlijke rechten: rechten waarop een individu aanspraak maakt omdat ze horen bij het ‘mens-zijn’ en als zodanig superieur zijn aan ‘positief recht’, oftewel geschreven recht. Filosofen als Rousseau en Locke meenden om deze reden dat ouders verplicht waren hun kinderen van onderwijs te voorzien totdat zij ‘voor zichzelf konden zorgen’ omdat dit van nature aan een kind toekomt (Hodgson, 1996). Onderwijs zien als een uitkomst van een bepaald doel impliceert dat iemand daarvoor verantwoordelijk is en

het recht op het ontvangen daarvan dus afdwingbaar is, doch niet in de zin van de ‘ouderlijke verantwoordelijkheid’. Volgens Van Bueren (1995) doelt de term ‘onderwijs’ uit deze visie en zoals hij gebruikt wordt in internationale instrumenten op de meer formele typen van instructies zoals die in verschillende onderwijsinstituten aangeboden worden. Zij beoordeelt onderwijs op basis van de inhoud van dat onderwijs. In uitspraken en documenten van internationale (rechts)instanties is deze visie bevestigd. Dat brengt echter nieuwe vragen met zich mee, want kan hieruit een recht óp onderwijs worden afgeleid, of geldt er een plicht om in onderwijs te voorzien? De vraag kan daarnaast gesteld worden wie de eventuele rechthebbende is of wie de plichtdrager.

Als onderwijs als recht gezien wordt, is een eerste tweedeling gelegen in de vraag of onderwijs als sociaal recht of als politiek recht gekwalificeerd wordt. Bestaande verdragen impliceren dat beide keuzes naast elkaar horen te bestaan, omdat de rechten een eenheid vormen en onderling van elkaar afhankelijk zijn (Van Bueren, 1995; Coomans, 1992). In de eerste situering wordt onderwijs gezien als de uitkomst van een inspanning van de overheid om het recht op onderwijs te verwezenlijken. De tweede benadering hoort bij het uitgangspunt dat aan elke ouder in beginsel de vrije keus van religieus en moreel onderwijs toekomt (Coomans, 1992). In de UVRM werden beide aspecten nog ondeelbaar in artikel 26 benoemd: Eenieder heeft recht op onderwijs en aan ouders komt in de eerste plaats het recht toe om de soort opvoeding en onderwijs te kiezen. De historische discussie over de vraag of mensenrechten als eenheid moeten worden gezien of deelbaar zijn, wordt hier niet besproken. Het gegeven echter dat onder de vlag van de VN de (niet juridisch bindende) bepalingen uit het UVRM later omgezet werden in twee aparte juridisch bindende verdragen (het Internationaal Verdrag inzake Burger en Politieke Rechten (IVBPR) en het Internationaal verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR)), legitimeert de keuze om voor dit onderzoek aan te sluiten bij de visie van onderwijs als sociaal recht. Het verschaft tevens een argument om de overheidszorgplicht voor onderwijs als onderdeel van juridisch bindende verdragen onder de loep te nemen.

Deze vraag loopt parallel met de formulering van het onderwijsrecht in diverse verdragen. Terwijl in de meeste internationale instrumenten het recht op onderwijs positief geformuleerd is, hanteert het EVRM als enige een negatieve formulering waarin het recht op onderwijs niet onthouden mag worden. Dat is opmerkelijk, omdat het recht op onderwijs veelal wordt gezien als een provisionair recht, een recht dat de ontvanger ‘van iets voorziet’, zoals ook het geval is met de meeste rechten uit het IVRK (Van den Brink, 2006; Bischoff

van Heemskerck, 1999; Archard, 2015). Hodgson (1996) lijkt zich daar deels in te kunnen vinden:

Compulsory elementary education appears to be based on the notion that every person has an irrevocable entitlement to a period of education at public expense. The apparent inconsistency between the right to education and the compulsory nature of elementary education can be accommodated if the term "compulsory" is intended to imply that no person or body can prevent children from receiving a basic education. This imposes an obligation on the State to ensure that children receive at least an elementary education in circumstances of parental neglect or ignorance, for example. (p. 241)

Het verbod van onthouding van het recht op onderwijs in het EVRM kan zich dus alleen tot overige verdragen verhouden als het verbod een verplichting oproept voor een staat om in onderwijs te voorzien. Vermeulen (2005) vindt deze gevolgtrekking niet per se logisch. Hij stelt de vraag of een aan de overheid gerichte instructie om onderwijs te realiseren aan ouders een mogelijkheid verschaft om kinderen thuis te houden als het geboden onderwijs hen niet zint, omdat de verplichting uit de norm niet aan hen als ouders gericht is. Dit roept de vraag op of een wettelijke formulering van recht op onderwijs, daarmee scheppende een leerplicht, afhankelijk van elkaar te onderscheiden 'plichtsdragers' kent. Impliceert het wettelijke recht op onderwijs gelijktijdig de plicht voor een overheid voor onderwijs te zorgen en de plicht voor ouders om hun kind aan onderwijs te laten deelnemen? Verondersteld mag worden dat het antwoord enerzijds ligt in de samenhang van het onderwijsrecht als eerder genoemd sociaal én politiek recht. Anderzijds, als onderwijs als een sociaal recht geconstrueerd kan worden en dus een plicht voor een overheid in het leven roept zoals Vermeulen het ziet, dan impliceert dat ook dat die overheid er werk van moet maken dat het verschaft onderwijs daadwerkelijk gevolgd wordt. Aan ouders rest dan alleen de keus voor een van de geboden onderwijsmogelijkheden, zoals ook in jurisprudentie is bevestigd (Van Bueren, 1995). Van Bueren verklaart vervolgens deze negatieve formulering in het EVRM ook vanuit het feit dat tijdens de oprichting van het verdrag alle lidstaten al aan hun verplichting voldeden en dat de enige bescherming er dus uit kon bestaan dat onderwijs iemand niet onthouden mocht worden. Aanvullend wordt gesteld dat deze negatieve formulering er in Europees verband voor heeft gezorgd dat voor andere vormen dan het verplichte primaire onderwijs, geen zorgplicht kon worden geconstrueerd. Een positief geformuleerd recht op onderwijs, zoals in de meeste verdragen, kent dus een grotere

reikwijdte en zwaardere implicaties voor de daaruit voortvloeiende overheidsverplichtingen, maar slechts ten aanzien van vrij toegankelijk en verplicht primair onderwijs.

Samenhangend met het hierboven genoemde tweeledige karakter van het beginsel van de zorgplicht voor onderwijs en het niet mogen onthouden van onderwijs, is de vraag aan wie deze instructie gericht is. Daarbij zijn een paar invalshoeken van belang: tot wie zijn de verdragsbepalingen gericht als ontvanger van onderwijs en hoe is de afdwingbaarheid geregeld? Hieruit kan voortvloeien wie aanspraak kan maken op het recht. Om met het eerste te beginnen zijn de meeste onderwijsrechtelijke artikelen gericht tot ‘de mens’, ‘eenieder’ of ‘het kind of de jeugdige’. In de oudere verdragen die zich veelal tot ‘de mens’ richtten, werd het kind impliciet meegewogen. Ook al zijn kinderen de hoofdontvangers van onderwijs, het recht van hun ouders om een zeker mate van controle op hun onderwijs uit te oefenen werd juist beschermd. In recentere verdragen is echter duidelijker geworden dat kinderen zowel het recht op onderwijs als rechten in onderwijs bezitten (Van Bueren, 1995; Van den Brink, 2006). Lang werd hier tegenin gebracht dat rechten alleen berusten bij degenen die daarmee hun wil kunnen uitoefenen, en dit kan met betrekking tot jonge kinderen niet gesteld worden (Archard, 2015). Maar daarmee wordt aan het belang van kinderen in de maatschappij voorbijgegaan. Van het recht op onderwijs gaat namelijk een emancipatoir karakter uit. In dit verband noemt de VN onderwijs als “the primary vehicle by which economically and socially marginalized . . . children can lift themselves out of poverty and obtain the means to participate fully in their communities” (UN, 2020a). Van onderwijs kan zelfs gezegd worden dat het voor elk kind bij uitstek het middel is om zijn volledige potentieel te kunnen benutten, vergelijkbaar met de onderwijsbepaling in de UVRM (Van Bueren, 1995). Het onderwijsrecht berust volgens haar daarom niet bij de ouder, maar bij het kind. De ouder draagt tot op zekere leeftijd van het kind de verplichting om dit belang van het kind zo goed mogelijk vorm te geven. Daarom worden rechten tegenwoordig veelal gefaseerd toegekend aan kinderen, te beginnen met die toekenning, waarop vervolgens de uitoefening en een eventueel afdwingen van rechten volgen. Daarbij is de eerste stap dat kinderen dus zelfstandig drager zijn van rechten zoals het recht op onderwijs.

De vraag kan nu worden gesteld wat het onderwijs behelst waar kinderen recht op hebben, en wat volgens de UNESCO en Van Bueren (1995) als de inhoud van onderwijs moet worden beschouwd. Gesteld werd al dat kinderen zowel recht óp, als rechten in onderwijs bezitten. Tomasevski (2001) onderscheidt twee categorieën van verplichtingen voor overheden om onderwijs inhoudelijk uitvoerbaar te maken: het recht óp onderwijs mogelijk

maken en rechten in onderwijs faciliteren. Beide bestaan permanent naast elkaar en kunnen niet zonder elkaar het recht op onderwijs vormgeven. Daarom zijn de vier typering van haar 'framework for quality education' niet los van elkaar te zien. Het recht *op* onderwijs wordt vormgegeven door de termen **Availability** en **Accessibility**. De rechten *in* onderwijs komen voort uit **Acceptability** en **Adaptability** (Tomasevski, 1999; 2001). *Availability* ziet erop toe dat onderwijs beschikbaar moet zijn. Daarvoor geldt een zeer ruim op te vatten inspanningsverplichting voor staten, ook op financieel gebied. Staten moeten scholen dus zelf actief beschikbaar maken of faciliteren dat andere partijen scholen kunnen oprichten. *Accessibility* behelst een actieve verplichting voor staten om er zorg voor te dragen dat scholen en onderwijs toegankelijk zijn: Er mogen geen fysieke of administratieve belemmeringen zijn om onderwijs te volgen en geen financiële belemmeringen voor zover het verplicht onderwijs betreft. De minimumeis betreft toegang tot 'free, compulsory education' voor alle kinderen in de daartoe gerechtigde leeftijd. Daarnaast houdt deze term ook een verbod op discriminatie in, in die zin dat op basis van gelijkheid elk kind dat daartoe gerechtigd is ook toegang heeft tot onderwijs. *Acceptability* betreft in de eerste plaats een minimumstandaard van de condities waaronder het onderwijs gegeven wordt, zoals hygiëne- en veiligheidseisen, leskwaliteit en kwaliteit van leraren en het pedagogisch schoolregime. Daarnaast gelden ook algemenere eisen als een verbod op censuur in schoolmiddelen, een verbod op lijfstraffen en de eis dat de instructietaal begrijpelijk moet zijn voor minderheden. *Adaptability*, als laatste, ziet erop toe dat onderwijs daadwerkelijk genoten kan worden, juist ook wanneer daarvoor aanpassingen nodig zijn. Zo moeten minderheden, gehandicapten of migranten onderwijs op een dusdanig aangepaste manier krijgen, dat zij daadwerkelijk onderwijs kunnen volgen. Daarnaast moet het onderwijs zich kunnen aanpassen aan de behoeften van de leerling, met inachtneming van de belangen van het kind en gelet op zijn toekomst. Het onderwijs waar een kind recht op heeft, moet dus qua inhoud aan deze vier vereisten voldoen om succesvol te kunnen spreken van goed onderwijs.

Nu het recht op onderwijs zowel vorm als inhoud heeft gekregen in de zin van de onderzoeksvraag, laat dit de kwestie van de afdwingbaarheid van dit recht nog onbeantwoord. Deze kwestie is complex omdat dit samenhangt met de manier waarop verdragen in de Nederlandse rechtsorde doorwerken, en tevens afhankelijk is van verschillende factoren die bij dit proces betrokken zijn. Om te beginnen is Nederland een gematigd monistisch land. Dat wil zeggen dat de Nederlandse Grondwet via artikel 93 en 94 bepaalt dat internationale verdragen na ratificatie deel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde (Liefwaard & Doek,

2015). Dat betekent niet dat deze rechten direct voor de Nederlandse rechter in te roepen zijn. Dat geldt alléén voor zover de zogenaamde ‘rechtstreekse werking’ uit de verdragstekst zelf, of uit de goedkeuringswet bij een verdrag valt af te leiden. In de meeste gevallen echter kan dit pas als de Nederlandse rechter aan de betreffende bepalingen directe werking heeft toegekend indien zij voldoende concreet zijn geformuleerd en daarmee eenieder kunnen verbinden. De rechter gaat daarvoor na of de bepalingen zodanig hanteerbaar zijn dat ze kunnen worden toegepast en kijkt naar de aard, de inhoud, de strekking en de formulering van de bepaling en betreft eventueel ook de bedoeling van de wetgever bij de totstandkoming van de goedkeuringswetgeving en de bedoeling van de opstellers van het verdrag (Beltman & Zijlstra, 2013). Aan het EVRM is wel directe werking toegekend bij de opstelling ervan maar bij vrijwel de meeste verdragen, waaronder het IVRK, is slechts ten dele aan vooraf bepaalde artikelen rechtstreekse werking toegekend (Beltman & Zijlstra, 2013). Dit is voornamelijk door de Nederlandse rechter niet gebeurd ten aanzien van het recht op onderwijs. Dit heeft implicaties voor de afdwingbaarheid, die daardoor geen vanzelfsprekendheid is volgens Coomans (1992). Hij stipt sociale rechten zoals het onderwijsrecht aan als ‘programmarechten’, rechten die stapsgewijs ingevoerd worden afhankelijk van de fase van economische ontwikkeling en de beschikbare financiële middelen van een staat. Dit soort rechten is vaak niet specifiek genoeg om rechtstreekse te kunnen werken (Pulles & Wörsst, 2012). Toezicht op en naleving hiervan geschiedt door een systeem van periodieke statenrapportages. In dit systeem zijn er geen zelfstandige rechtendragers die schenders van hun recht individueel kunnen aanspreken. Staten kunnen alleen verantwoordelijk worden gehouden door een toezichthoudend comité waarbij de verantwoordelijkheid zich uitstrekt over de zorgplicht en de verplichtingen om onderwijs vorm te geven middels een uitgewerkt ‘programma’. Deze controles zijn niet ten behoeve van individuele gevallen en er is ook geen individueel klachtrecht bij een dergelijk comité. Coomans (1992) ziet wel mogelijkheden om via een beroep op het gelijkheidsbeginsel bepaalde sociale rechten af te kunnen dwingen, als in de context van de maatschappelijke ontwikkeling het voor de hand ligt dat een bepaalde standaard voor iedereen zou moeten gelden. Daarnaast kan er sprake zijn van een juridisch effect wanneer in bindende uitspraken van het Europees Hof van Justitie of het Europees Hof voor de Rechten van de Mens naar specifieke, niet rechtstreeks werkende verdragsbepalingen wordt verwezen. In de rechtspraak kunnen bovendien de niet rechtstreeks werkende regels in een concreet geval gebruikt worden als accessoire bepalingen bij de interpretatie van bindende rechtsregels waardoor er toch een (indirecte) bindende werking ontstaat (Beltman & Zijlstra, 2013). Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn via de interpretatie van ‘het belang

van het kind' in artikel 3 van het IVRK. Dit artikel kan niet worden vormgegeven zonder de rechten in ogenschouw te nemen die de rest van het verdrag aan een kind biedt (Van Os, 2012a). Zo zou het recht op onderwijs als een gerechtvaardigd belang van een kind meegewogen kunnen worden in procedures aangaande dat kind. Ook Heida (2012) meent dat aan de directe werking van de bepalingen uit het IVRK vanwege de progressieve ontwikkeling van het internationale recht krachtens artikel 90 GW een belangrijker wordende rol toegedicht mag worden. Echter, voor vreemdelingenzaken is door de hoogste rechter in Nederland, de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, bepaald dat het belang van het kind alleen marginaal getoetst mag worden in procedures aangaande dat kind. De rechter mag in een vreemdelingenprocedure zodoende alleen kijken of er rekening is gehouden met het belang van het kind, maar niet toetsen wat dat belang is of had moeten zijn (Liefwaard & Doek, 2015; Beltman & Zijlstra, 2013; Van Os, 2012b). Dit staat haaks op meerdere Belgische beslissingen waarin juist aan minderjarige asielzoekers het recht op onderwijs werd toegekend via deze constructie (Vandenhole, 2014). De Belgische rechter lijkt bewust rekening te hebben gehouden met het emancipatoire karakter van onderwijs, door onder meer te stellen dat een minderjarige vreemdeling recht op onderwijs toekomt zolang er geen eindkwalificatie is behaald. Bovendien stelt hij dat kinderen zelfstandig voor een rechter kunnen optreden in zaken waarin het recht op onderwijs in het geding is, of in de context van migratieprocedures (Vandenhole, 2014). En ook heeft een andere Nederlandse bestuursrechter, de Centrale Raad van Beroep, in enkele zaken vastgesteld dat artikel 3 van het IVRK op zijn minst bepaalde specifieke verplichtingen jegens minderjarige illegale asielzoekers kan opleggen (Pulles, 2011). Pulles stelt dan ook dat het moeilijk vol te houden is dat een norm van internationaal recht afwisselend wel en geen rechtstreekse werking heeft.

In de inleiding is al even kort het Handvest van de Grondrechten van de EU genoemd. In de bijlage daarbij is de werkingssfeer gelimiteerd tot rechtmatig verblijvende personen op het grondgebied van de lidstaten van de EU. Het handvest geldt bovendien alleen voor zover er Europese rechtspraak ten uitvoer wordt gelegd en wordt samen met de rechten uit het EVRM in ogenschouw genomen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het Europees Hof van Justitie moeten met elkaars uitspraken rekening houden om de eenheid van het verdrag en het handvest te bewaken. Op deze wijze zijn aan illegale minderjarige asielzoekers in een aantal gevallen dezelfde rechten toegekend als aan rechtmatig verblijvende personen die binnen de reikwijdte van verdrag en handvest vallen, op grond van het non-discriminatie beginsel (Slingenberg, 2010). Ktistakis (2013) meent daarbij

zelfs dat het van toepassing verklaren van rechten gelinkt aan 'life and dignity' op illegale minderjarige asielzoekers naar analogie ook voor het recht op onderwijs kan gelden:

The right to education . . . constitutes a right to which every person is entitled. It [the European court of Human Rights] affirmed the universality of the right to education by holding that the exclusion of children because their parents were not regularly registered migrants violated the ECHR and the right to education. (p. 60-61)

Al met al is het lastig te zeggen of, ondanks de aanname van de toegenomen waarde van de rechtstreekse werking van met name het IVRK, het recht op onderwijs in zijn algemeenheid in Nederland rechtstreeks afdwingbaar is. In het bijzonder geldt dit voor nieuwkomers, gezien de marginale toetsing van hun belangen voor zover hun status als migrant van invloed is. Daarnaast is er tussen verschillende organen op wereld-, Europees en nationaal niveau geen eenduidige manier te ontdekken van de uitleg of toekenning van directe werking van het recht op onderwijs.

Concluderend, in het kader van de onderzoeksvraag kan onderwijs gezien worden als een sociaal grondrecht, een recht dat aan Staten de inspanningsverplichting opdraagt om in onderwijs te voorzien en waarbij in ieder geval 'free, compulsory, primary education' gegarandeerd moet zijn. Dit onderwijs wordt enerzijds gekenmerkt door elementen die voorschrijven op welke uitkomsten onderwijs gericht moet zijn en geven daarmee uiting aan het emancipatoire karakter van onderwijs. In deze zin zijn kinderen bij uitstek dragers van het onderwijsrecht. Anderzijds behelst onderwijs ook de feitelijke omstandigheden van onderwijs, ook wel weergegeven als recht op onderwijs en rechten in onderwijs. In dat kader mag aan goed onderwijs een aantal extra eisen gesteld worden, om vast te kunnen stellen of het recht op onderwijs ook daadwerkelijk genoten kan worden. Deze eisen worden geformuleerd als de *availability, accessibility, acceptability en adaptability* van onderwijs. Of en in welke mate het recht op onderwijs afdwingbaar is, is afhankelijk van diverse omstandigheden en lijkt mede samen te hangen met de bescherming die verschillende verdragen voor ogen hebben en de interpretatie daarvan door de Nederlandse rechter. Er is progressie te zien in de mate van het toekennen van rechtstreekse werking aan rechten uit het IVRK, vooral ook wanneer buitenlandse jurisprudentie in ogenschouw genomen wordt, maar voor Nederland zijn in de rechtspraak vooralsnog geen aanknopingspunten te vinden om te concluderen dat rechters hier dagelijkse praktijk van maken. Deze overwegingen leiden tot de in de inleiding geconstateerde spanning tussen het recht op onderwijs dat voor nieuwkomers geldt en de door

hen ervaren realiteit van dat recht. Om dit contrast nader te verkennen is daarom de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *Hoe verhouden geldende nationale en internationale wetten en regels zich tot de uitvoering van de zorgplicht voor onderwijs zoals die voor de Nederlandse overheid geldt met betrekking tot het onderwijs aan nieuwkomers?*

De theoretische basis die in dit hoofdstuk werd verkend, heeft geleid tot de selectie van meerdere documenten van internationale en Europese organen. In het volgende hoofdstuk wordt weergegeven op welke manieren deze documenten zijn geanalyseerd en hoe de daarop gebaseerde bevindingen tot stand zijn gekomen.

Methode

Om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, is er gekozen voor een documenten- en literatuuronderzoek. In de eerste plaats leent de vraagstelling zich niet goed voor een empirisch onderzoek, omdat de onderzoekstermen te breed en algemeen zijn om op deze wijze te kunnen verkennen. De verhouding tussen internationaal en nationaal recht laat zich niet makkelijk uitdrukken in modellen en tabellen. Daarnaast bieden, juist vanwege de juridische inslag van de onderzoeksvraag, geschreven (rechts)bronnen de beste grondslag voor de analyse. Het documentenonderzoek is uitgevoerd met inachtneming van de eisen die Flick (2014) aan documentenanalyse stelt. Deze teksten zijn geselecteerd op basis van authenticiteit, geloofwaardigheid, representatie en betekenis (Flick, 2014). De authenticiteit is van belang omdat juist de originele bedoeling van de internationale wetgevers richting geeft aan de inhoud van het recht op onderwijs. De geloofwaardigheid mag daarnaast worden aangenomen: In dit geval is er geen enkele twijfel dat de inhoud van de documenten niet als geloofwaardig aan te merken zou zijn, vooral ook omdat ze afkomstig zijn van gezaghebbende organen. De documenten zijn daarnaast bij uitstek representatief voor de weergave van hun inhoud. Ze passen in de structuur van communicatie van de opstellers en zijn onderling van vergelijkbare aard, voor zover zij de juridische waarde van verdragen uitleggen. En daarnaast zijn ze erop gericht om op een heldere en begrijpelijke manier betekenis te geven aan verdragen en daardoor als documenten voor dit onderzoek bruikbaar. In de beantwoording van het nationale deel van de vraag zijn literatuurbronnen juist van meerwaarde, omdat zij een goed beeld schetsen van het onderwijsrecht op nationaal niveau. Een apart documentenonderzoek van nationale domein zou weinig meer toevoegen dan wat anderen reeds hebben geformuleerd. Een verkorte weergave van de nationaalrechtelijk geldende wetten op basis van literatuur is daarom voor de beantwoording van dit deel van de vraag gepast. Beide benaderingen worden nu toegelicht.

De in het vorige hoofdstuk gecreëerde visie op het recht op onderwijs dient als grondslag voor de analyse. De relevante verdragsbepalingen zijn als uitgeschreven tekst te vinden in de bijlage en fungeren als de primaire bronnen of documenten in het onderzoek. Binnen het domein van internationale organisaties hebben verdragsbepalingen echter als ‘kale tekst’ weinig betekenis. Deze betekenis wordt toegekend via aanvullende commentaren en adviezen van de internationale instanties uit wier naam het verdrag is opgesteld en waarin zij de bedoelingen en intenties van de betreffende bepalingen uiteenzetten. De analyse zal zich daarom hierop richten. Binnen VN-instanties zijn er twee verschillende typen commentaren of

adviezen te onderscheiden: *General Comments* van zowel het Comité inzake de Rechten van het Kind (Comité IVRK/CRC), ook wel Kinderrechtencomité genoemd, als van het Comité dat toezicht houdt op de naleving van het Internationaal Verdrag inzake de Economische, Culturele en Sociale Rechten (Comité IVESCR/CESCR), en *Concluding Observations*. *General Comments* zijn algemene richtlijnen opgesteld voor alle lidstaten van de VN, waarin specifieke uitleg over en bedoelingen van verdragsbepalingen uiteen worden gezet. Ze worden gezien als een gezaghebbende interpretatie van VN-verdragen (Defence for Children, 2019). *Concluding Observations* zijn periodieke rapporten ten aanzien van een lidstaat. Ook de rapporten van het VN-instituut van de Speciaal Rapporteur voor Onderwijs zijn in de analyse betrokken, omdat deze rapporten namens het Comité IVESCR verschijnen. Ten aanzien van Europese instanties onder wier vlag relevante verdragen zijn gesloten, zijn gezaghebbende documenten gezocht binnen de Raad van Europa (Council of Europe), het binnen deze Raad opgestelde Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie en de daaronder liggende besluiten van het Europees Comité inzake Sociale Rechten (ECSR), omdat zij op Europees niveau via adviezen en instructies leidend zijn in de uitleg van de bedoelingen en interpretaties van beleid en wetgeving (Europa Nu, z.d.).

Nationale bronnen

Voor de beoordeling van het nationaalrechtelijke domein van onderwijsrecht is geen aparte zoekopdracht uitgevoerd omdat het framework van Aziz et al. (2018) hier reeds in voorziet. Dit juridisch framework geeft een goede samenhang weer van deze nationale wetsstructuren en is als zodanig bruikbaar als basis voor deze analyse: de Grondwet, de Leerplichtwet 1969, de Wetten op het Primair en Voortgezet Onderwijs, de Vreemdelingenwet 2000 en de Koppelingswet 1998. Als aanvulling hierop zijn de uitgangspunten van de inspectiekaders van de Inspectie voor het Onderwijs voor de beoordeling van nieuwkomersonderwijs toegevoegd. Voor de beantwoording van het deel van de onderzoeksvraag dat zich richt op de overheid en haar zorgplicht voor onderwijs, zijn deze elementen gezamenlijk uitgewerkt. Doel van deze opzet is om voor het totaal aan geldende wetten of wetsartikelen duidelijk te maken hoe deze het recht op onderwijs voor nieuwkomers creëren, bezien vanuit het perspectief van de verplichtingen gericht aan de nationale overheid. Dat overheidsbeleid hierbij in de praktijk bijgestuurd wordt door jurisprudentie wordt erkend, doch om dicht bij de onderzoeksvraag te blijven niet apart onderzocht.

Jurisprudentieonderzoek zou niet alleen een te uitgebreid onderzoek opleveren, ook zijn rechterlijke uitspraken vaak te veel van de omstandigheden van het geval afhankelijk en om

die reden niet geschikt om antwoord te geven op de breed georiënteerde onderzoeksvraag. Het nationale beeld is vervolgens afgezet tegen hetgeen dat is ontstaan na analyse van de internationale documenten. Daarbij is gelet op hoe de geformuleerde categorieën uit de internationale analyse terug te vinden zijn in de uitwerking van het recht op onderwijs aan nieuwkomers door de nationale overheid. De beoordeling daarvan is in de discussie na de resultatenweergave terug te vinden. De werkwijze in de selectie van de documenten uit internationale bronnen wordt nu eerst toegelicht.

Internationale Database UNTBD

De primaire database die gebruikt is voor het zoeken naar internationale verdragen en documenten is UNTBD, de UN Treaty Body Database (<https://tbinternet.ohchr.org>). Ten aanzien van de mogelijkheden van deze database kunnen zoekopdrachten alleen gegeven worden aan de hand van vier vooraf bepaalde parameters: *State/Entity or Geographic Region, Committee, Document Type* of *Symbol/Date*. Zoeken op ‘keywords’ is binnen de UNTBD dus niet mogelijk. Binnen de hoofdcategorieën kunnen aanvullende keuzes worden gemaakt voor een groot aantal subcategorieën die lang niet allemaal relevant zijn. Binnen de titels van de gevonden resultaten kan wel specifieker gezocht worden door invoering van een aanvullende zoekterm. Voor alle resultaten gold vooraf als uitsluitingscriterium dat alleen documenten in het Engels of Nederlands werden beschouwd. Voor alle resultaten gold ook dat er geen periode van relevantie is ingesteld. Vanuit het oogpunt van een juridische analyse heeft het meerwaarde om verandering van verdragsuitleg in chronologische ontwikkeling te kunnen analyseren. Daarnaast zijn documenten ter uitleg van verdragen vaak eenmalig opgesteld in de periode vlak na totstandkoming van het verdrag. Limitering van de periode van relevantie zou deze documenten kunnen uitsluiten.

De eerste zoekopdracht richtte zich op het vinden van documenten binnen de hoofdcategorie *Committee*, toespitst op CESCR en CRC, de beide VN verdragen met relevantie voor het recht op onderwijs. De resultaten daarvan zijn vervolgens doorzocht op relevantie door de titels te doorzoeken met de inclusiecriteria 1) Education, 2) Right to Education, 3) Migrants, 4) Refugees en 5) Asylumzoekers. Een tweede zoekopdracht richtte zich op de hoofdcategorie *Document Type* met als specificering ‘General Comments/Recommendations’, waarvan de waarde is uitgelegd in het vorige hoofdstuk, en werd ook weer toegespitst op CESCR en CRC. Hierbij zijn ook twee documenten gevonden die door de *General Assembly* van de VN zijn gepubliceerd, doch uit naam van de Speciaal Rapporteur voor Onderwijs werkend onder het CESCR opgesteld.

Een derde zoekopdracht richtte zich op alle relevante documenten uit de hoofdcategorie *State/Entity or Geographic Region*, met als keuzes A) Europe and Central Asia, en B) the Netherlands, ook weer gekoppeld aan de verdragen CESCER en CRC. Deze resultaten (CRC r=75, CESCER r=68) zijn verder beperkt door de *Concluding Observations* als aanvullend insluitingscriterium te nemen. In de inleiding is reeds aangegeven dat deze periodieke rapporten specifiek met betrekking tot een land uitleg geven over de implementatie van een verdrag en om die reden van belang zijn in de uitleg van de verdragsbepalingen in dat land. De resultaten van alle zoekopdrachten zijn in tabel 1 weergegeven.

Tabel 1.

Resultaten Internationale data UNTBD

	CESCR	CRC
1. Education	41	13
1. Right to education	11	3
1. Migrants	2	1
1. Refugees	6	2
1. Asylumzoekers	0	0
2. General Comments/recommendations	27	27
3. Europe/Central Asia + Netherlands + Concluding Observations	8	4
Totaal	95	50

Om het totaal aan resultaten terug te brengen tot relevante proporties en daarmee het belang van de data voor het onderzoek te vergroten, zijn de resultaten handmatig (of nogmaals, voor zover het de resultaten van de eerste zoekopdracht betrof) geanalyseerd op de inclusiecriteria van de onderzoeksvraag: 1) Education, 2) Right to Education, 3) Migrants en 4) Refugees ('Asylumzoekers' is weggelaten omdat dit in de oorspronkelijke zoekopdracht geen resultaten opleverde), waarbij werd gezocht naar documenten die op basis van de resultaten inzicht konden bieden in alle elementen van de onderzoeksvraag. Daarvoor zijn

allereerst alle documenttitels gescand op deze termen. Als aanvullend exclusie criterium werd meegenomen dat alle resultaten die niet door de VN zijn opgesteld, maar vanuit externe partijen bij de VN zijn ingediend, buiten beschouwing zijn gelaten. Daarnaast zijn ook resultaten buiten beschouwing gelaten die processueel van aard waren zoals lijsten van aanwezigen bij vergaderingen, omdat deze inhoudelijk geen inzichten verschaffen in de beantwoording van de onderzoeksvraag. Vervolgens zijn de duplicaten in de resultaten verwijderd. Van alle resultaten inzake het IVESCR waren er hierna nog 21 over. Ondanks het feit dat alle resultaten met de zoekcriteria overeenkwamen, bleken niet alle documenten relevant. Na beschouwing van inhoudsopgave en samenvatting bleken 14 documenten daadwerkelijk inzicht in de onderzoeksvraag te kunnen bieden. Aan de resultaten van het IVESCR is een *General Comment* toegevoegd over het non-discriminatiebeginsel in algemene zin, dat niet onder de zoekcriteria viel, maar vanwege de strekking ervan wel waarde heeft voor de onderzoeksvraag. Het IVESCR leverde dus 15 resultaten op. Met betrekking tot het IVRK bleven na toespitsing via het lezen van inhoudsopgave en samenvatting nog 9 resultaten over. Hieraan is een *General Comment* toegevoegd met betrekking tot ‘adolescenten’, ook al voldeed dit niet aan de inclusiecriteria. Omdat adolescenten als ontvangers van onderwijs onder de reikwijdte van de onderzoeksvraag kunnen vallen, kon dit document mogelijk relevant zijn. Voor het IVRK bleven er dus 10 documenten over als eindresultaat, waardoor het totaal op 25 documenten kwam.

Deze zoekopdrachten werden op vergelijkbare wijze herhaald voor de database UHRI (Universal Human Rights Index) om aanvullende bronnen te vinden die in UNTBD mogelijk niet gevonden werden. Dit heeft geen nieuwe resultaten opgeleverd.

Hierna werd begonnen met de analyse van de gevonden resultaten. Als eerste werd een juridische analyse van alle resultaten gemaakt. Hiervoor werden alle resultaten doorgelezen en relevante passages gemarkeerd. Vervolgens werden deze gemarkeerde passages doorgelezen waarbij specifiek gelet werd op gebruikte terminologie in samenhang met de chronologie van publicatie van het betreffende document. In juridische termen is het van belang te weten of een bepaald artikel in een eerder stadium in zwakkere bewoordingen werd benoemd dan in een later stadium, zoals bijvoorbeeld bij de periodieke landenreportages het geval is. In de uitleg van een artikel kan aan een bepaalde uitwerking bijvoorbeeld ‘waarde gehecht’ worden, terwijl dit in een later stadium als ‘cruciaal’ bestempeld wordt. Dit kan aangeven dat er in de loop van de tijd meer waarde aan een bepaalde uitleg wordt gehecht, waarmee het accent en het belang van dat artikel is toegenomen. Evenzo kan een bepaald

belang ook afnemen of op verschillende manieren worden uitgelegd, bijvoorbeeld doordat in verschillende verdragen een andere benadering wordt gehanteerd. Daarom is het noodzakelijk om voor de waarde van een verdragstekst de juridische ontwikkeling ervan in zijn context te beschouwen. Deze juridische analyse werd uitgeschreven voor alle resultaten en vervolgens geanalyseerd. Daarbij is gelet op terugkerende en overlappende bepalingen, elkaar aanvullende termen en van elkaar verschillende interpretaties om deze bij de resultaten op een verhalende manier weer te kunnen geven. Omdat er een te breed spectrum aan mogelijke interpretaties van het recht op onderwijs ontstond, is besloten om binnen de juridische analyse een systematiek aan te brengen. Gezocht werd naar overkoepelende termen die de inhoud van de analyse konden dekken. Deze deductie leidde tot de constructie van zes categorieën: Verbod op Discriminatie, Toegang tot Onderwijs, Doelstellingen van Onderwijs, Conditie van Onderwijs, Positie van Nieuwkomers in onderwijs en Belang van het Kind. Opvallend was dat een deel van deze constructie een uitwerking leek te zijn van het eerdergenoemde framework van Tomasevski (2001). De categorieën ‘Belang van het Kind’ en ‘Positie van Nieuwkomers in onderwijs’ komen hier alleen niet in terug.

Hierna werden alle documenten nogmaals doorgelezen en werden de relevante passages gekoppeld aan een van de zes categorieën. Een strikte scheiding van toewijzing per categorie bleek niet mogelijk omdat er in sommige gevallen overlap was. Zo is een verbod op discriminatie in de toegang tot onderwijs te plaatsen onder zowel ‘verbod op discriminatie’ als ‘toegang tot onderwijs’. Maar om optimaal recht te kunnen doen aan de beantwoording van de onderzoeksvraag, is ervoor gekozen deze categorieën niet samen te voegen. Nieuwkomers kennen bijvoorbeeld meerdere obstakels in hun toegang tot onderwijs, die niet allemaal ook als discriminerend te kwalificeren zijn. Daarom werd het gerechtigd bevonden om specifiek ten behoeve van de doelgroep de zes categorieën zo breed mogelijk te houden. Voor een indeling in een van de categorieën die ook door Tomasevski (2001) zijn omschreven, is rekening gehouden met haar uitleg van die categorie. In de resultaten wordt hier dan ook naar verwezen.

Er is vervolgens voor gekozen om de resultaten te presenteren in een doorlopend ‘verhaal’. Daarvoor zijn drie goede motivaties: 1) De verhalende manier sluit het beste aan bij de analyse van de documenten, die op hun beurt ook weer zijn geconstrueerd vanuit verhalende teksten. Er zijn geen modellen of kwantitatieve gegevens voorhanden om de resultaten mee te ondersteunen. Deze wijze biedt daarbij de mogelijkheid om doorlopend vanuit de documenten en in constante onderlinge vergelijking, de inhoud te presenteren. De

mogelijkheid om rekening te houden met de juridische aard en chronologie van de bestudeerde documenten is daarbij van invloed geweest. 2) Vanwege de overlap in categorieën kan op verhalende wijze beter worden toegelicht waarom bepaalde bevindingen zowel tot de ene als tot de andere categorie behoren en zijn de daarbij gemaakte keuzes beter toe te lichten. 3) Het maakt het integreren van bevindingen uit Europese documenten in het totale internationale beeld van onderwijs eenvoudiger, omdat er overlap bestaat tussen de beide internationale domeinen.

Europese Bronnen

Voor de Europese verdragen geldt, in tegenstelling tot de internationale verdragen van de VN, dat er geen comités zijn die de doelen en inhouden van verdragsartikelen uiteenzetten. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie geven in hun uitspraken wel richting en uitleg aan deze verdragen. De uitspraken zijn echter niet voldoende algemeen om er overkoepelende interpretaties van het recht op onderwijs op te kunnen baseren. Daarom is een zoekopdracht gegeven in de algemene database van de Raad van Europa (<https://publicsearch.coe.int>) om uitleg te kunnen geven aan de onderwijsbepalingen in de geselecteerde Europese verdragen aan de hand van interne documenten van de Raad van Europa zelf. In de zoekmachine zijn een aantal zoektermen ingevuld, aansluitend bij de zoekopdrachten in de UNTBD, die vervolgens met geboden filters zijn toegespitst op de onderzoeksvraag. De geboden filters zijn afhankelijk van de gebruikte zoektermen. Tabel 2 geeft de gegeven zoekopdrachten weer met toegevoegde filters en de resultaten. Voor alle zoekopdrachten gold dat alleen resultaten met het filter ‘Engels’ zijn meegenomen. Voor alle zoekopdrachten is geen periode of maximum tijdsbestek ingevoerd, om mogelijke relevante, oudere documenten niet uit te sluiten.

Tabel 2.
Resultaten Europese ‘publicsearch’ Council of Europe

Zoekterm	Filters	Resultaten
Right to education	- Asylum, refugees and stateless persons - children’s rights - migration and migrants	5
Education AND refugees	- Asylum, refugees and stateless persons - education	43

Education AND migrants	- Migration and migrants - education - children	13
Education AND Asylumseekers	- Asylum, refugees and stateless persons	4
Totaal		65

De resultaten zijn vervolgens geanalyseerd om het totaal gericht terug te kunnen brengen. Daarbij werden de volgende inclusiecriteria gehanteerd: 1) Het document moet een artikel, literatuur- of andere officiële bron zijn en inhoudelijke inzichten verschaffen. Alle resultaten die geen inhoudelijke inzichten verschaffen, zijn buiten beschouwing gelaten. Procedurele stukken werden als niet-inhoudelijk beschouwd. 2) Er moeten inhoudelijke, specifieke inzichten over het *recht op onderwijs aan nieuwkomers* gepresenteerd worden. Resultaten die alleen over onderwijs of alleen over *refugees, migrants of asylumseekers* in algemene zin gaan, zijn buiten beschouwing gelaten. Resultaten die bij meerdere zoekopdrachten verschenen zijn in deze concretere lezing ook weggelaten. Op deze wijze bleven er nog 7 bruikbare resultaten over. De resultaten zijn meegenomen in de ‘verhalende’ presentatie van de internationale resultaten, aansluitend bij de zes categorieën van onderwijs die verwoord werden. Dit bood de mogelijkheid om overlap in uitleg van beide domeinen te combineren. En op deze manier is gepoogd één internationale visie op het recht op onderwijs te creëren. In de verhalende weergave komen steeds eerst de interpretaties van de *General Comments* aan bod, gevolgd door formuleringen van de Speciaal Rapporteur en de Raad van Europa. Als laatste zijn de *Concluding Observations* toegevoegd. Op deze wijze is van meest algemene documenten met de grootste waarde toegewerkt naar het afsluitende microniveau waarin Nederland wordt gewezen op tekortkomingen. Waar overlap of herhaling van argumenten ontstond is van deze werkwijze afgeweken. De resultaten worden in het volgende hoofdstuk weergegeven.

Resultaten

Van de zes categorieën die na deductie zijn ontstaan, te weten Verbod op Discriminatie, Toegang tot Onderwijs, Doelstellingen van Onderwijs, Conditie van Onderwijs, Positie van Nieuwkomers in Onderwijs en Belang van het Kind, zullen in dit hoofdstuk de resultaten worden weergegeven. Per categorie wordt op verhalende wijze uiteengezet hoe deze categorie omschreven kan worden vanuit de bestudeerde documenten op internationaal en Europees niveau. Zoals in hoofdstuk twee aangegeven werd, is bij deze weergave rekening gehouden met de vier aspecten die Tomasevski (2001) aan het recht op onderwijs toedicht. Toegang tot Onderwijs en het Verbod op Discriminatie komen voort uit haar begrippen *availability* en *accessibility*. Doelstellingen en Conditie van Onderwijs komen voort uit de door haar omschreven *acceptability* en *adaptability*. De categorieën Belang van het Kind en Positie van Nieuwkomers kunnen gezien worden als restcategorie. Deze categorieën beslaan de gehele voorafgaande indeling maar omvatten hier geen specifiek passend label bij.

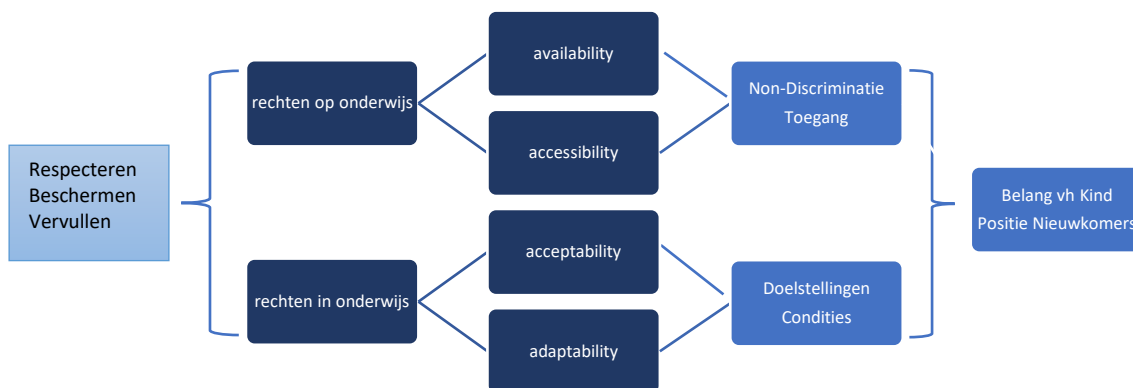
Twee algemene bevindingen uit de resultaten dienen vooraf opgemerkt te worden. De resultaten kunnen niet als losstaand van elkaar worden beschouwd. Resultaten van een categorie kunnen een andere beïnvloeden, overkoepelen of ermee samenhangen. Dit wordt niet expliciet in de uitleg betrokken. Ten tweede geldt dat, in relatie tot de onderzoeksvraag die zich richt op de plicht voor de overheid om voor onderwijs te zorgen, in algemene bewoordingen gesteld wordt dat elke overheid het recht op onderwijs dient te *respecteren*, te *beschermen* en te *vervullen*. (UN CESCR, 1998; 1999b). Deze instructies gelden voor alle vier de aspecten van onderwijs van Tomasevski (2001) en zijn dus ook van toepassing op de invulling en uitvoering van de geformuleerde categorieën.

Respecteren houdt in dat staatsbemoediging zoveel mogelijk achterwege moet blijven waar het aankomt op de vrije keus van onderwijs en omvat tevens de aanzet om zoveel mogelijk ondersteuning te bieden om het gewenste onderwijs mogelijk te maken. *Beschermen* betekent dat via wetten of op andere manieren zoveel mogelijk gepoogd moet worden om aantasting van individuele rechten door derden te voorkomen. En *vervullen* betekent dat een staat een langetermijnvisie moet ontwikkelen, onder andere op financieel gebied, om datgene mogelijk te maken in het kader van onderwijs wat een individu niet zelf kan bewerkstelligen (UN CESCR, 1998). Deze benadering van overheidsverplichtingen kan dus gezien worden als een algemeen resultaat dat zich richt op de omvang van een overheidszorgplicht en gaat

daarmee vooraf aan de overige resultaten. In figuur 4.1 is deze denkwijze weergegeven. Daarna volgt de uitwerking van de zes categorieën en afsluitend volgt de weergave van de bevindingen uit literatuur gericht op het nationale onderwijsrecht.

Figuur 4.1

Schema van framework Tomasevski (donker) gecombineerd met categorieën van resultaten



Non-Discriminatie

Het beginsel van non-discriminatie wordt onder meer gedefinieerd in artikel 1 van het Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs van 1960 (zie bijlagen). Op meerdere manieren komt dit beginsel terug in de onderzochte verdragen, waarbij de afzonderlijke elementen van het verbod op verschillende manieren worden toegelicht. Voor nieuwkomers is artikel 3 sub e van dit verdrag van belang, omdat staten zich via dit artikel hebben verplicht aan buitenlandse onderdanen wonend op hun grondgebied gelijke rechten toe te kennen in de toegang tot onderwijs. Ten aanzien van migranten- en vluchtelingenkinderen gebiedt het Kinderrechtencomité dat het non-discriminatie beginsel aan de basis staat van het beleid en de hen betreffende procedures (UN CRC, 2005; 2017). Het verbod op discriminatie als uitgangspunt voor het genieten van educatie wordt genoemd in *General Comment 20*, aangaande het verbod op discriminatie in alle economische, sociale en culturele rechten (UN CESCR, 2009). Het recht op onderwijs is een individueel recht en wordt expliciet gekoppeld aan dit beginsel, waarbij het verbod tevens betekent dat primair onderwijs verplicht en gratis voor eenieder moet zijn; dit geldt ook voor het hoger onderwijs (UN CESCR, 2009; UN General Assembly, 2018). Deze norm wordt nader ingevuld in *General Comment 13* over het recht op onderwijs. Het verbod op discriminatie in onderwijs mag niet op geleidelijke wijze worden ingevoerd en niet afhankelijk zijn van financiële mogelijkheden van een staat. Het is direct en volledig werkend in alle aspecten van onderwijs

en omvat alle internationaal erkende vormen van discriminatie (Tomasevski, 1999; UN CESCR, 1999b). Een verdere specificatie van deze norm houdt in dat tijdelijke maatregelen om bepaalde groepen binnen het onderwijs een gelijkwaardiger positie toe te kennen, niet als strijdig met dit beginsel moet worden ervaren als de maatregelen ingetrokken worden wanneer het resultaat is bereikt. Positieve discriminatie is dus toegestaan wanneer dit leidt tot meer gelijkheid binnen onderwijs voor alle rechthebbenden. Het Kinderrechtencomité vereist daarnaast proactieve maatregelen om feitelijke gelijkheid de norm te laten zijn en vindt daarbij dat positieve maatregelen nodig kunnen zijn om feitelijke ongelijkheid tegen te gaan (UN CRC, 2013).

Overheden moeten voortdurend al hun beleid, programma's en uitgavenpatronen monitoren op uitwerkingen van discriminatoire aard en zo nodig maatregelen treffen. Het niet treffen van maatregelen om discriminatie in de praktijk tegen te gaan, wordt gekwalificeerd als een schending van het recht op onderwijs (artikel 13 IVESCR). Het Kinderrechtencomité specificeert daarnaast hoe een staat het monitoren van het discriminatieverbod moet *vervullen*: Via positieve maatregelen moet zij discriminerende condities en houdingen voorkomen, afremmen en uitroeien (UN CRC, 2017). De Speciaal Rapporteur voegt hieraan toe dat van alle mensenrechtenbeginselen in het onderwijs de focus op non-discriminatie zou moeten liggen. Het is geen vanzelfsprekendheid voor staten om dergelijke algemene beginselen in educatief beleid op te nemen, waardoor problemen voortkomend uit discriminatie verborgen blijven (Tomasevski, 1998). Het discriminatieverbod richt zich op de drempels in beleid en praktijk die niet alleen toegang tot onderwijs bemoeilijken, maar ook onderwijssuccessen gedurende het leerproces aantasten. Uit het discriminatieverbod vloeit een gelijkheid in onderwijsmogelijkheden voort die een ervaren realiteit zou moeten zijn (UN CRC, 2013; UN General Assembly, 2017).

De verplichting tot het beschermen tegen discriminatie mag niet afhankelijk zijn van de status van de persoon in het land waar hij zich bevindt. Op deze wijze hebben alle kinderen op het grondgebied van een staat, ook de kinderen zonder legale verblijfsstatus, recht op onderwijs (UN CRC, 2005; UN CESCR, 2017a; UN General Assembly, 2017). De verplichting om te garanderen dat elk kind onderwijs kan genieten, wordt gezien als kernverplichting binnen het IVESCR. Onderwijs mag tijdens een lopende asielpprocedure niet afhankelijk gemaakt worden van de uitkomst van die procedure. Bovendien moeten kinderen met incomplete documenten desondanks tot het onderwijs toegelaten worden (UN CRC, 2009). Elk kind moet een tijdelijke status verkrijgen waarmee het zonder discriminatie van

zijn rechten gebruik kan maken (UN CESCR, 2017a). Nederland is door zowel het Comité CRC als CESCR aangesproken vanwege voortdurende bezorgdheid over discriminatie van vluchtelingen ten aanzien van de hen toekomende rechten, zoals het recht op onderwijs (UN CRC, 2009; UN CESCR, 2010). Deze zorg geldt ondanks de positief ontvangen mogelijkheden voor lokale overheden om in te grijpen op meldingen van discriminatie (UN CRC, 2015). Nederland wordt dwingend verzocht aandacht te geven aan deze situatie en wordt opgeroepen om de problemen van deze groep te identificeren en beleid te implementeren om deze situatie te verbeteren. Specifiek wordt met betrekking tot ongedocumenteerde migranten vastgesteld dat hen, ondanks hun recht op onderwijs, in de praktijk vaak de toegang daartoe wordt onthouden. Nederland wordt daarom opgeroepen om de kernverplichtingen uit het verdrag te respecteren, te beschermen en te vervullen.

De Raad van Europa adviseert staten om scholen verplicht samen te laten werken in het toelatingsbeleid, waar nu vaak feitelijke discriminatie ontstaat doordat ongedocumenteerde leerlingen worden geweigerd op specifieke scholen (Council of Europe, 2011). Een tweede belasting wordt gevonden in het feit dat ongedocumenteerden in het beroepsonderwijs gediscrimineerd worden omdat zij op basis van hun status niet in aanmerking komen voor een werkvergunning welke vereist is voor de verplichte, praktische werkervaring in het kader van hun studie. Maatregelen dienen getroffen te worden om deze ongelijkheid te beperken (UN CESCR, 2010). In 2017 beveelt het Comité CESCR nogmaals aan om de oorsprong van discriminatie tegen minderheden te onderzoeken en om van de uitkomsten gebruik te maken om discriminatie aan te pakken (UN CESCR, 2017b). Het Kinderrechtencomité spreekt Nederland aan op het gebruik van een niet-internationaal erkende definitie van ‘alleenstaande, minderjarige asielzoekers’, met mogelijke discriminatoire gevolgen. Het Comité raadt Nederland aan om de nationale wet in lijn te brengen met de internationale standaard (UN CRC, 2004).

Toegang tot Onderwijs

In de omschrijving van deze categorie wordt aansluiting gezocht bij de invulling die Tomasevski (2001) aan de begrippen *accessibility* en *availability* toedicht. De toegangseis heeft overlap met het verbod op discriminatie, maar discriminatie als zodanig wordt niet nogmaals in deze categorie toegelicht. *Accessibility* is de actieve verplichting voor staten om er zorg voor te dragen dat scholen en onderwijs toegankelijk zijn zonder fysieke of administratieve belemmeringen, of financiële voor zover het verplicht onderwijs betreft. *Availability* richt zich op de beschikbaarheid van onderwijs. De minimumeis van deze

categorie betreft toegang tot *free, compulsory primary education* voor alle kinderen in de daartoe gerechtigde leeftijd en ongeacht status, en kan als kernverplichting van het recht op onderwijs worden beschouwd (UN CESCR, 1998; UN CRC, 2005). Binnen Europa geldt dit volgens de Raad van Europa tevens voor toegang tot vroeg- en voorschoolse educatie voor migranten- en vluchtelingenkinderen (Council of Europe, 2018). Voor vluchtelingen wordt *access* zodanig geïnterpreteerd dat diploma's van vluchtelingen zo ruimhartig mogelijk beoordeeld moeten worden wat betreft toegang tot onderwijs (Gomez del Prado, 1998; UN General Assembly, 2018). Het Comité CESCR (1999b) omschrijft daarnaast drie dimensies van *access*. Toegang vereist een basis van gelijkheid en verdraagt geen discriminatie. Fysieke toegang noodzaakt een spreiding van scholen over de jurisdictie van een staat volgens logische geografische voorstellingen. En economische toegang vereist gratis toegankelijk primair onderwijs en afhankelijk van de financiën van een staat eventueel gratis hoger onderwijs.

Dat de toegangseis een kernverplichting inhoudt, komt naar voren in de uitleg van de term *compulsory*: een verplichting voor staten om ervoor te zorgen dat aan niemand de keus toekomt om te beslissen of een kind toegang tot onderwijs heeft en dat toegang niet onthouden kan worden (UN CESCR, 1998; 1999a). Dit betreft vooral de fysieke toegang, omdat deze bepaling er niet voor mag zorgen dat de vrije keus van ouders voor het onderwijs dat zij voor hun kind kiezen, onmogelijk wordt gemaakt. Juist omdat toegang tot een minimumstandaard van onderwijs een kernverplichting is, mag dit niet worden beperkt op basis van nationaliteit of legale status (UN CESCR, 2017a). Toegang als kernverplichting ziet daarbij toe op enige vorm van primair onderwijs, niet noodzakelijkerwijs via klassikale instructie maar ook bijvoorbeeld via leren op afstand (UN CESCR, 1998; 1999b).

Free of charge impliceert gratis primair onderwijs, gevrijwaard van financiële beperkingen om aan het onderwijs deel te nemen. Elke staat moet een actieplan implementeren waarin de toegankelijkheid en de uitbanning van financiële drempels uitgewerkt wordt. Indirecte of verborgen kosten verdienen specifieke aandacht en moeten per geval beoordeeld kunnen worden op hun toelaatbaarheid (UN CESCR, 1999a; Ktistakis, 2013). De Raad van Europa stelt nog gerichtere eisen: administratieve belemmeringen zowel voor scholen als voor (families van) schoolgaande minderjarige vluchtelingen of asielzoekers, moeten weggenomen worden. En toegang tot onderwijs moet vergemakkelijkt worden door gerichte taal- en leerkrachtondersteuning bij het lesgeven aan dit type leerlingen (Council of Europe, 2011). Wanneer in een staat een aanzienlijk deel van de rechthebbenden niet

daadwerkelijk onderwijs geniet, faalt de staat in de naleving van deze kernverplichting. Daarnaast wordt het *vervullen* van de toegang tot onderwijs gezien als een resultaatgerichte verplichting. Financiële middelen en politieke wil zijn de voornaamste factoren die van invloed zijn, en daarom mag de mate van toegang tot onderwijs aan de staatsinspanningen op deze gebieden worden afgemeten (UN CESCR, 1998; Tomasevski, 1998). Binnen onderwijsbeleid van staten dient primair onderwijs bovendien met voorrang bekostigd te worden (Tomasevski, 1999).

Het toegangsrecht is om drie redenen individueel afdwingbaar. Allereerst zou het recht op onderwijs het ‘mensenrechtenkarakter’ ontberen als het niet afdwingbaar zou zijn van de staat die er zorg voor draagt. Daarnaast verplicht het element ‘*compulsory*’ een onderdaan om onderwijs te volgen, zodat logischerwijs ook van een staat afgedwongen kan worden dat aan die verplichting gehoor kan worden gegeven (Tomasevski, 1999). En wanneer de toegangseis niet afdwingbaar is, zal dit een excuus van overmacht van staatswege in zich kunnen dragen, terwijl dit botst met de eis dat een staat zich voortdurend en onder alle omstandigheden moet inspannen om het recht op onderwijs gestalte te geven (UN CESCR, 1998; 2017a). De andere kant van afdwingbaarheid brengt met zich mee dat ouders van een kind in de schoolgerechtigde leeftijd ‘aangespoord’ kunnen worden om deze verplichting na te komen. In Europees verband is het delict ‘spijbelen’ ontwikkeld om ook kinderen aansprakelijk te kunnen stellen (Tomasevski, 1999).

Availability in de zin van beschikbaarheid en de zeer ruim op te vatten inspanningsverplichting die Tomasevski (2001) daaraan koppelt, wordt specifiekier door het Comité CESCR (1999b), de Council of Europe (2018) en Ktistakis (2013) benoemd. Niet alleen moeten er scholen in de zin van ‘instituties’ of ‘programma’s zijn volgens een logische geografische spreiding over het land, ook alles wat er nodig is om een school werkend te maken moet beschikbaar worden gemaakt. Dat daarin verschillen per land kunnen optreden wordt erkend waardoor er geen uniforme eis gesteld kan worden. Wel worden detailvoorbeelden geschetst, zoals: gebouwen die beschermen tegen weersomstandigheden, veilig drinkwater, gekwalificeerde en betaalde leerkrachten, toiletvoorzieningen en schoolmaterialen, en, afhankelijk van de situatie en het soort onderwijs bijvoorbeeld ook bibliotheek- en computervoorzieningen. Toegang in deze vorm mag bovendien geen ‘lege huls’ zijn: financiële investeringen moeten in verhouding staan tot het daadwerkelijke aantal leerlingen dat zich op toegang tot onderwijs kan beroepen (Tomasevski, 1999). Nederland wordt genoodzaakt de problemen van migranten in de toegang tot onderwijs te identificeren

en gericht beleid op te stellen om dit aan te pakken (UN CRC, 1999; 2009; UN CESCR, 2010). Ook moet Nederland meer investeren om segregatie van migranten in het onderwijs tegen te gaan, onder meer door het verhogen van geschikte leerfaciliteiten en het aantal getrainde leerkrachten (UN CESCR, 2017b).

Doelstellingen van Onderwijs

Doelstellingen van onderwijs zijn te plaatsen in het verlengde van de eisen van *acceptability* en *adaptability* van het framework van Tomasevski (2001). Het zijn de grote lijnen waar onderwijs uiteindelijk toe moet leiden; het definieert de te behalen resultaten, maar bepaalt daarmee ook de eisen die gesteld worden aan de inhoud ervan. In vrijwel alle relevante verdragen komen de doelstellingen van onderwijs in enige vorm aan bod, maar er zijn ook verschillen in te vinden. Het meest gedeelde element in alle relevante verdragen is de gerichtheid van onderwijs op *full development of the human personality*. Het IVESCR voegt daar drie dimensies aan toe: Onderwijs moet gericht zijn op de menselijke waardigheid, het moet het mogelijk maken voor iedereen om in een vrije maatschappij te participeren en het moet het begrip tussen etnisch diverse groepen, naties en raciale en religieuze groepen promoten. In artikel 29 IVRK worden de doelstellingen op een andere wijze geformuleerd: De holistische ontwikkeling van het volledige potentieel van het kind, waaronder de ontwikkeling van het respect voor mensenrechten, een versterkt gevoel van identiteit en verbondenheid, en zijn of haar socialisatie en interactie met anderen en met de omgeving. Het Comité CESCR verklaart echter uitdrukkelijk dat de doelstellingen van onderwijs met de tijd meegaan waardoor ook nieuwe ontwikkelingen, vastgelegd in breed gedragen verdragsbepalingen, onder de doelstellingen vallen, zoals gendergelijkheid en duurzame omgang met het milieu (UN CESCR, 1999b).

Het Comité stelt ook dat, omdat primair onderwijs prevaleert in alle onderwijsvormen, dit onderwijs zich moet richten op de behoeften van alle kinderen, rekening houdend met de cultuur, behoeften en mogelijkheden van de gemeenschap waarin zij zich bevinden. Deze constatering is van vitaal belang, daar onderwijs de overige rechten van elk kind promoot omdat het kind gerelateerd aan dat onderwijs vrijwel altijd als toekomstige volwassene wordt gezien. Om dezelfde reden wordt het *best interest* principe in het IVRK gebruikt, omdat dit de *adaptability* weerspiegelt – aanpassing aan het kind als toekomstige volwassene - die noodzakelijk is in het onderwijs (Tomasevski, 1999; UN CESCR, 1999a). Dat doelstellingen in primair onderwijs van belang zijn, wordt mede onderschreven doordat onderwijsbeleid gericht op succesvolle integratie van migrantenkinderen lang niet altijd succesvol is gebleken

(Muñoz Villalobos, 2004). De Raad van Europa stelt daartegenover een aantal doelen vast waaraan onderwijs wel succesvol kan bijdragen: het beschermen en promoten van tolerantie, vrede en conflictbeheersing tussen strijdende gemeenschappen, het ontwikkelen van wederzijds begrip en dialoog, actief bijdragen aan vredesbehoud en bestrijding van het misbruiken van vluchtelingen voor politieke doeleinden (Council of Europe, 2004).

Met de doelstellingen in het IVRK impliceert het Kinderrechtencomité dat onderwijs meer is dan een formeel proces (Muñoz Villalobos, 2004). Onderwijs moet bedoeld zijn om ervoor te zorgen dat geen enkel kind de school verlaat, zonder toegerust te zijn om de uitdagingen waarmee hij of zij in het leven kan worden geconfronteerd het hoofd te bieden (UN CRC, 2001; 2003). Of, in de woorden van de Raad van Europa: Onderwijs is essentieel in de voorbereiding op deelname aan de maatschappij, op werknemerschap en op democratisch burgerschap, hetgeen juist voor migranten onzeker is (Council of Europe, 2004). Onderwijs is dus niet slechts ‘kennisoverdracht’. Het onderwijsproces dient daarom dezelfde doelstellingen na te leven als de eisen die aan de inhoud worden gesteld, waarbij het kind centraal moet staan, het onderwijs kindvriendelijk is en er voor het kind kansen gecreëerd worden. Inhoudelijk gelden eisen, zoals: om kunnen gaan met spanningen tussen wereldwijd en lokaal, individu tegenover collectief, traditionele en hedendaagse opvattingen, overwegingen voor korte en lange termijn, concurrentie en gelijke kansen, kennisvergroting en het vermogen om kennis op te nemen en het spirituele en het materiële. Deze inhouden zijn echter vrijwel niet in curricula terug te vinden (UN CRC, 2001). Toch is onderwijs niet alleen een investering in de toekomst, het biedt ook mogelijkheid tot ontspanning, deelname aan leuke activiteiten en respect (UN CRC, 2013). Vanwege de mogelijke tegenstrijdigheid tussen de doelen onderling is een gebalanceerde aanpak nodig, die op succesvolle wijze verschillende waarden bijeen kan brengen via dialoog en met respect voor verschil. Onderwijs is daarbij een van de beste middelen om discriminatie en haar schadelijke gevolgen aan te pakken (Gomez del Prado, 1998). Onderwijsdoelen benadrukken de onderlinge verbondenheid van alle kinderrechten. Niet alleen moet onderwijs gericht zijn op het aanleren van die rechten, het onderwijs moet zelf in al haar facetten aan deze rechten voldoen (Muñoz Villalobos, 2004).

Het *vervullen* van de doelstellingen moet *acceptable* zijn: staten zijn verplicht om de doelstellingen van het IVRK te implementeren en op te nemen in alle formele onderwijswetten en beleid (UN CRC, 2001). Hieronder vallen ook de curricula die niet alleen relevant, (cultureel) geschikt en van goede kwaliteit moeten zijn, maar ook rekening moeten

houden met leerlingen en eventueel hun ouders (Muñoz Villalobos, 2010; UN CESCR 1999b). Vanuit dit oogpunt moeten staten diversiteit respecteren, promoten en intercultureel en inclusief onderwijs implementeren zodat de onderwijspraktijk de diversiteit die vluchtelingen met zich meebrengen kan stimuleren (Muñoz Villalobos, 2010; UN General Assembly, 2017). Het laten aansluiten van het curriculum van vluchtelingenkinderen bij het curriculum van het land van aankomst verdient de voorkeur (UN General Assembly, 2018). Staten moeten er daarnaast voor zorgen dat uitstroom van onderwijs wordt bevorderd op minimaal het niveau van de onderbouw van middelbaar onderwijs (UN General Assembly, 2017). De Raad van Europa plaatst een overkoepelende opmerking door te stellen dat staten moeten verzekeren dat vluchtelingen en migranten van hun rechten kunnen genieten, waarbij de doelen voor het kind als uitgangspunt moeten gelden en niet de migratieprocedure. In deze interpretatie mogen processuele argumenten waarin het kind niet centraal staat, niet prevaleren boven onderwijsdoelen (Council of Europe, 2011).

Conditie van Onderwijs

“The state is obliged to ensure that all schools conform to the minimal criteria which it has developed, thus ensuring one component of making education acceptable” (Tomasevski, 2001). Conditie van onderwijs zijn dus afhankelijk van de minimumcriteria die een staat zichzelf stelt, maar deze eisen worden wel ingekaderd vanuit internationale domeinen en een staat moet zich ervan verzekeren dat de criteria door zowel leerlingen als ouders aanvaard worden (Tomasevski, 1999). De criteria gelden in ieder geval op de volgende terreinen: het curriculum, de onderwijsprocessen, de pedagogische methodes en de onderwijsomgeving (UN CRC, 2001). De kwaliteitscriteria moeten voldoen aan de eis van *acceptability* en ze moeten zodanig ontworpen zijn dat ze zich aan kunnen passen aan wat een leerling nodig heeft op basis van de eis van *adaptability* (UN CESCR, 1999b). Op basis van gelijkwaardigheid geldt daarbij de verplichting ervoor te zorgen dat elke leerling de ondersteuning krijgt bij wat hij nodig heeft om te slagen (UN General Assembly, 2017). Kwaliteit mag daarbij worden verwacht van de materiele condities waaronder lesgevend personeel werkt. Verzekerd moet zijn dat onderwijs cultureel passend is voor minderheden en van goede kwaliteit voor eenieder. Deze kwaliteit is een individueel en subjectief recht (UN CRC, 2001). Financiën moeten beschikbaar gemaakt worden om curricula aan te passen bij wat leerlingen nodig hebben. Voorzien moet worden in voldoende, geografisch verspreide schoolgebouwen, lesmateriaal en lesprogramma's, getrainde leerkrachten en competitieve salarissen; aspecten die onder alle omstandigheden van een staat mogen worden geëist (Gomez del Prado, 1998;

Ktistakis, 2013). Om de kwaliteit te garanderen mag tevens verwacht worden dat er gezonde, hygiënische en veilige leeromgevingen zijn met voldoende water en sanitaire voorzieningen, met aparte toiletten voor meisjes en rekening houdend met personen met beperkingen. Ook moet er sprake zijn van adequate infrastructuur in gebouwen en moeten aanvullende veiligheidsnormen gesteld worden voor de bouw en inrichting van scholen (Singh, 2012). Met betrekking tot leerkrachten worden aanvullende criteria genoemd. Minimumstandaarden gesteld aan leerkrachten willen dat hun opleiding in een universitaire graad voorziet. Ze vereisen voortdurende (bij)scholing en betere werkomstandigheden, waaronder betere salariëring en betere carrièreperspectieven, zodat het vak aantrekkelijker wordt en er meer mensen voor het beroep kiezen. Als het aantal gekwalificeerde leerkrachten op orde is, mogen er ook eisen gesteld worden aan de leerkracht-leerling ratio (Singh, 2012; Ktistakis, 2013).

Curricula moeten worden aangepast om ze inhoudelijk overeen te laten stemmen met de waarden uit de doelstellingen van artikel 29 IVRK (UN CRC, 2001). Bij twijfel over curriculuminhouden zijn mensenrechten leidend. Deze principes moeten worden uitgedragen door de professionals die ermee werken, waardoor aanpassingen in beroepsopleidingen en bijscholingen nodig kunnen zijn (Tomasevski, 1999). Scholing van leerkrachten kan ook nodig zijn vanwege de aard en de complexiteit van het werken met vluchtelingenkinderen (Council of Europe, 2004; 2011; UN General Assembly, 2018). Het pedagogisch klimaat, in het bijzonder dat van bestraffing, mag alleen vormgegeven worden in overeenstemming met de bepalingen uit het IVESCR (Tomasevski, 1999; UN CESC, 1999b). Scholen moeten eerst en vooral in een veilige werk- en leeromgeving voorzien (UN CRC, 2003; 2017). Onder veiligheid valt niet alleen het fysieke, psychologische en morele gevoel van veiligheid, maar ook de ononderbroken manier waarin kennis- en persoonsontwikkeling tot stand komt (Muñoz Villalobos, 2004). Daarom moeten staten in hun nationale onderwijsplannen rekening houden met de lange termijn en de mogelijkheid van grootschalige vluchtelingenstromen. De resultaten van vluchtelingenkinderen moeten daarom ook op de lange termijn gemonitord worden en uitval van nieuwkomers moet zoveel mogelijk voorkomen worden (UN CRC, 1999; UN General Assembly, 2017; Council of Europe, 2018; Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie, 1998). Instructie moet gegeven worden op een voor het kind zo begrijpelijk mogelijke wijze, bij voorkeur met erkenning en gebruikmaking van de moedertaal en aangepast aan de persoonlijke behoeften van nieuwkomers (Muñoz Villalobos, 2010; Council of Europe, 2018). Ondersteuningsprogramma's om culturele- en taalbarrières te overwinnen moeten naar gelang de mogelijkheden van staten ingevoerd worden om

participatie in het onderwijs te vergroten (Muñoz Villalobos, 2010; UN General Assembly, 2017; 2018). Bij de uitvoering moet waar mogelijk gebruik worden gemaakt van externe hulp in de vorm van universiteiten en (studenten van) lerarenopleidingen die al dan niet vrijwillig ondersteuning kunnen bieden. En nieuwkomers moeten in staat gesteld worden om onderling en gezamenlijk te kunnen leren via *peer-groups* (Council of Europe, 2018).

Het Comité IVESCR spoort Nederland aan om aan de kernverplichtingen onder het verdrag te voldoen, in het bijzonder door te verzekeren dat aan de minimumstandaarden van onderwijs voor ongedocumenteerde migranten wordt voldaan (UN CESCR, 2010; 2017b; UN CRC, 2015). Het Kinderrechtencomité vindt dat Nederland moet verzekeren dat uitgeprocedeerde asielzoekers adequaat onderwijs ontvangen (UN CRC, 2004; 2009), vraagt Nederland om de veiligheidssituaties op scholen waar dit problematisch is te verbeteren en wil zekerstellen dat Nederland mensen- en kinderrechten in het curriculum opneemt (UN CRC, 2009). Daarnaast moet Nederland voorzien in kwalitatieve lerarenopleidingen om ontwikkelingsverschillen tussen leerlingen op adequate wijze te kunnen aanpakken (UN CRC, 2015).

Positie Nieuwkomers in Onderwijs

De Positie van Nieuwkomers neemt een eigen plaats in binnen de resultaten, omdat er binnen het internationale domein een aantal overwegingen ten aanzien van deze groep gemaakt worden juist vanwege de status van nieuwkomer. De documentenanalyse geeft er blijk van dat sommige rapporten specifiek met het oog op deze groep zijn opgesteld. Sommige bevindingen zouden ook onder een van de eerste vier categorieën passen, maar zoals figuur 4.1 aangeeft, vallen die categorieën samen met de eisen die aan goed onderwijs (*quality education*) in het algemeen gesteld mogen worden. Om de positie van nieuwkomers recht te doen is daarom deze categorie gecreëerd.

Alle nieuwkomers hebben recht op het behoud van hun culturele identiteit en waarden, het onderhouden en ontwikkelen van hun moedertaal inbegrepen. Ze moeten zo snel mogelijk op de meest geschikte school worden geregistreerd en vroeg- en voorschoolse mogelijkheden voor jonge nieuwkomers moeten beschikbaar zijn. Staten moeten verzekeren dat de juiste schoolcertificaten en documentatie worden uitgereikt, specifiek bij verhuizing, verplaatsing of uitzetting (UN CRC, 2005). Vanwege trauma's die nieuwkomers met zich meedragen, moeten staten zorgen voor leerkrachten die specifiek zijn opgeleid voor het werken met deze leerlingen. Het gaat niet alleen om het overbruggen van taalproblemen in de relatie leerkracht-

leerling, maar om het specifiek werken met kinderen met psychosociale problemen (Council of Europe, 2004; 2011; UN General Assembly, 2018). Kinderen met een illegale status, bijvoorbeeld omdat ze geen legale status hebben verkregen maar nog steeds in het land van aankomst verblijven, mogen niet via schooladministratie traceerbaar zijn.

Schoolregistratiesystemen moeten losgekoppeld zijn van connecties met autoriteiten (Council of Europe, 2011). Omdat aan nieuwkomers van buiten Europa en niet vallend onder de bescherming van het Europees Sociaal Handvest, de essentiële rechten van huisvesting en medische hulp zijn toegekend, zou het logisch zijn om het recht van onderwijs naar analogie ook aan deze groep toe te kennen (Council of Europe, 2011). Hierbij aansluitend wordt Nederland dringend verzocht om het recht op huisvesting niet afhankelijk te maken van het criterium dat nieuwkomers in hun asielprocedure mee moeten werken aan mogelijke terugkeer naar het land van herkomst (UN CESCR, 2017).

De Speciaal Rapporteur beveelt aan dat vluchtelingen de problemen die zij ervaren met onderwijs of het curriculum kenbaar moeten kunnen maken, opdat dit tot mogelijke verandering leidt. Om discriminatie volledig uit te bannen, zou de reikwijdte van het recht op onderwijs uitgebreid moeten worden naar alle typen en niveaus van onderwijs. Er zou een systeem moeten zijn ter monitoring van de implementatie van bindende wet- en regelgeving ten aanzien van het recht op onderwijs van nieuwkomers. Daarnaast vindt zij het cruciaal dat staten erkennen dat meertaligheid in onderwijs bijdraagt aan het bouwen van een duurzame maatschappij, dat onderwijs- en schakelprogramma's voor nieuwkomers ingebed zijn in regulier onderwijs en geen segregatie creëren maar juist voorzien in de aansluiting bij het best passende vervolgonderwijs, en dat informatie betreffende het onderwijs aan nieuwkomers in hun moedertaal beschikbaar is (Muñoz Villalobos 2010; UN General Assembly, 2018).

Belang van het Kind

De bepaling dat inzake alle procedures aangaande het kind, het belang van het kind een eerste overweging moet zijn (vastgelegd in artikel 2 IVRK), heeft in deze documentenanalyse een 'vangnetwerking'. Met het oog op de doelgroep zijn er bevindingen gedaan die niet onder de reikwijdte van het recht op onderwijs in de vorige categorieën te plaatsen zijn. Niettemin zijn ze voor de gestalte van het recht op onderwijs voor nieuwkomers wel van invloed wanneer ze als belang van deze groep kinderen worden gezien, in samenhang met overige verdragsbepalingen waar nieuwkomers bescherming aan kunnen ontleen.

Om de juiste toepassing van de vier aspecten van Tomasevski's (2001) *framework for quality education* af te wegen, moet het belang van de leerling een eerste overweging zijn. Of onderwijs dus *available, accesibile, acceptable* en *adaptable* is, wordt bepaald door de belangen van de leerling (UN CESCR, 1999b). Dit geldt ook voor de belangen van een ongedocumenteerd migrantenkind gedurende de asielprocedure (UN CRC, 2005). Bij het vaststellen van de belangen van kinderen in kwetsbare situaties, zoals vluchtelingen en asielzoekers, moet er niet alleen gekeken worden naar de normen uit het Kinderrechtenverdrag. Er moet ook rekening gehouden worden met mensenrechtennormen uit voorzieningen die zich specifiek richten op kwetsbare situaties (UN CRC, 2013; 2017). Ten aanzien van migranten moet het belang van het kind in het bijzonder worden meegewogen bij regulering van de toegang tot sociale rechten. Hun belangen moeten ook worden meegewogen wanneer het aankomt op toegang tot sociale rechten voor hun ouders (UN CRC, 2017).

Het belang dat een kind heeft bij onderwijs wordt mede bepaald door de mogelijkheid om het recht op onderwijs of elementen daarvan af te dwingen. Het gegeven dat er goede gronden zijn om afdwingbaarheid aan te nemen, versterkt het belang van het kind (UN CESCR, 1999b; 2005). De belangen van kinderen worden onder meer gediend via het recht op gezondheid en ontwikkeling. Het bevorderen en toepassen van onder meer het recht op onderwijs is cruciaal voor het waarborgen van die rechten (UN CRC, 2003; 2017). Maar het Kinderrechtencomité twijfelt of een juiste uitleg van 'het belang van het kind' bij alle professionals die met kinderen werken bekend is. Het moedigt Nederland aan om ervoor te zorgen dat deze uitleg via beleid en programma's wel bekend wordt zodat er het juiste gewicht aan kan worden toegekend (UN CRC, 2015).

Framework Nederlands Onderwijsstelsel

Het framework van het recht op onderwijs voor Nederlandse kinderen is ontleend aan de weergave van Aziz et al. (2018). Het recht op onderwijs wordt allereerst vormgegeven in artikel 23 GW. Op basis van het derde lid wordt onderwijs bij wet geregeld. Dit betekent dat de nationale wetgever de aard, omvang en inhoud van het recht op onderwijs moet vormgeven. Hieruit komen een aantal met elkaar samenhangende wetten voort, waarvan de Leerplichtwet uit 1969 een eerste uitwerking is. In artikel 2 van deze wet is bepaald dat de ouders of verzorgers van de schoolgaande leerling de zorg dragen voor de toegang tot onderwijs:

Degene die het gezag over een jongere uitoefent, en degene die zich met de feitelijke verzorging van een jongere heeft belast, zijn verplicht overeenkomstig de bepalingen van deze wet te zorgen, dat de jongere als leerling van een school staat ingeschreven en deze school na inschrijving geregeld bezoekt.

Het kind is verplicht om het onderwijs te volgen vanaf het 5e jaar tot de minimumleeftijd van 16 is bereikt. Indien nog geen kwalificatie is behaald binnen die tijd, geldt de verplichting tot het behalen van een diploma of certificaat tot de meerderjarigheid, in Nederland 18 jaar. De rechten en verplichtingen die voortvloeien uit het nationale recht op onderwijs worden door de wetgever dus bij de ouders en de school neergelegd. Ouders dragen de zorg om het kind te stimuleren onderwijs te volgen en bij afwezigheid licht de school de ouders in. Het kind draagt volgens de nationale wet dus geen rechten of plichten in het volgen van onderwijs.

Dit systeem is voor nieuwkomers niet hetzelfde. Op basis van nationale wetten met betrekking tot hun status, maken zij, afgeleid van of samenhangend met die status, aanspraak op sociale rechten en voorzieningen. Via het vreemdelingenrecht wordt in de asielprocedure bepaald of en op welke status zij aanspraak maken. In de Vreemdelingenwet is bepaald wie als vluchteling aangemerkt wordt, wie ‘normale’ immigrant is, maar ook wie bijvoorbeeld aanspraak maakt op een tijdelijke verblijfsvergunning in het kader van een studie. De Koppelingswet linkt de status die de in Nederland binnengekomen persoon heeft verkregen aan de daarmee gekoppelde sociale rechten waarop die status een aanspraak verschaft.

De mate waarin een nieuwkomer aanspraak kan maken op het recht van onderwijs is afhankelijk van de verkregen (legale) status en de leeftijd. Een nieuwkomer wordt voor aankomst getypeerd als ‘vreemdeling’, waarvan de wettelijke definitie is: “Eenieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld”, en mogelijk ook als vluchteling: “De vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag en op wie de bepalingen ervan van toepassing zijn.” Nieuwkomers doen vaak een beroep op asiel op basis van internationale verplichtingen of humanitaire redenen die tot de verstrekking van de vergunning nopen (artikel 13 Vreemdelingenwet). In Nederland worden deze aanvragen door de IND (2021) erkend als er gegronde redenen zijn om in het land van herkomst te vrezen voor vervolging vanwege ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging het behoren tot een bepaalde sociale groep, te vrezen is voor doodstraf, executie of marteling of slachtofferschap van

willekeurig geweld door een gewapend conflict, of wanneer een direct familielid een verblijfsvergunning asiel in Nederland heeft gekregen.

De nieuwkomer bij wie een dergelijke aanvraag is afgewezen of die geen aanvraag tot verblijf heeft gedaan, verblijft zonder rechtmatige basis in Nederland en heeft op basis van artikel 10 Vreemdelingenwet geen recht op sociale voorzieningen, alhoewel onderwijs hiervan is uitgezonderd. Het recht op onderwijs aan nieuwkomers zonder verblijfsstatus wordt op basis van deze bepaling geacht overeen te stemmen met de internationale verplichtingen.

Voor nieuwkomers die in afwachting zijn van de uitkomst van hun procedure geldt dat zij, in afwachting van de uitkomst van de procedure, rechtmatig in Nederland verblijven op basis van artikel 8 sub f en g Vreemdelingenwet. In deze periode hebben minderjarige nieuwkomers tot 18 jaar recht op onderwijs en tevens recht op sociale voorzieningen en ondersteuning als een aanspraak daarop door het COA is goedgekeurd (artikel 11 Vreemdelingenwet).

De Koppelingswet bepaalt dat een nieuwkomer alleen aanspraak kan maken op overheidsvoorzieningen, toelagen en uitkeringen, wanneer de nieuwkomer rechtmatig in Nederland verblijft (Judex, 2021). Daaronder valt bijvoorbeeld ook het recht op kinderbijslag voor ouders van nieuwkomers of het kind-gebonden-budget, een toelage die ondersteuning biedt aan kinderen in armoede. Deze afwijking van het non-discriminatiebeginsel is een toelaatbare afwijking omdat de doelen legitiem en bij wet zijn vastgelegd. Met de Koppelingswet wordt beoogd te voorkomen dat illegale vreemdelingen overheidsvoorzieningen krijgen waardoor hun illegale verblijf kan worden voortgezet. Een tweede doel beoogt te voorkomen dat illegalen een dusdanig sterke rechtspositie opbouwen dat zij in feite onuitzetbaar worden (Judex, 2021). Het koppelingsbeginsel staat echter op gespannen voet met internationaal- en Europees recht en de uitwerking ervan is in de loop der jaren via rechterlijke uitspraken bijgestuurd, alhoewel hier geen eenduidige toepassing aan is te ontnemen (Minderhoud, 2012).

De Inspectie van het Onderwijs (2021) controleert de kwaliteit van nieuwkomersscholen op vergelijkbare wijze als reguliere basisscholen. Deze waarderingskaders bestaan uit een vijftal kwaliteitsstandaarden die zijn onderverdeeld in indicatoren. De indicatoren worden getoetst op een basiskwaliteit en eventuele aanvullende ambities. Daarbij gelden de wettelijke normen uit de Wet op het Primair Onderwijs (WPO) als minimumcriteria voor de invulling van de indicatoren. Voor scholen van het type 1 (scholen

op een AZC) en type 2 (scholen met uitsluitend nieuwkomers) zijn in de beoordelingscriteria van de indicatoren een aantal aanpassingen gedaan om rekening te houden met de achtergrond van de leerlingpopulatie.

In de waarderingskaders worden twee hoofdstandaarden gebruikt ter beoordeling van de onderwijskwaliteit. De eerste betreft het kwaliteitsgebied besturing, kwaliteitszorg en ambitie. De tweede betreft het kwaliteitsgebied en de standaarden PO niveau en is onderverdeeld in de categorieën: onderwijsproces, veiligheid en schoolklimaat, onderwijsresultaten en sturen, kwaliteit en ambitie. Onder elke standaard en elke categorie zijn de eisen die de WPO daaraan stelt, opgenomen. Op deze wijze ontstaat als het ware een ‘afvinklijst’ om te beoordelen of aan een standaard of indicator wordt voldaan. Het heeft in het beperkte kader van dit onderzoek geen toegevoegde waarde om dit hele kader over te nemen, dus er wordt volstaan met een verwijzing. Wel worden hieronder de aanpassingen ten behoeve van scholen met nieuwkomers toegelicht. Deze aanpassingen worden in deze weergave opgevat als de invulling van het onderwijs waarop de nieuwkomer recht heeft.

De standaard ‘aanbod’ is aangepast, omdat het een specifiek(er) (taal)aanbod voor nieuwkomers betreft dat is gericht op de aansluiting in het reguliere onderwijs. De standaard ‘zicht op ontwikkeling en begeleiding’ is aangepast, omdat voor nieuwkomers andere ontwikkeldoelen gelden en afstemming op onderwijsbehoeften anders verloopt dan in het reguliere basisonderwijs. De standaard ‘pedagogisch-didactisch handelen’ is aangepast, omdat het specifiek (ortho)pedagogisch- didactisch handelen voor nieuwkomers betreft. De standaard ‘afsluiting’ is aangepast, omdat bij het onderwijs aan nieuwkomers veel vaker op een vroeger moment een deel van de basisschoolloopbaan wordt afgesloten. Daarnaast geldt de verplichting tot het maken van een eindtoets meestal niet, omdat de leerlingen vaak onder de ontheffingsgronden vallen. De standaard ‘resultaten’ is aangepast. Voor de resultaten van leerlingen in het nieuwkomersonderwijs zijn geen normen vastgesteld. De leerresultaten worden daarom bekeken aan de hand van de doelen of normen die de school zelf heeft gesteld. De bevindingen worden niet meegenomen in het oordeel op de standaard ‘resultaten’. Deze krijgt altijd het oordeel ‘niet te beoordelen’. De standaard ‘evaluatie, verantwoording en dialoog’ is aangepast, zodat deze geschikt is voor de specifieke situatie van het nieuwkomersonderwijs.

Samenvattend is het framework van het recht op onderwijs voor nieuwkomers in Nederland te zien als een samenspel tussen de Grondwet, de Leerplichtwet en de

Vreemdelingenwet. Het recht op onderwijs wordt in de basis gegarandeerd voor elk kind dat zich op Nederlands grondgebied bevindt, ook al verblijft het daar zonder legale status. Voor nieuwkomers in afwachting van hun status is het recht op onderwijs op een andere wijze geconstrueerd. De Koppelingswet ontnemt aan de niet-rechtmatig verblijvende nieuwkomer het recht op aanvullende voorzieningen ter ondersteuning van het kind, maar het recht op onderwijs als zodanig wordt daardoor niet aangetast. Het onderwijs dat nieuwkomers daadwerkelijk genieten is op een aantal punten gewijzigd om aan de specifieke behoeften van deze groep tegemoet te komen. De onderwijsinspectie houdt in de beoordeling van de scholen waar nieuwkomers leskrijgen, rekening met hun specifieke situatie.

In het volgende hoofdstuk wordt gekeken in hoeverre de bevindingen uit de internationale documentenanalyse overeenkomen met de uitwerking van het recht op onderwijs in de nationale wetsstructuur.

Conclusies

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit de zes categorieën die zijn gepresenteerd in het vorige hoofdstuk geïnterpreteerd en geplaatst tegenover het nationale frame van onderwijs. Echter, vanwege de intentie om normatieve uitspraken te doen over het Nederlandse beleid, is het onmogelijk om de resultaten op gedetailleerde wijze naast het Nederlandse beleid te plaatsen. Daarom moet er een voorbehoud worden gemaakt, omdat het framework van het Nederlandse beleid binnen de reikwijdte van dit onderzoek niet diepgaand genoeg verkend kon worden. Om tot een vollediger, inhoudelijker en passender vergelijking te komen, is het aan te bevelen aanvullend onderzoek uit te voeren waarbij het Nederlandse juridische onderwijskader centraal staat en afgebakend en geanalyseerd wordt. De uitkomsten daarvan zouden zich goed lenen voor een diepgaandere vergelijking.

Niettemin zijn er een aantal relevante manieren voor het trekken van conclusies op basis van de resultaten. Om enige structuur aan te brengen is ervoor gekozen om per categorie van de resultaten te beoordelen wat de intentie van internationale wetgeving is en hoe dit zich verhoudt tot de wettelijke regelingen in Nederland. Daarbij is geprobeerd om het detailniveau van de resultaten te vertalen naar overkoepelende verplichtingen die daaruit voortvloeien voor staten. Ter invulling van de belangen van nieuwkomers zijn soms concrete voorbeelden uit de resultaten gebruikt, omdat het detailniveau in bepaalde gevallen een goede illustratie geeft van wat een nieuwkomer van zijn recht op onderwijs in Nederland mag verwachten. Een aantal overige conclusies die van belang zijn, worden aan het eind van dit hoofdstuk vermeld.

Non-Discriminatie

Op het eerste gezicht lijken de eisen van non-discriminatie op internationaal en nationaal gebied met elkaar in overeenstemming te zijn. Via de Vreemdelingenwet is onderwijs bij wet toegankelijk gemaakt voor zowel voor niet rechtmatig in Nederland verblijvende kinderen, als voor kinderen in afwachting van een status. Aan de laatste groep wordt middels de rechtmatige status die zij krijgen gedurende de asielprocedure, toegang tot onderwijs verleend zoals dit aan ieder kind in Nederland toekomt. Van positieve discriminatie ten behoeve van deze kinderen, vereist om feitelijke ongelijkheid tegen te gaan, is echter geen sprake. Het koppelingsbeginsel dat financiële ondersteuning aan illegale nieuwkomers onthoudt, doet juist afbreuk aan hun positie in plaats van dat het hen versterkt. Waar elk 'regulier' kind in Nederland baat heeft bij de voorzieningen die via de Koppelingswet aan illegalen worden onthouden, zou ingevolge de gewenste positieve discriminatie juist een

grotere inspanning verwacht mogen worden om gelijkheid in onderwijs na te streven. Het koppelingsbeginsel lijkt daarnaast van beperkende invloed te zijn op de algemene verplichtingen om het verbod van discriminatie in onderwijs te respecteren, te beschermen en te vervullen.

Het vereiste dat discriminatie in beleid en regelgeving gemonitord moet worden, kan in de eisen die hieraan gesteld worden in het internationale recht als zeer ruim worden bestempeld. In de inspectiekaders wordt hier uiting aan gegeven via de standaard 'zicht en ontwikkeling'. Deze standaard geldt binnen scholen en noodzaakt tot ingrijpen wanneer het gegeven onderwijs discriminatoire gevolgen heeft. De standaard zicht en ontwikkeling is aangepast omdat voor nieuwkomers andere ontwikkeldoelen gelden. Onduidelijk is of deze aangepaste beoordeling discriminatie tegengaat of mogelijk in de hand kan werken, wanneer er bijvoorbeeld structureel lagere uitstromingseisen gelden. In bredere zin kan er op basis van het neergelegde nationale framework niet vastgesteld worden of monitoring van algemeen onderwijsbeleid in Nederland structureel plaatsvindt. Zoals door het Kinderrechtencomité vastgesteld wordt, zijn er voor lokale overheden mogelijkheden om in te grijpen bij meldingen van discriminatie, maar de zorgen omtrent discriminatie blijven. Ingrijpen is een vorm van een reactieve handeling, terwijl monitoring een proactieve handeling impliceert. Op het gebied van monitoring en aanpassing van algemeen onderwijsbeleid wordt Nederland ook gecorrigeerd ten aanzien van de ruimte in het toelatingsbeleid van leerlingen dat discriminatiegevoelig is. Als laatste is het beleid aangaande het afgeven van werkvergunningen niet zodanig ingericht dat het gelijkheid in het onderwijs ondersteunt.

Samengevat voldoet Nederland naar de letter van de wet aan het discriminatieverbod in onderwijs. Overige wetten, beleid en regelgeving doen wel afbreuk aan het principe waardoor in de praktijk niet altijd sprake is van een ervaren realiteit van non-discriminatie. Aanpassing van het beleid zou kunnen worden aangewend om een verandering van de ervaren realiteit te realiseren. Onvoldoende kan worden bepaald of de verplichting van voortdurend monitoren van discriminatie in onderwijs aan internationale normen voldoet. Een breder onderzoek in nationale wetten en praktijk zou dit kunnen verduidelijken.

Toegang tot Onderwijs

De minimumeis die aan toegang tot onderwijs gesteld wordt in internationale documenten is toegang tot verplicht en gratis toegankelijk primair onderwijs. Het gaat daarbij om toegang zonder discriminatie en toegang in fysieke en economische zin. In de

Nederlandse wetsstructuur zijn er geen letterlijke obstakels die zich tegen deze kernverplichting keren. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de in de vorige paragraaf geconstateerde aantastingen van het discriminatiebeginsel, indirect mogelijk ook de toegang tot onderwijs beïnvloeden. Van beperkingen van de fysieke toegang is evenmin rechtstreeks sprake, maar toch verdient dit enige nuancering. De wet voorziet in spreiding van scholen over het geografisch gebied van Nederland en met het oog op nieuwkomers zijn er scholen speciaal op locaties waar zij verblijven opgericht. Maar bij de inschrijving op scholen worden wel de nodige documenten gevraagd die voor nieuwkomers niet altijd voorhanden zijn. De wet voorziet in uitzonderingen hierop, maar in de dagelijkse praktijk en in de meting van de kwaliteit van onderwijs via de inspectiekaders, blijkt dat er op een groot aantal terreinen wel gegevens van leerlingen worden bijgehouden, geadministreerd en gedeeld met ouders of externen. Zeker voor illegale nieuwkomers kan dit belemmerend werken in de toegang, bijvoorbeeld omdat zij vanwege hun illegale status huiverig zijn gegevens te delen met instanties.

Economische toegang daarentegen wordt niet uitgewerkt volgens de standaarden die uit het internationale recht voortvloeien. Nederland beschikt niet of onvoldoende over beleid dat financiële drempels in de toegang wegneemt. Het koppelingsbeginsel kan juist worden gezien als een opwerping van een financiële drempel. Elke ouder maakt voor elk kind aanvullende kosten om de schoolgang mogelijk te maken. Te denken valt aan simpele dingen als een schooltas, gymkleding en dagelijks gezond eten voor de lunch. Wanneer aan kwetsbare gezinnen de financiële ondersteuning wordt onthouden om in dit soort behoeften te voorzien, kan niet gezegd worden dat Nederland alles in het werk stelt om financiële drempels weg te nemen.

Het internationale recht lijkt een helder antwoord te geven op de vraag van afdwingbaarheid van het recht op onderwijs. De Leerplichtwet sluit hier niet bij aan, nu aan leerlingen geen recht op onderwijs wordt toegekend, maar aan hun ouders de verplichting wordt opgelegd zorg te dragen voor het volgen van onderwijs. Dat dit in de praktijk in de meeste gevallen dezelfde uitwerking heeft, neemt niet weg dat het voor nieuwkomers juist wel van belang kan zijn een individueel recht te hebben. Als een minderjarige nieuwkomer om welke reden dan ook, alleenstaand in Nederland verblijft, kan hij zich niet beroepen op de afdwingbaarheid van zijn recht op onderwijs, anders dan via een voogd. Toegang tot onderwijs kent hiermee een beperking. Overigens is in dit verband het internationale domein innerlijk tegenstrijdig. Het in Europees verband gevormde delict van spijbelen richt zich op de

leerling die zich aan zijn verplichting onttrekt. Maar diezelfde leerling kan zich niet verweren wanneer de ‘wederdienst’ van het leveren van onderwijs van staatswege achterwege blijft.

Het beschikbaar maken van voldoende kwalitatief opgeleide leerkrachten, is een eis rechtstreeks volgend uit internationale verdragen. Toegang in de zin van beschikbaarheid (*availability*) komt in Nederland in het gedrang vanwege de oplopende lerarentekorten. Dat ook nieuwkomers daaronder te lijden hebben, mag duidelijk zijn. Dit vereiste zal voor scholen een financiële barrière kunnen inhouden, al is het in het internationale recht niet zo bedoeld, want wanneer de onderwijssector als geheel ondergefinancierd is, kunnen scholen niet aan alle gedetailleerde eisen van *availability* voldoen.

Doelstellingen van Onderwijs

Met de doelstellingen van onderwijs worden de terreinen van de inhoud en de uitkomsten van onderwijs bedoeld. De uitkomsten van onderwijs zijn in Nederland vertaald in de kerndoelen. In het kader van dit onderzoek is er geen vergelijking gemaakt op het niveau van deze domeinen. Vanwege de vrijheid van onderwijs, zoals vastgelegd in artikel 23 GW, is er daarnaast een ruime interpretatie van onderwijsdoelen in Nederland mogelijk, die niet eenvoudig in objectiviteit te relateren zijn aan de internationale eisen. Niettemin zijn de doelen die het internationale recht formuleert, naast algemeen en universeel, soms ook erg concreet. Dit veronderstelt dat scholen in Nederland, zeker scholen waar aan nieuwkomers lesgegeven wordt, hier in het curriculum rekening mee kunnen houden. Te denken valt aan de eisen van mensenrechtenonderwijs, *peace-education*, promoten van tolerantie en ontwikkelen van begrip en dialoog. Het Kinderrechtencomité noemt daarnaast een aantal doelstellingen die in vrijwel geen enkel curriculum te vinden zijn en waar de overheid met de herziening van de kerndoelen rekening mee zou moeten houden.

Eén element van de doelstellingen op de lange termijn waar zich een discrepantie in voordoet, betreft de internationale eis dat onderwijs cultureel geschikt moet zijn, gericht op het kind en de gemeenschap waar het in terechtkomt. Voor nieuwkomers van wie niet duidelijk is waar zij terecht komen is dit doel heel moeilijk in te schatten. De inspectiekaders kennen aanpassingen op het gebied van resultaten, maken van toetsen, en onderwijsdoelen, omdat deze per kind anders worden vastgesteld dan in het regulier basisonderwijs. Maar er staat niet vast wat dan wel van scholen wordt verwacht, terwijl hier in de internationale documenten wel handvatten voor worden geboden. Het zou logisch zijn als bijvoorbeeld het criterium ‘resultaten’ wordt ingevuld met de voorzetten die gegeven worden.

Op het gebied van de bredere doelen die gesteld worden, kan worden vastgesteld dat een deel daarvan wel in curricula en inspectiekaders terug te vinden is. Zo komt de zinsnede in het inspectiekader van nieuwkomersscholen “Het aanbod draagt bij aan het bijbrengen van respect voor en kennis van de basiswaarden van de democratische rechtsstaat en aan het ontwikkelen van de sociale en maatschappelijke competenties die leerlingen in staat stellen deel uit te maken en bij te dragen aan de pluriforme, democratische samenleving”, in afzonderlijke elementen terug in de onderzochte internationale domeinen. Gedetailleerder onderzoek zou hier een veelomvattender antwoord op kunnen geven, maar op inhoud lijken nieuwkomers in Nederland deels te ontvangen waar zij recht op hebben.

Conditie van Onderwijs

In het algemeen wordt gesteld dat elke staat moet voldoen aan de verplichtingen die door de overheid aan zichzelf worden opgelegd. De werkwijze waarbij via de inspectiekaders de standaarden zoals die verwoord zijn in de WPO gecontroleerd worden, voldoet hier dus aan. Maar aan de eis dat zoveel mogelijk gepoogd moet worden om elke leerling te geven wat hij nodig heeft om te slagen, valt het nodige af te dingen. Voor nieuwkomers is het in het kader van de Koppelingswet onduidelijk in hoeverre zij ondersteund worden in algemene voorzieningen die schoolgang bevorderen. Te denken valt aan een leerling die vanwege ernstige trauma's niet in staat is een schoolgaand leven te hebben en psychische hulp zou moeten krijgen. De Koppelingswet beperkt dus mogelijk ook de condities van het onderwijs, omdat sommige kinderen mét hulp wel aan het onderwijs kunnen deelnemen. En van de – overigens niet in dit onderzoek betrokken – wet Passend Onderwijs mag als algemeen bekend feit worden aangenomen dat niet elke leerling ten gevolge van de invoering van de wet heeft gekregen waar hij recht op heeft. Het eerdergenoemde lerarentekort beperkt ook hier de mogelijkheid om daadwerkelijk adequaat deel te nemen aan onderwijs. Als er geen leerkracht is om (extra) hulp en uitleg te geven, stagneert het systeem. De gewenste leerkracht-leerling ratio wordt zo ook niet behaald.

Om aan te sluiten bij de vorige categorie ‘Doelstellingen’ is er daarnaast een specifiek gestelde conditie waar in Nederland geen juiste uitvoering aan wordt gegeven. Internationaal wordt gesteld dat leerlingen recht hebben op een ononderbroken lijn van leren omdat dit het gevoel van veiligheid op een school waarborgt. Ook in de inspectiekaders is deze eis terug te vinden, evenals in de Leerplichtwet. Het asielbeleid voortvloeiend uit de Vreemdelingenwet, waarbij kinderen meermaals (gedwongen) moeten verhuizen, staat haaks op dit beginsel. Daarmee komen tevens de doelstellingen van onderwijs in het gedrang.

Wat wel goed gaat is de uitvoering van de gewenste ondersteuningsprogramma's. De inspectiekaders geven aan dat het lesaanbod afwijkt van de reguliere eisen, juist om aan nieuwkomers tegemoet te komen. En ook het pedagogisch-didactisch handelen wordt in een ander licht bekeken. De vraag is wel of leerkrachten ook daadwerkelijk opgeleid zijn om volgens deze aangepaste manieren te werken, omdat er geen specifieke opleidingseisen aan leerkrachten die werken met nieuwkomers worden gesteld blijkens de inspectiekaders, terwijl dit in internationale zin wel gewenst of vereist is. Nader onderzoek van het curriculum op pedagogische academies zou hier een beter inzicht in kunnen verschaffen.

Positie Nieuwkomers in Onderwijs

Enkele resultaten zijn al besproken bij andere categorieën, zoals het tekort aan leerkrachten die opgeleid zijn om met nieuwkomers te werken en de eisen die gesteld worden om administratieve belemmeringen zoveel mogelijk te beperken. Deze categorie poogt juist specifiek te voorzien in de behoeften van de doelgroep van het onderzoek. De aanpassingen die gedaan zijn in de inspectiekaders zouden hun positie dus moeten versterken. Dat is ten aanzien van de aanpassing van de standaarden 'toetsing' en 'afsluiting' niet het geval. De inspectie erkent dat nieuwkomers vaak eerder dan gewenst is volgens de normale jaarplanning, de school verlaten. Nieuwkomers hoeven daarbij geen verplichte toetsen te maken. Dat is begrijpelijk vanuit het oogpunt van tegemoetkoming aan hun beperktere of andere vermogens. Echter, in het kader van de eis van documentatie bij verhuizing of uitzetting is dit niet goed te begrijpen. Noch in wet, noch in inspectiekader is duidelijk hoe de kwalificaties van leerlingen dan wel in beeld gebracht worden. Als dit onduidelijk of niet-gespecificeerd is, ontbreken de garanties dat nieuwkomers universeel gecertificeerd worden met mogelijke gevolgen na uitzetting.

De inspectiestandaard 'evaluatie, verantwoording en dialoog' is aangepast en geschikt gemaakt voor het nieuwkomersonderwijs. Hiermee wordt voldaan aan de eis dat criteria die een staat zichzelf oplegt, door leerlingen en hun ouders moeten worden aanvaard. Aanpassing van deze standaard is enerzijds een positieve invulling, omdat de stem van nieuwkomers hiermee gehoord wordt. Maar het kan ook impliceren dat de zorgplicht voor evaluatie die bij de school berust, in het nadeel van de leerlingen wordt uitgelegd. Juist vanwege de complexere achtergronden in de leerlingpopulatie, kan het moeilijker zijn om eenduidige evaluaties uit te voeren. Niet duidelijk is of de gewenste monitoring door nieuwkomers hierin is betrokken: worden zij in staat gesteld om in hun eigen taal over hun lesinhouden mee te denken? Daarnaast is de standaard van het (taal)aanbod gewijzigd waarmee tegemoet wordt

gekomen aan de verplichting een nieuwkomer op een voor hem begrijpelijke wijze te instrueren. Maar of en op welke manier nieuwkomers in hun eigen taal instructie kunnen ontvangen wordt niet gespecificeerd. De kwaliteit van deze aangepaste instructie zal daardoor extra lastig te beoordelen zijn omdat de inspecteur de instructietaal van de nieuwkomer niet machtig hoeft te zijn.

Belang van het Kind

Omdat dit een beginsel betreft dat niet los kan worden gezien van andere bepalingen en rechten die aan nieuwkomers toekomen, kan er geen rechtstreeks verband worden gelegd tussen het Nederlandse stelsel en deze categorie. De constatering echter van het Kinderrechtencomité, waarin de zorgen omtrent het goed begrip van dit beginsel door professionals kenbaar worden gemaakt, lijkt onder meer gericht te zijn op de uitvoering van de Koppelingswet. De doelen van deze wet zijn erop gericht om gebruikmaking van voorzieningen te beperken voor illegale nieuwkomers en om hun rechtspositie in Nederland niet te verstevigen. Bij het opstellen van deze doelen is het onduidelijk in hoeverre de belangen van de nieuwkomer zijn meegewogen. Getuige het feit dat meerdere rechters zich hier in steeds wisselende oordelen over hebben uitgelaten, zou gesteld kunnen worden dat de Koppelingswet onvoldoende rekening houdt met de belangen van nieuwkomers.

Overige conclusies

Zoals eerder benoemd zou een gedetailleerdere vergelijking van de internationale documenten met het Nederlandse systeem tal van interessante bevindingen kunnen opleveren. In het kader van dit onderzoek is daar geen ruimte voor. Enkele algemene conclusies worden hier niettemin wel toegevoegd.

In het inleidende theoretische framework is de kwestie van afdwingbaarheid van rechten, en in het bijzonder die van het recht op onderwijs, aan bod gekomen. In de internationale documenten zijn duidelijke aanknopingspunten te vinden dat het de bedoeling van internationale wetgeving is geweest om een subjectief, afdwingbaar recht op onderwijs te creëren. Het recht is ontworpen als sociaal recht. Staten hebben grote verplichtingen ten aanzien van de invulling en vormgeving van het recht in al zijn facetten. Echter het rechtssubject heeft recht op afdwingbaarheid omdat het recht op onderwijs anders nutteloos zou zijn. Vanwege de verplichting onderwijs te volgen, moet het recht afgedwongen kunnen worden. Dit wordt versterkt vanwege het emanciperende karakter dat onderwijs voor kinderen heeft en is inherent aan hun kind zijn. Als een staat zich kan onttrekken aan deze verplichting

zou er als het ware een neerwaartse spiraal ontstaan waarin op een gegeven moment geen enkel kind – en dus geen enkele volwassene – heeft geleerd dat het recht op ontwikkeling en onderwijs heeft, hetgeen desastreus voor kinderen en mensen in het algemeen zou zijn. Daarmee is een belangrijke kwestie van het theoretisch kader beantwoord. Hierin ligt tevens het antwoord op de vraag of het recht op onderwijs zowel een recht op het volgen van onderwijs inhoudt, als een plicht om onderwijs te verschaffen is. De ondeelbaarheid van sociale en politieke rechten komt daarmee tot uitdrukking, ook al heeft onderwijs zich in dit onderzoek voornamelijk gemanifesteerd als sociaal recht.

Een laatste opvallende overweging wordt gemaakt ten aanzien van de twee invloedrijkste verdragen, het IVESCR en het IVRK. In alle bevindingen is het opvallend dat het Comité CESCR in afwisselendere en soms sterkere bewoordingen het recht op onderwijs definieert. Daarmee wordt duidelijk gemaakt dat – rekening houdend met het feit dat er meer resultaten gevonden zijn met betrekking tot dit verdrag – het IVESCR op uitgebreidere en ook gedetailleerdere wijze inzicht verschaft in de reikwijdte en de bedoelingen van het recht op onderwijs. Dit wordt extra duidelijk als de *Concluding Observations* in ogeschouw genomen worden. Het Kinderrechtencomité doet in alle *Concluding Observations* een herhaling van zinnen wanneer het Nederland aanspreekt. Steevast wordt Nederland ‘aangeraden’ (*the committee recommends*) om actie te ondernemen, een vrij ‘zwakke’ bewoording en bovendien niet erg sterk wanneer dit in vier opeenvolgende rapporten gehandhaafd wordt. Het Comité CESCR daarentegen, wisselt van ‘aanraden’ tot ‘dwingend oproepen’ tot ‘noodzaken’ en bestempelt sommige elementen van het recht op onderwijs zelfs als ‘cruciaal’. Daarmee lijkt er van het IVESCR een grotere beschermende waarde uit te gaan dan van het IVRK, een conclusie die Bischoff van Heemskerck (1999) eind vorige eeuw al heeft getrokken.

Eindconclusie

Als het beeld van het recht op onderwijs dat is ontstaan in de analyse van internationale wetgeving in zijn totaliteit in ogeschouw wordt genomen, kunnen een aantal globale constatering worden gedaan. Nederland lijkt geen land dat volledig aan zijn verplichtingen wil ontkomen. Via wettelijke voorschriften probeert het aan te sluiten bij een groot aantal algemene verplichtingen die uit internationale wetgeving voortvloeien. Zo kan elk kind op basis van de letter van de wet, ongeacht status, gebruik maken van zijn recht op onderwijs en heeft het in beginsel zonder discriminatie toegang tot dat onderwijs. In de uitvoering van het recht op onderwijs worden internationale normen soms letterlijk overgenomen. Deze bepalingen dienen als basis voor de condities en de doelen van dat

onderwijs. In deze uitvoering wordt het Nederlandse beleid echter vertroebeld door andere nationale normen die afbreuk doen aan de ratio achter internationale wetgeving. Het belang van het kind wordt in het Nederlandse onderwijs lang niet altijd op voldoende wijze meegewogen en procedurele regelingen prevaleren vaak boven het belang van het kind bij goed onderwijs. Ook zijn er in de uitvoering veel terreinen die door de formuleringen in Nederlandse wettelijke kaders ruimte voor interpretatie laten, met als gevolg dat het onduidelijk is of en in hoeverre het recht op onderwijs daarmee gediend wordt. Internationale wetgeving is soms dwingendrechtelijker van aard dan terug te vinden is in het Nederlandse beleid. Soms staat de uitvoering van de zorgplicht voor onderwijs haaks op wat internationale wetgeving verlangt. De Nederlandse overheid gebruikt in dit kader wetten die rechtstreeks afbreuk doen aan internationale normen of schiet tekort in haar inspanningsverplichtingen die uit deze normen voortvloeien. Dit leidt tot afbreuk van het recht op onderwijs voor nieuwkomers. Dit onderzoek biedt aanknopingspunten ter verbetering van de positie van nieuwkomers in het Nederlandse onderwijs.

Discussie

Zoals reeds aangegeven bij de conclusies is het deel van dit onderzoek dat zich richt op de nationale onderwijsstructuren niet volledig genoeg om gedetailleerde conclusies op te kunnen baseren. Om een goed beeld van het recht op onderwijs naar Nederlandse wettelijke maatstaven te verkrijgen, zou een apart onderzoek uitgevoerd moeten worden. Een documentenanalyse, waarbij ook specifieke onderwijswetten zoals de Wet Passend Onderwijs en de Wet Veiligheid op School, Memories van Toelichting en wellicht ook de curricula van pedagogische opleidingen worden onderzocht, zal een veel vollediger beeld schetsen van het Nederlandse onderwijsstelsel en zich daarmee beter lenen voor een vergelijking.

Niet alleen op het niveau van het wettelijke kader, maar ook op het praktijkniveau van de daadwerkelijk door nieuwkomers ervaren realiteit van onderwijs, zouden vergelijkingen gemaakt kunnen worden. Er zijn inmiddels tal van rapporten van Non-Gouvernementele Organisaties en de Kinderombudsman (2017) beschikbaar, die de problematiek van nieuwkomers in beeld hebben gebracht. Dit onderzoek is zodoende verre van volledig wanneer de praktijk van het onderwijs in ogenschouw wordt genomen en de conclusies zouden veel concreter getoetst kunnen worden.

Inhoudelijk kunnen er kanttekeningen worden geplaatst bij de gedachtegang achter de methode. Vanuit juridisch oogpunt is een verdrags- of wetstekst het startpunt van waaruit wordt geredeneerd. Een door een wetgever opgestelde norm bevat de regel die strekt tot een verplichting of een onthouding. Rechterlijke uitspraken en interpretaties zorgen er vervolgens voor dat de gestelde regel betekenis krijgt in de praktijk. Eventueel maken rechters daarbij gebruik van wat het discours over bepaalde concepten binnen de verdragsbepalingen oplevert. Dit onderzoek heeft andersom geredeneerd. Het internationale recht op onderwijs is als uitgangspunt genomen en eerst theoretisch verkend. Vervolgens zijn de documenten geselecteerd en geanalyseerd die het concept 'recht op onderwijs' invullen en afbakenen. Juridisch gezien is er wat af te dingen op deze werkwijze, omdat er eerst betekenis is verleend aan de verdragsbepalingen door ze 'in te kleuren' met opvattingen uit het discours. Pas daarna is uitgelegd wat de bedoeling is van internationale wetgeving omtrent het recht op onderwijs. En de nuances die jurisprudentie aanbrengt in verdragsbepalingen zijn in het geheel niet in dit onderzoek betrokken. Daarmee is een belangrijk deel van de uitleg en toepassing van verdragen buiten dit onderzoek gebleven.

Een laatste punt betreft de inhoudelijke selectie van de resultaten. Enerzijds gelden de normen uit de internationale documenten voor het onderwijs aan elk kind. Anderzijds zijn er met het oog op nieuwkomers bepalingen geselecteerd die hun positie specifiek belichten. Het is achteraf moeilijk te doorgronden waarom bepaalde normen ten behoeve van nieuwkomers juist wel en andere juist niet zijn geselecteerd. Juister was het geweest om een algemeen recht op onderwijs te formuleren waar ook nieuwkomers aanspraak op maken, zonder te veel te focussen op hun bijzondere positie. Het kan nu zijn dat het beeld van hun recht op onderwijs vertekend is door de keuzes die gemaakt zijn bij de selectie van de resultaten. Dat is echter inherent aan de gehanteerde werkwijze en de vraag is of het onderzoek op een objectievere wijze uitgevoerd had kunnen worden. Juist omdat nieuwkomers in de praktijk vaak gemarginaliseerd worden, rechtvaardigt dit onderzoek een nauwkeuriger verkenning van hun recht op onderwijs.

Daarnaast is ten maximale gepoogd om alle keuzes in dit onderzoek te verantwoorden en inzichtelijk te maken op welke wijze de eindconclusies tot stand zijn gekomen. De veronderstelling is dan ook dat dit onderzoek een reëel beeld schetst van het recht op onderwijs zoals dit aan de doelgroep van het onderzoek, nieuwkomers, zou moeten toekomen.

Literatuurlijst

- Archard, D. (2015). *Children. Rights and childhood* (3e ed.). London: Routledge.
- Aziz, F., Benitez, D., Kabaivanova, D., Verkuil, L., Weigand, A., & Fechner, E. (2018). *The right to education of children without legal residence permit in the Netherlands*. Universiteit Maastricht.
- Beltman, D. & Zijlstra, A.E. (2013). De doorwerking van 'het belang van het kind' ex artikel 3 VRK in het migratierecht: vanuit een bottom-up benadering op weg naar een top-down toepassing. *Journaal Vreemdelingenrecht*, 12(4), 286-306.
- Bischoff- van Heemskerck, S. (1999). *The UN convention on the rights of the child. A comparative study*. [Proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam].
- Blom, L. (2017). *Jonge vluchtelingen in het Nederlandse onderwijs*. [Masterscriptie, Universiteit van Utrecht].
- Centraal orgaan voor de opvang van Asielzoekers. (2021, september). *Capaciteit en bezetting*. Geraadpleegd van <https://www.coa.nl/nl/over-coa/bezetting/personen-in-de-opvang-uitgesplitst-naar-leeftijd-en-land-van-herkomst>
- Coomans, A. P. M. (1992). *De internationale bescherming van het recht op onderwijs*. Stichting NJCM-Boekerij. <https://doi.org/10.26481/dis.19920410ac>
- Coppens, L., & Van Gent, B. (2016) Omgaan met chronische stress. In M. Lieskamp (Red.), *Nieuwkomers op School. Onderwijs als startpunt voor een betere toekomst* (pp. 97-110). Huizen: PICA.
- Council of Europe. (2004). *Education of refugees and internally displaced persons* (Recommendation 16521). Geraadpleegd van <http://assembly.coe.int/>
- Council of Europe. (2011). *Undocumented migrant children in an irregular situation: a real cause for concern*. Geraadpleegd van <https://pace.coe.int/en/files/13007>

Council of Europe. (2018). *Children and Adolescents from a migrant background: Integration and Education. Extracts from conventions, recommendations, resolutions and reports.*

Geraadpleegd van <https://rm.coe.int/extracts-of-council-of-europe-recommendations-and-resolutions-for-lang/16807beb54>

Crul, M., Keskiner, E., Schneider, J., Lelie, F., & Ghaemina, S. (2016). *No lost generation: education for refugee children.* European University Institute.

<https://www.lowan.nl/onderzoek/no-lost-generation-education-for-refugee-children-a-comparison-between-sweden-germany-the-netherlands-and-turkey/>

Defence for Children. (2017). *Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind.*

Geraadpleegd van <https://www.defenceforchildren.nl/kinderrechtenboekje>

Defence for Children. (2019). *Nederlandse vertaling General Comments van het VN-*

Kinderrechtencomité. Geraadpleegd op 14-9-2020 van <http://www.defenceforchildren.nl/actueel/nieuws/algemeen/2019/nederlandse-vertaling-general-comments-van-het-vn-kinderrechtencomit%C3%A9/>

Donkers, M., Kloosterboer, K., Kooistra, B., Van Os, C., & Smets, T. (2013). *Ontheemd. De verhuizingen van asielzoekerskinderen in Nederland.* Werkgroep Kind in azc.

Geraadpleegd van <https://www.kind-in-azc.nl>

Europa Nu. (z.d.). *Handvest van de Grondrechten.* Geraadpleegd van https://www.europa-nu.nl/id/vh7dovjhuzi/handvest_van_de_grondrechten

Europese Commissie tegen Racisme en Intolerantie. (1998) *De landenrapportage van ECRI: Rapport over Nederland.* Council of Europe.

Flick, U. (2014). *An introduction to qualitative research* (5th ed). London: Sage Publications Ltd.

- Gomez del Prado, J.L. (1998). *Day of general discussion: right to education (articles 13 and 14 of the covenant)* (E/C.12/1998/23). United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights.
- Heida, H. (2012). De relevantie en invloed van het internationaal recht op Nederlands beleid: de vreemdelingenkinderen. In G.G. Lodder & P.R. Rodrigues (Reds.), *Het kind in het immigratierecht* (pp. 43-53). Den Haag: SDU Uitgevers.
- Hodgson, D. (1996). The international right to education and education concerning human rights. *The International Journal of Children's Rights*, 4, 237-262.
- Immigratie- en Naturalisatiedienst. (2021). *Asiel aanvragen in Nederland*. Geraadpleegd van <https://ind.nl/asiel/Paginas/Asiel-aanvragen-in-Nederland.aspx>
- Inspectie van het Onderwijs. (2016). *De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers, Type 1 en 2, 2014/2015*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Inspectie van het Onderwijs. (2019). *Technisch Rapport hoofdstuk speciaal onderwijs. De staat van het onderwijs 2019*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Inspectie van het Onderwijs. (2021). *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Judex. (2021). *Vreemdelingen en hun recht op voorzieningen en uitkeringen*. Geraadpleegd van <https://www.judex.nl/rechtsgebied/vreemdelingenrecht-asiel/vreemdeling-en-nederlanderschap/artikelen/vreemdelingen-en-hun-recht-op-voorzieningen-en-uitkeringen/>
- De Kinderombudsman. (2016). *Wachten op je toekomst. Kinderen in de noodopvang in Nederland* (KOM008/2016). Geraadpleegd van <https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-wachten-op-je-toekomst>

De Kinderombudsman. (2017). *Nederlandse kinderen ontkoppeld. Als de verblijfsstatus van je ouders je levensstandaard bepaalt* (KOM014/2017B). Geraadpleegd van <https://www.dekinderombudsman.nl/nieuws/nederlandse-kinderen-groeien-op-in-armoede-door-verblijfsstatus-ouder?id=765>

Kromhout, M., Kloppenburg, R., Van Doorn, L. (2015). Kinderen buiten beeld. De leefsituatie van ongedocumenteerde kinderen in Nederland. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 24(1), 4–23.

Ktistakis, Y. (2013). *Protecting migrants under the European Convention on Human Rights and the European Social Charter. A handbook for legal practitioners*. Straatsburg: Council of Europe Publishing.

Laemers, M. (2008). Welkom in het Nederlandse onderwijs. In B. de Hart, A.G.M. Böcker, T. Havinga, P. E. Minderhoud, H. van de Put, L.E. Groot-van Leeuwen, A. Jettinghoff, & K.M. Zwaan, (Reds.). *Migratierecht en rechtssociologie, gebundeld in Kees' studies*. (pp. 449-459). Wolf Legal Publisher.

Liefwaard, T. & Doek, J.E. (2015) Kinderrechten in de rechtspraak: een internationaal Perspectief. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 20(4), 82-87.

Maarse, J., Van Es, W., & Schilder, J. (2017). *Organiseren van Nieuwkomersonderwijs. Anticiperen op aanbod*. Utrecht: Sardes.

Minderhoud, P. (2012). Scheurtjes in de Koppelingswet. *NJCM-Bulletin*, 37(4), 391-407.

Muñoz Villalobos, V. (2004) *The right to education. Report submitted by the Special Rapporteur on the right to education* (E/CN.4/2005/50). United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

Muñoz Villalobos, V. (2010). *The right to education of migrants, refugees and asylumseekers. Report of the Special Rapporteur on the right to education* (A/HRC/14/25). United Nations, General Assembly.

- Onderwijsraad (2017). *Vluchtelingen en onderwijs. Naar een efficiëntere organisatie, betere toegankelijkheid en hogere kwaliteit* (20170034/1112). Geraadpleegd van <https://www.onderwijsraad.nl/publicaties/adviezen/2017/02/23/vluchtelingen-en-onderwijs>
- Pieloch, K., Marks, A. K., & Mccullough, M. B. (2016). Resilience of children with refugee statuses: A research review. *Canadian Psychology*, 57, 330-339. doi:10.1037/cap0000073. Geraadpleegd van <https://www.researchgate.net/publication/309596618>
- Pulles, G. (2011). Onduidelijkheid over de rechtstreekse werking van kernbepalingen van het VN Kinderrechtenverdrag. *Nederlands Juristenblad* 2011(4), 231-234.
- Pulles, G. & Wörst, L. (2012). Doorwerking van het IVRK. De wetgever geeft het voorbeeld. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 2012(7/8), 184-189.
- Rodrigues, P. (2012). Prioriteit voor het belang van het kind in het immigratierecht. In G.G. Lodder & P.R. Rodrigues (Reds.), *Het kind in het immigratierecht* (pp. 11-24). Den Haag: SDU Uitgevers.
- Singh, K. (2012). *Report of the Special Rapporteur on the right to education. Normative action for quality education* (A/HRC/20/21). United Nations, General Assembly.
- Slingenberg, L. (2010). Illegale kinderen en het ESH. *Asiel en Migrantenrecht*, 2010(2), 81-85.
- Tomasevski, K. (1998). *Day of general discussion: right to education* (E/C.12/1998/18). United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights.
- Tomasevski, K. (1999). *Preliminary report of the Special Rapporteur on the right to education, submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1998/33* (E/CN.4/1999/49). United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

Tomasevski, K. (2001). Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. *Right to Education primers*, 3, 1-43.

United Nations. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (1998). *The right to education as a human right. An analysis of key aspects* (E/C.12/1998/16).

United Nations. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (1999a). *General Comment 11. Plans of action for primary education* (E/C.12/1999/4).

United Nations. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (1999b). *General Comment 13. The right to education* (E/C.12/1999/10).

United Nations. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2009). *General Comment 20. Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural rights* (E/C.12/GC/20).

United Nations. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2010). *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. The Kingdom of the Netherlands* (E/C.12/NDL/CO/4-5).

United Nations. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2017a). *Duties of States towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights* (E/C.12/2017/1).

United Nations. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (2017b). *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. The Kingdom of the Netherlands* (E/C.12/NDL/CO/4-5).

United Nations. Committee on the rights of the child. (1999). *Concluding Observations of the Committee on the rights of the child* (CRC/C/15/Add.114).

United Nations. Committee on the rights of the child. (2001). *General Comment 1. The Aim of education* (CRC/GC/2001/1).

United Nations. Committee on the rights of the child. (2003). *General Comment 4. Adolescent health and development* (CRC/GC/2003/4).

United Nations. Committee on the rights of the child. (2004). *Concluding Observations of the Committee on the rights of the child* (CRC/C/15/Add.227).

United Nations. Committee on the rights of the child. (2005). *General Comment 6. Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin* (CRC/GC/2005/6).

United Nations. Committee on the rights of the child. (2009). *Concluding Observations of the Committee on the rights of the child* (CRC/C/NLD/CO/3).

United Nations. Committee on the rights of the child. (2013). *General Comment 14. On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration* (CRC/GC/2013/14).

United Nations. Committee on the rights of the child. (2015). *Concluding Observations of the Committee on the rights of the child* (CRC/C/NLD/CO/4).

United Nations. Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families & Committee on the Rights of the Child. (2017). *Joint General Comment no. 3 and no. 22* (CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22).

United Nations. General Assembly. (2017). *Right to Education. Report of the Special Rapporteur on the right to education* (A/72/496).

United Nations. General Assembly. (2018). *Education for Refugees. Report of the Special Rapporteur on the right to education* (A/73/262).

Van Bueren, G. (1995) *The international law on the rights of the child*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

- Van den Brink, M. (2006). *Moeders in de mainstream. Een genderanalyse van het werk van het VN-Kinderrechtencomité* (Publicatienr. 150334802) [proefschrift, Universiteit van Utrecht]. Wolf Legal Publishers.
- Vandenhole, W., De Clerck, H., Verhoeven, M., Timmerman, C., Mahieu, P., Ryngaert, J., & Carton de Wiart, E. (2011). The Right to Education of Undocumented Children: illusory right or empowering leverage? *The International Journal of Children's Rights*, 19(4), 613-639. <https://doi.org/10.1163/157181811X570690>
- Vandenhole, W. (2014) Belgium: The Convention of the Rights of the Child in Belgian case law. In T. Liefwaard & J.E. Doek (reds.), *Litigating the Rights of the Child: the UN Convention on the rights of the child in domestic and international jurisprudence* (pp. 105-122). Dordrecht: Springer.
- Van der Ploeg, A. (2018). *Sociale competentie op een gezinslocatie in kaart gebracht. Een stageonderzoek naar het leerlingvolgsysteem 'SCOL' op een school met kinderen van nieuwkomers, zijnde niet-statushouders* [Ongepubliceerd]. Rijksuniversiteit Groningen
- Van Os, C. (2012a). Het kind in het migratierecht. Het hele Kinderrechtenverdrag voor minderjarige migranten en asielzoekers. In G.G. Lodder & P.R. Rodrigues (Reds.), *Het kind in het immigratierecht* (pp. 25-43). Den Haag: SDU Uitgevers.
- Van Os, C. (2012b). De relevantie van het Kinderrechtenverdrag voor minderjarige vreemdelingen. *Justitiële verkenningen. Mensenrechten in Nederland*, 38(6), 67-83.
- Verhaeghe, F., & Derluyn, I. (2014). Recht op onderwijs voor minderjarige vluchtelingen: wat als de toekomst niet in België ligt? *Pedagogiek* 2014(3), 237-254.
- Vermeulen, B. (2005). Het recht op onderwijs in het kinderrechtenverdrag. *NJCM-Bulletin*, 30(6), 775-784.

Bijlagen – Verdragsbepalingen en Wetsteksten

B1 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens 1948 (UVRM)

Artikel 26

Een ieder heeft recht op onderwijs; het onderwijs zal kosteloos zijn, althans wat het lager en basisonderwijs betreft. Het lager onderwijs zal verplicht zijn. Ambachtsonderwijs en beroepsopleiding zullen algemeen beschikbaar worden gesteld. Hoger onderwijs zal openstaan voor een ieder, die daartoe de begaafdheid bezit.

Het onderwijs zal gericht zijn op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid en op de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het zal het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap onder alle naties, rassen of godsdienstige groepen bevorderen en het zal de werkzaamheden van de Verenigde Naties voor de handhaving van de vrede steunen.

Aan de ouders komt in de eerste plaats het recht toe om de soort van opvoeding en onderwijs te kiezen, welke aan hun kinderen zal worden gegeven.

B2 Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) 1950

Artikel 2

Niemand mag het recht op onderwijs worden ontzegd. Bij de uitoefening van alle functies die de Staat in verband met de opvoeding en het onderwijs op zich neemt, eerbiedigt de Staat het recht van ouders om zich van die opvoeding en van dat onderwijs te verzekeren, die overeenstemmen met hun eigen godsdienstige en filosofische overtuigingen.

B3 Europees Sociaal Handvest 1961 (herzien 1996)

Artikel 17. Recht van kinderen en jeugdige personen op sociale, wettelijke en economische bescherming.

Teneinde de doeltreffende uitoefening te waarborgen van het recht van kinderen en jeugdige personen op te groeien in een omgeving die de volledige ontwikkeling van hun persoonlijkheid en van hun fysieke en geestelijke capaciteiten bevordert, verbinden Partijen zich, hetzij rechtstreeks, hetzij in samenwerking met openbare of particuliere instanties, alle passende en noodzakelijke maatregelen te nemen die beogen:

1. a. te waarborgen dat kinderen en jeugdige personen, met inachtneming van de rechten en plichten van hun ouders, beschikken over de verzorging, de ondersteuning, het onderwijs en de opleiding die zij nodig hebben, in het bijzonder door te zorgen voor de oprichting of instandhouding van instellingen en diensten die voor dit doel toereikend en voldoende zijn;
 - b. kinderen en jeugdige personen te beschermen tegen verwaarlozing, geweld of uitbuiting;
 - c. bescherming en bijzondere ondersteuning van overheidswege te geven aan kinderen en jeugdige personen die tijdelijk of definitief de steun van hun gezin moeten ontberen;
2. basisonderwijs en voortgezet onderwijs kosteloos beschikbaar te stellen voor kinderen en jeugdige personen, alsmede regelmatig schoolbezoek te bevorderen.

B4 Internationaal verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK) 1989

Artikel 2

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag, eerbiedigen en waarborgen de in het Verdrag beschreven rechten voor ieder kind onder hun rechtsbevoegdheid zonder discriminatie van welke aard ook, ongeacht ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale, etnische of maatschappelijke afkomst, welstand, handicap, geboorte of andere omstandigheid van het kind of van zijn of haar ouder of wettige voogd.
2. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te waarborgen dat het kind wordt beschermd tegen alle vormen van discriminatie of bestraffing op grond van de omstandigheden of de activiteiten van, de meningen geuit door of de overtuigingen van de ouders, wettige voogden of familieleden van het kind.

Artikel 3

1. Bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.
2. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders, wettige voogden of anderen die wettelijk verantwoordelijk voor het kind zijn, en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen.
3. De Staten die partij zijn, waarborgen dat de instellingen, diensten en voorzieningen die verantwoordelijk zijn voor de zorg voor of de bescherming van kinderen voldoen aan de door de bevoegde autoriteiten vastgestelde normen, met name ten aanzien van de veiligheid, de gezondheid, het aantal personeelsleden en hun geschiktheid, alsmede bevoegd toezicht.

Artikel 28

1. De Staten die partij zijn, erkennen het recht van het kind op onderwijs, en teneinde dit recht geleidelijk en op basis van gelijke kansen te verwezenlijken, verbinden zij zich er met name toe:
 - a. primair onderwijs verplicht te stellen en voor iedereen gratis beschikbaar te stellen;
 - b. de ontwikkeling van verschillende vormen van voortgezet onderwijs aan te moedigen, met inbegrip van algemeen onderwijs en beroepsonderwijs, deze vormen voor ieder kind beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken, en passende maatregelen te nemen zoals de invoering van gratis onderwijs en het bieden van financiële bijstand indien noodzakelijk;
 - c. met behulp van alle passende middelen hoger onderwijs toegankelijk te maken voor een ieder naar gelang zijn capaciteiten;
 - d. informatie over en begeleiding bij onderwijs- en beroepskeuze voor alle kinderen beschikbaar te stellen en toegankelijk te maken;
 - e. maatregelen te nemen om regelmatig schoolbezoek te bevorderen en het aantal kinderen dat de school vroegtijdig verlaat, te verminderen.

2. De Staten die partij zijn, nemen alle passende maatregelen om te verzekeren dat de wijze van handhaving van de discipline op scholen verenigbaar is met de menselijke waardigheid van het kind en in overeenstemming is met dit Verdrag.

3. De Staten die partij zijn, bevorderen en stimuleren internationale samenwerking in aangelegenheden die verband houden met onderwijs, met name teneinde bij te dragen tot de uitbanning van onwetendheid en analfabetisme in de gehele wereld, en de toegankelijkheid van wetenschappelijke en technische kennis en moderne onderwijsmethoden te vergroten. In dit opzicht wordt met name rekening gehouden met de behoeften van de ontwikkelingslanden.

Artikel 29

1. De Staten die partij zijn, komen overeen dat het onderwijs aan het kind dient te zijn gericht op:

a. de zo volledig mogelijke ontplooiing van de persoonlijkheid, talenten en geestelijke en lichamelijke vermogens van het kind;

b. het bijbrengen van eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en voor de in het Handvest van de Verenigde Naties vastgelegde beginselen;

c. het bijbrengen van eerbied voor de ouders van het kind, voor zijn of haar eigen culturele identiteit, taal en waarden, voor de nationale waarden van het land waar het kind woont, het land waar het is geboren, en voor andere beschavingen dan de zijne of hare;

d. de voorbereiding van het kind op een verantwoord leven in een vrije samenleving, in de geest van begrip, vrede, verdraagzaamheid, gelijkheid van geslachten, en vriendschap tussen alle volken, etnische, nationale en godsdienstige groepen en personen behorend tot de oorspronkelijke bevolking;

e. het bijbrengen van eerbied voor de natuurlijke omgeving.

2. Geen enkel gedeelte van dit artikel of van artikel 28 mag zo worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van individuele personen en rechtspersonen, onderwijsinstellingen op te richten en daaraan leiding te geven, evenwel altijd met inachtneming van de in het eerste lid van dit artikel vervatte beginselen, en van het vereiste dat het aan die instellingen gegeven onderwijs voldoet aan de door de Staat vastgestelde minimumnormen.

B5 Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) 1966

Artikel 13

1. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen het recht van een ieder op onderwijs. Zij zijn van oordeel dat het onderwijs gericht dient te zijn op de volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid en van het besef van haar waardigheid en dat het dient bij te dragen tot de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Zij zijn voorts van oordeel dat het onderwijs een ieder in staat dient te stellen een nuttige rol te vervullen in een vrije samenleving en het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap onder alle volken en alle rasgemeenschappen, etnische en godsdienstige groeperingen, alsmede de activiteiten van de Verenigde Naties voor de handhaving van de vrede dient te bevorderen.

2. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, ten einde tot een volledige verwezenlijking van dit recht te komen:

- a. Het primaire onderwijs voor allen verplicht en kosteloos beschikbaar dient te zijn;
- b. Het secundair onderwijs in zijn verschillende vormen, waarbij inbegrepen het secundaire technische onderwijs en het beroepsonderwijs, door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs algemeen beschikbaar en voor allen toegankelijk dient te worden gemaakt;
- c. Het hoger onderwijs door middel van alle passende maatregelen en in het bijzonder door de geleidelijke invoering van kosteloos onderwijs voor een ieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk toegankelijk dient te worden gemaakt;
- d. Het fundamenteel onderricht zoveel mogelijk dient te worden gestimuleerd of geïntensiveerd ten behoeve van personen die geen lager onderwijs hebben genoten of dit niet hebben voltooid;
- e. De ontwikkeling van een stelsel van scholen van alle niveaus met kracht dient te worden nagestreefd, een passend stelsel van studiebeurzen in het leven dient te worden geroepen en materiële omstandigheden van het onderwijzend personeel voortdurend dienen te worden verbeterd.

3. De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich de vrijheid te eerbiedigen van ouders of wettige voogden om voor hun kinderen of pupillen andere dan door de overheid opgerichte scholen te kiezen, die beantwoorden aan de door de Staat vast te stellen of goed te keuren minimumonderwijsnormen en hun godsdienstige en zedelijke opvoeding te verzekeren overeenkomstig hun eigen overtuiging.

4. Geen onderdeel van dit artikel mag zodanig worden uitgelegd dat het de vrijheid aantast van individuele personen of rechtspersonen inrichtingen voor onderwijs op te richten en daaraan leiding te geven, met inachtneming evenwel van de in het eerste lid van dit artikel neergelegde beginselen en van de voorwaarde dat het aan deze inrichtingen gegeven onderwijs beantwoordt aan door de Staat vastgestelde minimumnormen.

B6 Verdrag nopens de bestrijding van discriminatie in het onderwijs 1960

Artikel 1

1. In dit Verdrag omvat de uitdrukking „discriminatie” ieder onderscheid dat, en iedere uitsluiting, beperking of voorkeur die, op grond van ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, economische omstandigheden of geboorte, ten doel of ten gevolge hebben dat de gelijkheid van behandeling ten aanzien van het onderwijs teniet wordt gedaan of wordt aangetast, en in het bijzonder ten doel of ten gevolge hebben dat:

- a. personen of groepen personen de toegang tot het onderwijs, van welke soort of welk niveau ook, wordt ontzegd;
- b. personen of groepen personen met onderwijs van lager gehalte genoeg moeten nemen;

c. met inachtneming van de bepalingen van artikel 2 van dit Verdrag, voor personen of groepen personen afzonderlijke onderwijssystemen of -instellingen worden opgericht of in stand gehouden; of dat

d. personen of groepen personen voorwaarden worden opgelegd die onverenigbaar zijn met de menselijke waardigheid.

2. In dit Verdrag heeft de uitdrukking „onderwijs” betrekking op alle onderwijssoorten en -niveaus en omvat mede toegang tot het onderwijs, het peil en het gehalte van het onderwijs en de omstandigheden waaronder het wordt gegeven.

Artikel 3

Teneinde discriminatie in de zin van dit Verdrag op te heffen of te voorkomen nemen de staten die partij zijn bij dit Verdrag de verplichting op zich:

a. Alle wettelijke bepalingen en administratieve voorschriften in te trekken en een einde te maken aan die administratieve praktijken die discriminatie in het onderwijs met zich brengen;

b. Ervoor te zorgen, zonodig door wettelijke voorschriften, dat er geen discriminatie bestaat bij de toelating van leerlingen tot onderwijsinstellingen;

c. Niet toe te staan dat de overheid onderdanen, behalve op grond van verdienste of ontoereikende financiële middelen, verschillend behandelt ten aanzien van schoolgeld en het verlenen van studiebeurzen of andere vormen van hulp aan leerlingen en de noodzakelijke toestemming en faciliteiten voor het volgen van studies in andere landen;

d. Ten aanzien van de steun die de autoriteiten eventueel aan onderwijsinstellingen verlenen geen beperkingen of voorkeur toe te staan, uitsluitend gebaseerd op het feit dat de leerlingen tot een bepaalde groep behoren;

e. Buitenlandse onderdanen die op hun grondgebied wonen op dezelfde wijze toegang te verlenen tot het onderwijs als hun eigen onderdanen.

B7 Handvest van de grondrechten van de Europese Unie 2000

Artikel 14 Recht op Onderwijs

1. Eenieder heeft recht op onderwijs, alsmede op toegang tot beroepsopleiding en bijscholing.

2. Dit recht houdt de mogelijkheid in om het verplichte onderwijs kosteloos te volgen.

3. De vrijheid om instellingen voor onderwijs op te richten met inachtneming van de democratische beginselen en het recht van de ouders om zich voor hun kinderen te verzekeren van het onderwijs en de opvoeding die overeenstemmen met hun godsdienstige, levensbeschouwelijke en opvoedkundige overtuigingen, worden geëerbiedigd volgens de nationale wetten die de uitoefening ervan beheersen.

Artikel 24 Rechten van het kind

1. Kinderen hebben recht op de bescherming en de zorg die nodig zijn voor hun welzijn. Zij mogen vrijelijk hun mening uiten. Aan hun mening in aangelegenheden die hen betreffen wordt passend belang gehecht in overeenstemming met hun leeftijd en rijpheid.

2. Bij alle handelingen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden verricht door overheidsinstanties of particuliere instellingen, vormen de belangen van het kind de eerste overweging.

3. Ieder kind heeft er recht op regelmatig persoonlijke betrekkingen en rechtstreekse contacten met zijn beide ouders te onderhouden, tenzij dit tegen zijn belangen indruist.

B8 Grondwet van de Staat der Nederlanden

Artikel 23 Onderwijs

1. Het onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering.

2. Het geven van onderwijs is vrij, behoudens het toezicht van de overheid en, voor wat bij de wet aangewezen vormen van onderwijs betreft, het onderzoek naar de bekwaamheid en de zedelijkheid van hen die onderwijs geven, een en ander bij de wet te regelen.

3. Het openbaar onderwijs wordt, met eerbiediging van ieders godsdienst of levensovertuiging, bij de wet geregeld.

4. In elke gemeente wordt van overheidswege voldoende openbaar algemeen vormend lager onderwijs gegeven in een genoegzaam aantal openbare scholen. Volgens bij de wet te stellen regels kan afwijking van deze bepaling worden toegelaten, mits tot het ontvangen van zodanig onderwijs gelegenheid wordt gegeven, al dan niet in een openbare school.

5. De eisen van deugdelijkheid, aan het geheel of ten dele uit de openbare kas te bekostigen onderwijs te stellen, worden bij de wet geregeld, met inachtneming, voor zover het bijzonder onderwijs betreft, van de vrijheid van richting.

6. Deze eisen worden voor het algemeen vormend lager onderwijs zodanig geregeld, dat de deugdelijkheid van het geheel uit de openbare kas bekostigd bijzonder onderwijs en van het openbaar onderwijs even afdoende wordt gewaarborgd. Bij die regeling wordt met name de vrijheid van het bijzonder onderwijs betreffende de keuze der leermiddelen en de aanstelling der onderwijzers geëerbiedigd.

7. Het bijzonder algemeen vormend lager onderwijs, dat aan de bij de wet te stellen voorwaarden voldoet, wordt naar dezelfde maatstaf als het openbaar onderwijs uit de openbare kas bekostigd. De wet stelt de voorwaarden vast, waarop voor het bijzonder algemeen vormend middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs bijdragen uit de openbare kas worden verleend.

8. De regering doet jaarlijks van de staat van het onderwijs verslag aan de Staten-Generaal.