

Vergaderjaar 2022–2023

31 293

Primair Onderwijs

31 289

Voortgezet Onderwijs

Nr. 687

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR PRIMAIR EN VOORTGEZET ONDERWIJS

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2023

In juni 2022 hebben SEO en het Kohnstamm Instituut het onderzoek «Doelgroepenonderzoek Nieuwkomers in het Primair en Voortgezet Onderwijs» uitgebracht. Diezelfde maand is dit onderzoek gepubliceerd op Rijksoverheid.nl.¹ Het onderzoek is uitgevoerd op verzoek van OCW, vanuit de behoefte aan een compleet beeld van de verschillende groepen nieuwkomers binnen het primair onderwijs (po) en voortgezet onderwijs (vo). In deze brief zet ik mijn beleidsvoorstellen uiteen in reactie op de knelpunten die in het doelgroepenonderzoek van SEO en het Kohnstamm Instituut zijn aangekaart en, waar mogelijk, breder.

Het onderzoek is opgezet en uitgevoerd vóórdat de grote toestroom van met name Oekraïense nieuwkomersleerlingen op gang kwam. Dat is belangrijk om ons te realiseren bij de interpretatie van de uitkomsten. Inmiddels zijn de tijden namelijk veranderd. De instroom van nieuwkomersleerlingen in het Nederlandse onderwijs is drastisch toegenomen, zowel in het po als in het vo, en het is een grote opgave al deze leerlingen een passende plek te bieden. De crisissituatie heeft helaas ook gezorgd voor de nodige vertraging van het opstellen van deze beleidsreactie. De punten die in deze beleidsreactie zijn aangedragen betreffen oplossingen die met name op lange termijn tot verbetering van het nieuwkomersonderwijs kunnen leiden. Daarmee gaan we aan de slag, maar gezien de positie waar het nieuwkomersonderwijs zich momenteel in bevindt, is dat niet genoeg. Het nieuwkomersonderwijs is niet in de wet verankerd. Dit heeft onder andere tot gevolg dat er beperkte data beschikbaar is over deze vorm van onderwijs. Zo zijn nieuwkomersvoorzieningen niet van reguliere scholen te onderscheiden bij DUO. Na de zomer start mijn ministerie met een verkenning en visietraject naar regulier nieuwkomersonderwijs. Hiermee gaan we in kaart brengen wat de stand van zaken is en waar we naartoe willen werken. De afgelopen maanden is de situatie in

¹ SEO, Kohnstamm Instituut (2022). Doelgroepenonderzoek Nieuwkomers in het Primair en Voortgezet Onderwijs.

het nieuwkomersonderwijs nog nijpender geworden door de vergrote instroom van nieuwkomers en de verhuisbewegingen van kinderen ten gevolg van de crisishoedopvanglocaties. Momenteel ben ik op verzoek van en in samenwerking met verschillende partners, zowel binnen als buiten het Rijk, hard aan de slag om ook op korte termijn actie te ondernemen. Daarbij hoort ook het spoedwetsvoorstel dat uw Kamer inmiddels heeft ontvangen waarmee in noodsituaties voor nieuwkomers in het onderwijs tijdelijke voorzieningen mogelijk worden gemaakt. Dat lost zeker niet alle knelpunten in het nieuwkomersonderwijs op, maar vergroot wel de toegang tot dit onderwijs en voorkomt daarmee dat kinderen helemaal geen onderwijs zouden genieten. Tegelijkertijd blijf ik me, samen met alle partners, inzetten om ook de overige knelpunten op te lossen. Dat zet ik in deze beleidsreactie nader uiteen.

In paragraaf 1 ga ik in op verschillende knelpunten en recente ontwikkelingen waar het nieuwkomersonderwijs mee te maken heeft. In paragraaf 2 geef ik een korte samenvatting van de bevindingen van het onderzoek. Paragraaf 3 zet de geconstateerde knelpunten uiteen, waarna ik in paragraaf 4 mijn aanpak beschrijf om deze knelpunten te ondervangen.

1. Recente ontwikkelingen en knelpunten binnen het nieuwkomersonderwijs

Nieuwkomersonderwijs geeft kinderen die naar Nederland zijn gekomen een goede start in het onderwijs en in de samenleving. Op nieuwkomerscholen (po) en in isk's (internationale schakelklassen, vo) krijgen kinderen niet alleen intensief taalonderwijs, maar leren ze ook over ons land en onze cultuur. Ze worden voorbereid op het reguliere onderwijs om daar zo snel als kan in te stromen, én op deelname aan een samenleving die voor hen nieuw en soms onbekend is.

De oorlog in Oekraïne heeft ons laten zien dat een stroom nieuwkomers van de een op de andere dag op gang kan komen. Daarnaast is al langere tijd sprake van een gestage instroom van asielzoekers, waaronder ook leerplichtige kinderen. Dit heeft gevolgen voor het onderwijs, dat in samenwerking met gemeentes steeds opnieuw poogt leerlingen die hier nieuw zijn (zo snel mogelijk) een plek te geven. Hoewel de betrokkenheid en inzet van leerkrachten, schoolbestuurders en gemeentes buiten kijf staat, is dit geen gemakkelijke opdracht.

Mijn ministerie ontvangt al langere tijd signalen uit het onderwijsveld over de druk op het nieuwkomersonderwijs. In Nederland is de afspraak dat nieuwkomersleerlingen uiterlijk zes weken na binnenkomst onderwijs ontvangen in en van de gemeente waar zij zijn ingeschreven. Volgens de Europese Opvangrichtlijn mag dit maximaal drie maanden duren. Het Gerechtshof Den Haag heeft recentelijk (in de zaak Stichting Vluchtelingenwerk Nederland vs. Staat/COA²) deze termijn nogmaals bekrachtigd. Naast de wettelijke plicht om kinderen naar school te laten gaan, hebben kinderen ook recht op onderwijs. Dit recht is vastgelegd in artikel 28 van het VN-Kinderrechtenverdrag.

Een van de belangrijkste redenen voor het vastlopen van het nieuwkomersonderwijs is het personeelstekort. Ook de tijdelijkheid van de (crisis)noodopvang en de verplaatsingen van kinderen die het gebrek aan duurzame opvangvoorzieningen met zich meebrengt spelen hierbij een grote rol. Het komt daardoor vaker voor dat kinderen langere tijd geen

² Zaaknummer hof 200.317.231/01.

onderwijs krijgen of te maken krijgen met vele wisselingen van school. Juist voor een nieuwkomer is het wenselijk zo snel mogelijk stabiliteit te krijgen.

Er zijn, ook door mijn voorgangers, al de nodige maatregelen getroffen en afspraken gemaakt om zoveel mogelijk en zo goed mogelijk nieuwkomers- onderwijs te kunnen geven. Door samenwerking in de regio is ingezet op verbetering van de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs. De vo-raad heeft onlangs een vernieuwde handreiking Nieuwkomers in het voort-gezet onderwijs³ uitgebracht om scholen te helpen bij deze moeilijke opgave. Ook is de bekostiging structureel aangepast⁴ en zijn de bevoegd- heden van leraren voor isk's in het vo gewijzigd⁵.

Tegelijkertijd concludeer ik dat kinderen die nieuw zijn in Nederland niet altijd direct het onderwijs krijgen waar zij recht op hebben. Dat steekt, want ik zie het niet alleen als onze wettelijke, maar ook als onze mense- lijke plicht om nieuwkomers in Nederland goed onderwijs te bieden. Net als alle andere kinderen. Het feit dat de kinderen hun land van herkomst hebben verlaten heeft vaak een verdrietige reden. Die kunnen wij niet wegnemen. We kunnen er wel voor zorgen dat iedere nieuwkomers- leerling een plek krijgt binnen het onderwijs en zich zolang hij of zij in Nederland woont de kans krijgt zich optimaal te ontwikkelen. Ook in het kader van kansengelijkheid is dit een prioriteit binnen het onderwijs.

Het onderzoek waar ik hieronder op inga geeft u een uitgebreide blik op het nieuwkomersonderwijs in Nederland. Het geeft inzicht in feiten en cijfers maar benoemt ook de knelpunten waar het nieuwkomersonderwijs mee te maken heeft. Dit geeft ons de mogelijkheid samen te kijken naar oplossingen voor deze specifieke knelpunten.

2. Samenvatting van de uitkomsten van het onderzoek

Het onderzoek beschrijft de verschillende nieuwkomersvoorzieningen om nieuwkomerskinderen gedurende hun eerste periode in Nederland te laten wennen aan het Nederlandse onderwijs en hen voor te bereiden op het reguliere onderwijs. In het vo zijn er scholen verbonden aan asielzoe- kerscentra, scholen die uitsluitend nieuwkomersonderwijs verzorgen en scholen met enkele nieuwkomersgroepen. In het vo komen nieuwkomers meestal terecht in isk's. Een isk maakt altijd deel uit van een reguliere middelbare school. Leerlingen die gebruik maken van een nieuwkomers- voorziening stromen meestal na een tot twee jaar door naar het reguliere onderwijs.

Het onderzoek beschrijft ook verschillen in onderwijsbehoeften tussen verschillende groepen nieuwkomers. Het belangrijkste onderscheid is de leeftijd waarop iemand start in het Nederlandse onderwijs. Nieuwkomers die op latere leeftijd in Nederland komen vormen een kwetsbare groep. Zij lopen vaker vertraging op, wisselen vaker van school en stromen vaker uit naar het praktijkonderwijs.⁶ Bij hele jonge kinderen die aan het begin van de basisschool instromen is dit probleem gelukkig niet zichtbaar. Naast leeftijd van de nieuwkomers is ook de onderwijshistorie van belang voor het bepalen van de onderwijsbehoefte van de betreffende nieuwkomers- leerling. Waar heeft de leerling onderwijs gevolgd, hoe zag dit onderwijs eruit en in hoeverre dit komt dit onderwijs overeen met het Nederlandse onderwijs?

³ Handreiking Nieuwkomers in het voortgezet onderwijs, 2023.

⁴ Stcrt. 2019, nr. 17127.

⁵ Beleidsregel ontheffing benoembaarheidsvereisten en bekwaamheidserkenning vo.

⁶ Inspectie van het Onderwijs (2022). Staat van het Onderwijs. Kamerstuk 35 925 VIII, nr. 161.

Het onderzoek beschrijft wat naast goed Nederlands taalonderwijs het meest van belang is voor nieuwkomersleerlingen. Nieuwkomers hebben behoefte aan een veilige omgeving, gezien worden door een leerkracht en op basis daarvan onderwijs op maat krijgen. Het onderwijsaanbod op nieuwkomersscholen wordt dan ook gekenmerkt door Nederlands taalonderwijs met daarnaast aandacht voor sociaal-emotionele ontwikkeling, groepvormingsactiviteiten, aandacht voor de culturele achtergrond en (Nederlands) burgerschap. Daarnaast is er extra aandacht voor een veilige en gestructureerde omgeving.

3. Knelpunten

Gebrek aan passende methoden en materialen

Een eerste knelpunt dat het onderzoek benoemt, is een gebrek aan passende lesmethoden en onderwijsmaterialen voor nieuwkomers. Materialen zijn bijvoorbeeld verouderd, sluiten niet aan bij de belevingswereld van de leerlingen en zijn niet passend bij het (lagere) taalniveau in combinatie met de hogere leeftijd van de leerlingen.

Dit beeld komt ook uit gesprekken met verschillende partners. In een gesprek tussen mijn ambtenaren en LOWAN-po kwam bijvoorbeeld naar voren dat basisscholen voor nieuwkomersleerlingen vanaf 9 jaar en ouder vaak gebruik maken van materiaal dat in het regulier onderwijs in groep 3 wordt gebruikt. Dit materiaal sluit aan bij het taalniveau van deze leerlingen, omdat het methodes zijn voor beginnende lezers. Echter, de methodes sluiten aan bij de belevingswereld van een 6-jarige leerling, en worden door kinderen van 9 jaar en ouder dus al snel als kinderachtig ervaren. Dit stimuleert deze nieuwkomersleerlingen logischerwijs allerminst voor de toch al zeer uitdagende taak van het leren van de Nederlandse taal.

Ook bij rekenen doen zich dergelijke problemen voor. Om goed te leren rekenen, moeten leerlingen (ook) taalvaardig zijn, bijvoorbeeld om instructies te volgen, denkstappen te verwoorden en/of met klasgenoten te overleggen over een rekenopgave. In de «echte» wereld zijn sommen nu eenmaal ook niet zonder context. Er is een gebrek aan materiaal dat leerlingen voorbereidt op taal die gebruikt wordt binnen ons rekenstelsel. Woorden als plus, min, erbij en keer zijn zeker voor nieuwkomersleerlingen allerminst vanzelfsprekend en vormen een obstakel om zinvol te kunnen deelnemen aan reguliere rekenlessen.

LOWAN-vo heeft een onderzoek onder leerkrachten gedaan naar hun knelpunten bij het rekenonderwijs voor nieuwkomersleerlingen.⁷ Een voorbeeld van een knelpunt is het ontbreken van goede testen om rekenniveaus te bepalen. De rekenniveaus van nieuwkomersleerlingen lopen zeer uiteen, afhankelijk van de hoeveelheid en het niveau van het rekenwiskunde-onderwijs dat leerlingen in hun land van herkomst hebben gehad. Een grote uitdaging is logischerwijs het werken met de niveaoverschillen in de klas. Zo zijn er onvoldoende lesmethodes voor rekenen en wiskunde voor leerlingen die de Nederlands taal nog maar beperkt beheersen.

LOWAN-vo geeft aan dat het hiernaast ontbreekt aan een leerlijn en lesmateriaal voor burgerschap gedurende de gehele isk-periode, terwijl burgerschap een verplicht onderdeel van het curriculum is. SLO heeft burgerschapsleerlijnen ontwikkeld voor het regulier onderwijs, maar deze sluiten niet goed aan bij kinderen die voor het eerst in Nederland zijn.

⁷ <https://www.lowan.nl/vo/nieuws/het-vak-rekenen-en-wiskunde-in-de-isk>.

Deze kinderen zijn immers de Nederlandse taal nog niet machtig en hebben daarnaast nog geen kennis van de Nederlandse samenleving. Er wordt in de isk al wel aandacht besteed aan kennismaking met Nederland en «onze» waarden en normen. Tegelijkertijd vraagt de Inspectie om concretere leerlijnen om burgerschap ook aan nieuwkomersleerlingen op de isk doelgericht vorm te kunnen geven.

Tot slot is leerpotentieel van nieuwkomersleerlingen door taal- en leerachterstanden soms moeilijk in te schatten. De taalachterstand van leerlingen telt vaak op een negatieve manier door in hun onderwijsloopbaan: ze stromen in het vo door naar het praktijkonderwijs of een ander niveau onder hun cognitieve capaciteiten. In het verlengde hiervan zijn er in het vo signalen dat nieuwkomers meer moeite hebben met het Centraal Examen Nederlands dan met andere vakken, ook vanwege de manier waarop het CE is opgezet.

Moeizame overgang van nieuwkomersvoorziening naar regulier onderwijs

Een ander knelpunt is de overgang van leerlingen vanuit een nieuwkomersvoorziening naar regulier onderwijs. Leerlingen komen vaak het nieuwkomersonderwijs binnen op de nieuwkomersschool of isk. Hier vinden de leerlingen een tot twee jaar lang een warm bad met andere nieuwkomersleerlingen. De overgang naar het reguliere onderwijs kan daarom groot zijn, zeker als leerlingen van school wisselen. Een isk kan bijvoorbeeld gehuisvest zijn op een andere locatie dan de reguliere vo-school waar een leerling naartoe gaat.

Bovendien is er sprake van een lastige doorstroom van de nieuwkomersvoorziening naar regulier onderwijs. Een nieuwkomersleerling heeft bijvoorbeeld na twee jaar isk niet het niveau Nederlands behaald van een reguliere Nederlandse leerling. Een nieuwkomersleerling heeft na twee jaar gemiddeld een woordenschat van 4.000 woorden, tegen de 15.000 woorden van een Nederlandse leerling van vergelijkbare leeftijd. Dit maakt dat de nieuwkomersleerling extra behoefte heeft aan het vergroten van de woordenschat om in het reguliere onderwijs mee te kunnen doen.

Leerlingvolgsystemen voor nieuwkomers sluiten niet goed aan op systemen gebruikt in het regulier onderwijs

Uit het onderzoek komt helaas naar voren dat naast de capaciteiten ook de ontwikkeling van nieuwkomersleerlingen nog te vaak niet duurzaam in beeld wordt gebracht. Er zijn voor nieuwkomersleerlingen speciale leerlijnen ontwikkeld waarmee hun groei in kaart kan worden gebracht. Wanneer de leerlijnen voor regulier onderwijs voor nieuwkomersleerlingen worden gebruikt zal onterecht veel minder groei zichtbaar zijn. Niet alle scholen gebruiken volgsystemen met de leerlijnen voor nieuwkomers als basis.

Scholen gebruiken daarnaast verschillende volgsystemen die niet compatibel zijn met elkaar. Zelfs als een school de voortgang van een leerling goed in kaart brengt kan deze informatie verdwijnen als een volgende school waar de leerling naartoe gaat deze informatie niet in hun eigen volgsysteem kan laden. De eerste periode in Nederland wordt bovendien regelmatig gekenmerkt door veel verhuizingen. Veel specifieke kennis over de ontwikkeling van leerlingen gaat nu verloren door een gebrek aan overdracht.

LOWAN-vo geeft aan dat er veel problemen zijn rond de registratie van isk-leerlingen. Een isk-leerling (vo) is niet zodoende te duiden, en kan dan ook niet worden gevolgd en gemonitord. Goed zicht op de school-

loopbaan ontbreekt en er wordt veelal gewerkt via afgeleide aannames en uitvragen van scholen. Ook is niet zichtbaar of leerlingen wel een aansluitend onderwijsaanbod krijgen en niet thuis komen te zitten. Dit laatste geldt zeker voor alle leerlingen die niet in het BRP zijn ingeschreven, wat momenteel opgaat voor een grote groep asielzoekers. Overdracht van informatie wordt bemoeilijkt door de vele verhuizingen, maar ook door avg-technische kwesties en het ontbreken van een isk-code.

Gebrek aan kennis en ervaring over nieuwkomers bij onderwijspersoneel

Uit het onderzoek blijkt dat de mate van regionale samenwerking en de wijze waarop dit plaatsvindt sterk verschilt. In de ene regio is wel sprake van samenwerking tussen de betrokken reguliere scholen en nieuwkomersvoorzieningen en hun besturen, in andere regio's is dat veel minder. Om expertise centraal te regelen, is regionale kennisdeling essentieel.

De resultaten laten een gemengd beeld zien van de betrokkenheid van samenwerkingsverbanden passend onderwijs bij de organisatie van het nieuwkomersonderwijs. Formeel hebben zij geen taak op het gebied van nieuwkomersonderwijs en mogen zij hun middelen dan ook niet besteden aan ondersteuning op het gebied van taal. Bovendien kan dit ten koste gaan van hun eigenlijke taak. Samenwerkingsverbanden zijn verdeeld over wat zijzelf vinden dat hun taak zou moeten zijn. Meer dan de helft (N=40) vindt dat samenwerkingsverbanden wel een formele rol bij het nieuwkomersonderwijs zouden moeten krijgen; 36% is het hier niet mee eens.

Het onderzoek benoemt ook goede voorbeelden van samenwerkingsverbanden die beleid ontwikkelen, voorzieningen opzetten, nazorg en ondersteuning bieden na doorstroom naar een reguliere school en scholing verzorgen en kennisdeling bevorderen.

Tekort aan NT2-leraren

De onderzoekers kaarten het tekort aan NT2-leraren (leraren Nederlands als tweede taal) in zowel het po als in het vo aan. Dit zijn leraren met een expertise in het doceren van Nederlands als tweede taal aan nieuwkomers. Een groeiende groep nieuwkomerskinderen en -jongeren loopt hierdoor onderwijs mis. Daarbij is er op reguliere scholen een gebrek aan kennis over en ervaring met onderwijs aan nieuwkomerskinderen.

Definitie nieuwkomersbesteding po en vo

Het onderzoek geeft een zo nauwkeurig mogelijk inschatting van de hoeveelheid nieuwkomers in het Nederlandse onderwijs, ten tijde van het onderzoek. Er is geen eenduidige definitie voor de term nieuwkomer. Voor de besteding wordt de volgende definitie gehanteerd:

- ... een vreemdeling is volgens artikel 1 van de Vreemdelingenwet 2000, wat inhoudt dat de leerling niet de Nederlandse nationaliteit bezit;
- ... geen internationaal georiënteerd onderwijs of Europees (secundair) onderwijs volgt;
- ... is ingeschreven als daadwerkelijk schoolgaand.

Het onderzoek gebruikt een bredere definitie, waarbij naast de nieuwkomers volgens de bestedingsdefinitie, ook nieuwkomers met de Nederlandse nationaliteit en nieuwkomers die uitsluitend in de onderwijsregistraties voorkomen, maar van wie de nationaliteit onbekend is, worden meegenomen. Daarnaast wordt in het onderzoek iemand als nieuwkomer aangemerkt als die korter dan drie jaar in Nederland is. Voor de besteding geldt er een termijn van maximaal twee jaar.

Conform de definitie van het onderzoek waren er op 1 oktober 2020 (voor de start van de oorlog in Oekraïne) volgens CBS-gegevens bijna 54.000 nieuwkomersleerlingen in Nederland in het po en vo. Scholen ontvingen voor ca. 17.000 leerlingen in het po (peildatum 1 november 2020) en vo (peildatum 1 oktober 2020) aanvullende bekostiging. Dit verschil is deels te verklaren door de groep leerlingen die niet voldoet aan de definitie van een nieuwkomersleerling zoals deze wordt gebruikt voor de bekostigings-systematiek. Mogelijk spelen ook andere factoren een rol, zoals het feit dat de bekostiging in het po op basis van aanvraag wordt uitgekeerd, en er een drempel geldt.

Aanpak

Lesmethoden en onderwijsmaterialen

Verschillende instanties, zoals LOWAN, maken zich hard voor het ontwikkelen van lesmethoden en onderwijsmaterialen voor nieuwkomers en leerlingen met een taal- en leerachterstand. Een probleem dat hier werd aangehaald is het ontbreken van geschikte lees- en rekenmethodes. Ik heb LOWAN-po verzocht materiaal te ontwikkelen en beschikbaar te stellen dat leerkrachten ondersteunt in het aanbieden van de belangrijkste begrippen van rekenen.

Daarnaast werkt LOWAN-po in samenwerking met de Universiteit Utrecht aan het ontwikkelen van een nieuwe toetsvorm die beter is afgestemd op de doelgroep nieuwkomerskinderen. De huidige toetsen, specifiek geschreven voor Nederlandse kinderen, zijn niet altijd toegankelijk voor nieuwkomers omdat deze zeer talig kunnen zijn of niet altijd aansluiten bij de culturele achtergrond van nieuwkomersleerlingen. Op deze manier doen de uitkomsten van de toets geen recht aan de capaciteiten van de leerling.

Omdat het probleem ook in het voortgezet onderwijs speelt, heb ik LOWAN-vo verzocht leerlijnen, methoden en materialen te ontwikkelen voor burgerschap en voor rekenen/wiskunde in de isk.

In de Kamerbrief met de beleidsreactie op de Eindrapportage regelluwe scholen⁸ heeft mijn voorganger toegezegd een nieuw experiment te starten waarin het staatsexamen NT2 kon worden ingezet als alternatief voor het centraal examen (CE) Nederlands in het voortgezet onderwijs. Dit experiment is bedoeld voor leerlingen die het Nederlands niet als moedertaal hebben en korter dan zes jaar in Nederland zijn. Deze leerlingen hebben vanwege hun moedertaal vaak moeite met het examen Nederlands en kunnen daardoor minder goed laten zien welke kennis zij in huis hebben. In schooljaar 2022/2023 is met 65 scholen en circa 250 leerlingen gestart met het experiment en de monitoring.

Het huidige experiment alternatief examineren in het vo loopt echter stroef vanwege ontwerp- en uitvoeringsproblemen. Door onduidelijkheid, gebrekkige voorlichting en verlate communicatie over de voorwaarden van de alternatieve examinering, trokken scholen 60% van de eerder opgegeven leerlingen terug uit het experiment. Ik vind het vervelend voor de scholen en leerlingen dat dit experiment vooralsnog niet heeft gebracht wat ik ervan verwacht had. Omdat deze problemen vanwege de grote druk in de uitvoeringsketen volgend jaar niet zijn opgelost, heb ik besloten het experiment na dit schooljaar niet voort te zetten. Met de geleerde lessen van dit experiment, en de resultaten van de monitoring van dit jaar, wil ik een nieuw alternatief ontwikkelen. Dit alternatief moet

⁸ Kamerstuk 29 546, nr. 33.

enerzijds recht doen aan de wensen en behoeften van de doelgroep, en anderzijds goed uitvoerbaar zijn. Hierover informeer ik uw Kamer medio 2024. De scholen zijn reeds geïnformeerd over het besluit dat het experiment na dit schooljaar niet wordt voortgezet.

Doorstroom naar regulier onderwijs en overdracht tussen scholen

Om de overgang van het nieuwkomersonderwijs naar regulier onderwijs te verbeteren is het, zeker gezien de grootschalige verplaatsingen van nieuwkomersleerlingen tussen gemeenten en scholen waarover ik in gesprek ben met mijn collega van JenV, belangrijk dat er een systeem is waarin onder meer toetsresultaten goed worden bijgehouden. Zo kunnen scholen waar leerlingen terecht komen in een oogopslag zien waar een leerling onderwijs heeft gevolgd, aan welke doelen is gewerkt en welke resultaten een leerling heeft gehaald. Ook kunnen zij nagaan hoe leerlingen in hun vel zitten en waar ze tijdens de eerste maanden in het Nederlandse onderwijs tegenaan zijn gelopen.

Het po werkt met een onderwijskundig rapport, dat wordt meegegeven wanneer het kind naar een reguliere school gaat of uitstroomt naar het vo. Binnen het vo wordt gebruik gemaakt van een zogenaamd doorstroomdossier. Het doorstroomdossier is ontwikkeld door LOWAN-vo.⁹

LOWAN-po heeft in samenwerking met het ITTA (Kennisinstituut voor taalontwikkeling) per vakgebied ook leerlijnen ontwikkeld voor het nieuwkomersonderwijs.¹⁰ In het nieuwkomersonderwijs zitten leerlingen die afkomstig zijn uit verschillende landen. Dit betekent dat er veel talen worden gesproken en leerlingen een diverse onderwijshistorie hebben. Denk aan een 9-jarige Turkse leerling die al jaren onderwijs heeft genoten en een 9-jarige leerling uit Syrië die nog geen dag naar school is geweest. Dat betekent dat een leerkracht ontzettend veel moet differentiëren in het aanbod. In de leerlijnen is gekeken welke competenties en vaardigheden leerlingen moeten beheersen en welke voorwaardelijk zijn om de volgende stap in hun ontwikkeling te maken. De leerlijnen geven leerkrachten de mogelijkheid een passend aanbod te geven aan leerlingen met verschillende achtergronden.

Mede aan de hand van de uitstroomprofielen vo en leerlijnen po die LOWAN en het ITTA hebben ontwikkeld is het onderwijsaanbod voor de verschillende routes (1,2,3) steeds meer aangepast aan het type leerling, waarbij ook rekening wordt gehouden met de potentie op lange termijn, in plaats van enkel het niveau op het moment van doorstroom naar het reguliere onderwijs. Dit zijn standaarden die richting geven aan het onderwijsaanbod voor nieuwkomers. Per route zijn streefdoelen, voorbeelden, een onderwijsprogramma en didactische aanpak te vinden.¹¹

Zowel het onderwijskundig rapport als het doorstroomdossier geven handvatten om leerlinggegevens te verzamelen en over te dragen. Momenteel ontwikkelt LOWAN-vo een persoonlijk ontwikkelingsplan waarin meer zicht wordt geboden op wat een isk-leerling beheerst en waar de hiaten in de ontwikkeling zitten. Dat geeft het vervolgonderwijs ook meer handvatten en mogelijkheden tot gerichte ondersteuning.

⁹ <https://www.lowan.nl/vo/doorstroom/>.

¹⁰ <https://www.lowan.nl/po/leerlijnen/>.

¹¹ <https://www.lowan.nl/vo/leerlijnen/>.

Zeker in het huidige digitale tijdperk is het zinvol deze overdracht zo veel als mogelijk digitaal te kunnen uitvoeren. De software hiervoor is binnen het po al beschikbaar, maar hier zitten per leerling kosten aan verbonden. Veel reguliere scholen breiden daarom hun software niet uit voor nieuwkomersleerlingen, maar voeren de gegevens handmatig in. Dit leidt tot veel extra administratieve druk bij leerkrachten. Ik wil dan ook extra middelen inzetten om programma's die een goede overdracht van de leerlinggegevens mogelijk maken en bijdragen aan een verlaging van de administratieve druk voor leraren, beschikbaar te stellen voor alle po-nieuwkomersscholen.

Ik vind het tot slot belangrijk dat vo-leerlingen binnen de isk goed kunnen worden gevolgd en gemonitord. Op dit moment worden leerlingen in het vo ingeschreven op een elementcode, die aangeeft in welk leerjaar en op welk niveau de leerling staat ingeschreven. Voor nieuwkomers is er geen aparte code die aangeeft dat een leerling in een isk zit, waardoor de groep opgaat in de elementcodes waar ook alle andere leerlingen op staan ingeschreven. Ik breng momenteel in kaart welke mogelijkheden er zijn om isk-leerlingen beter in beeld te brengen. Hierbij onderzoek ik ook nadrukkelijk de mogelijkheid isk-leerlingen een aparte elementcodecode bij DUO te geven, ongeacht nationaliteit en de ontvangst van nieuwkomersbesteding.

Kennis van leerkrachten/expertisedeling binnen de regio

Ik vind het belangrijk dat er binnen het onderwijs voldoende expertise is met betrekking tot nieuwkomersleerlingen. Naast taal- en leerachterstanden kan er bij deze leerlingen ook sprake zijn van sociaal-emotionele problemen. We kunnen niet van reguliere scholen verwachten dat zij hier zomaar op kunnen inspelen. Ik verwacht ook zeker niet van elke leraar dat deze specialist is in nieuwkomersonderwijs. Wel streef ik ernaar dat op elke school expertise op dit terrein aanwezig is.

Een mooi voorbeeld is de stad Groningen. Daar is een expertisecentrum ingebed in het samenwerkingsverband waarbij isk's en alle po- en vo-scholen NT2-expertise delen. Zo kan kennis op docentniveau duurzaam opgebouwd worden. Een ander voorbeeld is Zuid-Kennemerland. Daar fungeert de Taalklas als regionaal expertisepunt. Doel is ervoor te zorgen dat iedere school binnen deze regio minstens een iemand heeft die drie jaar lang wordt getraind door de Taalklas. Die persoon neemt andere leerkrachten binnen zijn of haar school hier vervolgens in mee. Omdat dit tijd nodig heeft, wil ik met het veld en met SZW bezien wat op korte termijn al de nood kan verlichten. Daarbij zoeken we naar een balans tussen beschikbaarheid van taalonderwijs en voldoende kwaliteit.

Naast het opleiden van voldoende NT2-leraren binnen nieuwkomersvoorzieningen, zet ik in op NT2-experts binnen reguliere scholen. Ik heb geïnventariseerd bij bestaande lerarenopleidingen of zij bovenop en/of naast de initiële lerarenopleidingen NT2-onderwijs aanbieden. De meeste pabo-opleidingen en tweedegraads lerarenopleidingen besteden binnen het curriculum aandacht aan anderstalige leerlingen. Dit kan zijn onder de naam NT2, maar ook onder andere namen zoals meertaligheid, anderstaligen, differentiëren of taalverwerving. Daarnaast bieden veel opleidingen ruimte voor verdere verdieping in het onderwerp, bijvoorbeeld via een minor. Ook is er in de helft van de pabo-opleidingen de mogelijkheid stage te lopen of een bezoek te brengen aan een azc-school, een nieuwkomersschool, een internationale school of een internationale groep binnen een reguliere school. De meeste hogescholen bieden daarnaast een vorm van bij- of nascholing aan voor leraren in het primair én voortgezet

onderwijs op het gebied van NT2-/nieuwkomersonderwijs. Dit kan in verschillende vormen, van losse modules tot post-initiële opleidingen.

Ik zie regionale samenwerking tussen betrokken partners in de regio als belangrijke voorwaarde voor het organiseren van goed nieuwkomersonderwijs, zowel op scholen met als zonder nieuwkomersvoorzieningen. Ik wil deze samenwerking in de regio stimuleren door inzet op meer expertisedeling. Om scholen te helpen was er tot eind 2022 voor scholen die nieuwkomersleerlingen opvangen een regeling expertisedeling. Deze middelen kunnen zij ook in 2023 nog inzetten. Scholen met veel ervaring met nieuwkomersonderwijs konden subsidie aanvragen om hun expertise te delen met andere scholen. Meer dan honderd scholen in het primair en voortgezet onderwijs hebben daar al gebruik van gemaakt. Deze subsidie was beschikbaar voor alle scholen die lesgeven aan grotere groepen nieuwkomers.

Ik onderzoek welke mogelijkheden er zijn om nu, na het aflopen van deze subsidieregeling, een duurzame verankering van expertise binnen het onderwijsveld mogelijk te maken. Daarvoor is het zaak leerkrachten met expertise op het gebied van nieuwkomersonderwijs structureel ruimte te bieden voor expertisedeling. Ik wil dat elke school met nieuwkomersleerlingen zo nodig de mogelijkheid heeft een beroep te doen op specialisme in het NT2-vak. Zo werken we ook aan behoud van kennis binnen iedere regio. Dit wordt ook meegenomen in de langetermijnaanpak.

Tekort aan leraren NT2

Samen met mijn collegaminister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werk ik aan een plan van aanpak om voldoende NT2-specialisten op te leiden. We stimuleren passende NT2-opleidingen, waarbij mensen worden opgeleid tot bevoegd leraar in het vak NT2. Uit inventarisatie door OCW van begin 2023 blijkt dat bestaande opleidingen niet altijd voldoende capaciteit hebben om alle aanmelders van een plek te voorzien. Hierdoor wordt niet optimaal gebruik gemaakt van de geïnteresseerden in het vak NT2. We verkennen hoe meer opleidingsplekken gecreëerd kunnen worden, om zo meer mensen op te leiden.

Hiervoor is het van belang de groep potentiële kandidaten in kaart te brengen en te ondersteunen bij hun professionalisering. Ik onderzoek welke doelgroepen die tot nu toe onderbenut zijn geweest in aanmerking komen voor verdere professionalisering tot NT2-leraar.

Nieuwkomersbekostiging

Ik ben mij er bewust van dat er bredere knelpunten zijn rondom de bekostiging van nieuwkomersonderwijs. Zo onderzoek ik momenteel of de startdatum van de nieuwkomersbekostiging gewijzigd kan worden. Momenteel start de bekostiging op de datum dat de leerling voor het eerst in Nederland aankomt (po) of eerste datum verblijfsrecht (vo). Onderzocht wordt of dit kan worden aangepast naar de datum dat het kind voor het eerst onderwijs geniet. Ik hoop uw Kamer daar op korte termijn nader over te informeren.

Uit het onderzoek komt naar voren dat we een vrij strak afgebakende groep leerlingen bekostigen, maar dat er buiten deze afgebakende groep ook andere groepen zijn die dezelfde problematiek en ondersteuningsbehoefte hebben als nieuwkomersleerlingen. Deze groep kent veel overlap met de groep leerlingen waarvoor onderwijsachterstandsmiddelen worden verstrekt. Ik zal onderzoeken of deze groep (uitvoeringstechnisch) af te bakenen is, en zo ja wat de omvang van deze groep is.

Tot slot

Ik zie in de praktijk dat scholen en gemeenten in het hele land zich ten volste inzetten om kinderen die nieuw zijn in Nederland zo snel mogelijk onderwijs te bieden dat bij hen past. De actuele omstandigheden zijn niet gemakkelijk. Ik zet me er voor in op korte termijn met meer ruimte te komen voor scholen om het nieuwkomersonderwijs te organiseren, maar we moeten de lange termijn hierbij niet uit het oog verliezen. Het rapport van SEO en het Kohnstamm Instituut heeft geholpen om de knelpunten in het nieuwkomersonderwijs scherper te krijgen en hier passende oplossingen bij te vinden.

De Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs,
A.D. Wiersma