



nota

TER BESLUITVORMING

Aan: MPVO

Voortgezet Onderwijs

Van

Persoonsgegevens

Datum

25 mei 2023

Referentie

35341828

Bijlagen

2

Intern OCW afgestemd

KenO, PO, VO

Nota beleidsreactie doelgroepenonderzoek onderwijs aan nieuwkomers

Aanleiding

Met deze nota ontvangt u het verzoek akkoord te geven op de verzending van de beleidsreactie doelgroepenonderzoek onderwijs aan nieuwkomers aan de Tweede Kamer, en akkoord te gaan met de genoemde financiële regelen die in de Kamerbrief worden omschreven. Het onderzoek zelf is in juni 2022 al gepubliceerd op Rijksoverheid.nl. Door de inval van Rusland in Oekraïne op 24 februari 2022, en de daardoor ontstane massale instroom van Oekraïense leerplichtigen in Nederland en de inzet van ambtelijk OCW daarbij heeft het opstellen van deze beleidsreactie de nodige vertraging opgelopen. In de tussentijd hebben vele ontwikkelingen plaatsgevonden binnen het dossier, niet het minste het opzetten van het spoedwetsvoorstel tijdelijke nieuwkomervoorzieningen. Deze is begin deze week aan de Tweede Kamer voorgelegd. De beleidsreactie verwijst hier dan ook wel naar, maar gaat er inhoudelijk niet op in. De beleidsreactie zelf is nauw afgestemd met LOWAN, die het belang van de genoemde maatregelen ook op dit moment nog onderschrijven.

Ongeacht de instroom van nieuwkomers in het onderwijs, de reikwijdte van het nieuwkomersonderwijs zelf en eventuele toekomstige richtingen, zouden deze maatregelen moeten worden geïmplementeerd om de kwaliteit en beschikbaarheid van onderwijs aan alle kinderen in de leerplichtige leeftijd die zich in Nederland bevinden te waarborgen.

Geadviseerd besluit

Advies is om akkoord te gaan met verzending van de beleidsreactie naar de Kamer en de daarin besproken (financiële) maatregelen.

1. Gaat u akkoord met de verzending van de beleidsreactie naar de Kamer?
2. Gaat u akkoord met de genoemde financiële maatregelen voor de periode 2023-2026 en bijhorende financiële consequenties van € 1.367.000?

U wordt per voorstel expliciet gevraagd of u voor bovenstaande oplossingsrichtingen middelen wilt vrijmaken. Voor zowel 2023 als 2024 kunnen de kosten worden ingepast op artikel 1 en 3.

Toelichting

Samenvatting beleidsreactie

De beleidsreactie is uit drie delen opgebouwd: een samenvatting van de onderzoeksresultaten, een samenvatting van de knelpunten in het nieuwkomersonderwijs en een aantal beleidsvoorstellen om de knelpunten aan te pakken.

Samenvatting onderzoeksresultaten

- In juni 2022 publiceerde OCW het doelgroeponderzoek nieuwkomers van SEO en het Kohnstamm Instituut.
- Het rapport gaat in op:
 1. het aantal nieuwkomers in het po en vo,
 2. type nieuwkomersvoorzieningen die worden aangeboden,
 3. het onderwijsaanbod aan nieuwkomers,
 4. de onderwijsbehoefte van nieuwkomers in het po, vo en mbo,
 5. informatie over de regionale samenwerking bij onderwijs aan nieuwkomers, en
 6. de doorstroom vanuit nieuwkomersvoorzieningen.

Knelpunten

1. Er is een gebrek aan **passende lesmethoden en onderwijsmaterialen** voor nieuwkomers in zowel po als vo. Materialen zijn bijvoorbeeld verouderd, sluiten niet aan bij de belevingswereld van de leerlingen en zijn niet passend bij het (lagere) taalniveau.
2. De **overgang** van nieuwkomersonderwijs of isk naar het reguliere onderwijs verloopt niet soepel.
3. De **ontwikkeling** van nieuwkomersleerlingen in po en vo wordt nog te vaak niet duurzaam in beeld gebracht. Veel specifieke kennis over de ontwikkeling van specifieke leerlingen gaat nu verloren door een gebrek aan overdracht.
4. Er is een gebrek aan **kennis** over en ervaring met nieuwkomers bij het onderwijspersoneel in po en vo. Dit geldt in het bijzonder op reguliere scholen.
5. Er is sprake van een groot tekort aan leraren in het vak NT2.
6. Leerlingen met een Nederlands paspoort die geen Nederlands spreken vallen buiten de **nieuwkomersbesteding** in po en vo.

Aanpak

Knelpunt 1: Passende lesmethoden en onderwijsmaterialen

- Op voordracht van LOWAN-po beschrijft de brief twee specifieke beleidsvoorstellen voor **passende lesmethoden en onderwijsmaterialen in het po**:
 1. Ontwikkel passend materiaal voor het aanleren van begrippen die belangrijk zijn voor het volgen van rekenonderwijs (plus, min, keer, erbij etc.).
 - Kosteninschatting OCW: eenmalig € 45.000. Gratis voor scholen.
 - Mogelijke uitvoerder: LOWAN-po middels ophogen subsidie.

2. Ontwikkel een methode voor aanvankelijk lezen voor nieuwkomerskinderen vanaf 9 jaar.
 - Kosteninschatting OCW: eenmalig € 50.000 en PM eigen bijdrage uitgeverijen (let op: vanwege hoogte bedrag meerdere offertes opvragen)
 - Mogelijke uitvoerder: LOWAN-po heeft een kleine marktanalyse gedaan en reeds twee uitgeverijen van aanvankelijk leesmethoden¹ gevonden die in zouden willen en kunnen schrijven op een inkoopprocedure voor de ontwikkeling van een methode voor aanvankelijk lezen voor nieuwkomers. De opdracht wordt pas na de formele inkoopprocedure gegund. De materialen zouden gratis beschikbaar zijn voor scholen.

3. Ontwikkelen van taalsensitieve toetsen
 - Nieuwkomerskinderen doen toetsen die niet specifiek voor hen als doelgroep geschreven zijn en hierdoor niet altijd toegankelijk zijn. Dit kan zijn omdat de toetsen zeer talig zijn of niet aansluiten bij hun culturele achtergrond. LOWAN-po is met de Universiteit Utrecht een nieuwe toets aan het ontwikkelen die beter is afgestemd op de doelgroep.
 - Onlangs heeft u toestemming gegeven om de pilot Alternatief examineren NT2 niet langer te continueren wegens ontwerp- en uitvoeringsproblemen. Met de geleerde lessen van dit experiment, en de resultaten van de monitoring van dit jaar, wordt een nieuw alternatief ontwikkeld die recht doet aan de wensen en behoeften van de doelgroep, en tegelijkertijd goed uitvoerbaar is. In verband met de doorlooptijd van de beleidsreactie, is besloten de scholen te informeren voordat de Tweede Kamer is geïnformeerd. Dit is benoemd in de brief.

- Op voordracht van LOWAN-vo beschrijft de brief een specifiek beleidsvoorstel voor **passende lesmethoden en onderwijsmaterialen in het vo**:
 1. Ontwikkeling van leerlijnen, methoden en materialen voor burgerschap en voor rekenen/wiskunde in de isk.
 - Kosteninschatting OCW: € 100.000 (€ 50.000 voor de leerlijn Burgerschap en € 50.000 voor de leerlijn Rekenen/wiskunde).
 - Mogelijke uitvoerder burgerschap: SLO. LOWAN-vo is met hen in gesprek over de ontwikkeling van nieuwe leerlijnen. Er wordt opnieuw bezien hoe bestaande methoden en materialen ook binnen de isk zinvol kunnen worden ingezet.
 - Mogelijke uitvoerder rekenen/wiskunde: Professor Kees Hoogland, lector Wiskundig en Analytisch Vermogen van Professionals aan de Hogeschool Utrecht. LOWAN-vo is reeds in contact met hem.
 - De materialen zouden gratis beschikbaar zijn voor scholen.

Knelpunt 2 en 3: Overgang van nieuwkomersleerlingen tussen scholen en het volgen van hun ontwikkeling

¹Aanvankelijk lezen is de didactische term voor de start van het aanleren van het lezen.

- De brief beschrijft twee maatregelen, een ten behoeve van het po en een ten behoeve van het vo:
 1. Investeer als OCW in de uitbreiding van software (een programma) voor de overdracht van gegevens van nieuwkomersleerlingen tussen het nieuwkomersonderwijs po en regulier onderwijs po.
 - Het programma heeft als specificaties:
 - LOWAN leerlijnen po dienen als basis,
 - leerkrachten kunnen leerdoelen inplannen,
 - leerkrachten kunnen toetscores toevoegen,
 - leerkrachten kunnen notities toevoegen,
 - leerkrachten kunnen (handelings)plannen toevoegen,
 - gemakkelijke overdracht na verhuizing van een leerling scheelt een leerkracht veel tijd.
 - Kosteninschatting OCW:
 - € 492.000 voor de licentie voor drie jaar aan alle nieuwkomersscholen. Dit bedrag wordt gelijk verdeeld over de jaren 2024-2026.
 - Om de nieuwkomersscholen startklaar te maken, kunnen trainingdagen worden georganiseerd. Hieraan zitten eenmalige kosten van € 80.000.
 - Op termijn kunnen wij er ook voor kiezen naast nieuwkomersscholen ook reguliere basisscholen met een taalklas voor nieuwkomers gebruik te laten maken van de software. Naar schatting kost dit jaarlijks € 225.000 extra. Voorlopig maken we van deze optie geen gebruik.
 - Scholen die de software gebruiken kunnen op eigen kosten kiezen voor het gebruik van DataStart, waarbij zij worden geholpen met de eerste stappen. De kosten hiervoor zijn eenmalig € 100 per school.
 - Mogelijke uitvoerder: SchoolKr8. Dit is op dit moment het enige bestaande leerlingvolgsysteem in Nederland voor kinderen van 4 t/m 12 jaar in het nieuwkomersonderwijs (let op: vanwege hoogte bedrag moet worden aanbesteed).
 2. OCW onderzoekt welke mogelijkheden er zijn om isk-leerlingen (in het vo) beter in beeld te brengen, onder andere in de systemen bij DUO. Dit hangt samen met de wettelijke borging van nieuwkomersonderwijs. Deze wetsvoorbereiding wordt gestart na afronding van de spoedwet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen en regierol gemeenten en betreft zodoende de lange termijn.

Knelpunt 4: Gebrek aan kennis over en ervaring met nieuwkomers

1. De regeling expertisedeling voor scholen die nieuwkomersleerlingen opvangen kan niet meer worden aangevraagd maar de reeds toegekende middelen kunnen worden ingezet tot eind 2023. Van de 143 scholen die in aanmerking kwamen, hebben er 104 gebruik van het gemaakt; 67 in het po en 37 in het vo. Afhankelijk van de uitkomsten van de monitoring en evaluatie, kan een verlenging van de regeling voor 2024 en verder worden gezien.
 - Kosteninschatting OCW: Over de verlenging wordt u geadviseerd na afloop van de evaluatie.

2. OCW gaat na bij lerarenopleidingen in hoeverre zij nieuwkomersonderwijs als vast onderdeel of als keuzevak hebben verwerkt in hun curriculum, hoeveel studenten deze modules volgen, en wat eventuele overige mogelijkheden zijn, zoals relevante post-hbo-opleidingen. De resultaten tot op heden zijn positief: de meeste pabo-opleidingen en tweedegraads lerarenopleidingen besteden binnen het curriculum aandacht aan anderstalige leerlingen. Daarnaast bieden veel opleidingen ruimte voor verdere verdieping, bijvoorbeeld via een minor. De meeste hogescholen bieden daarnaast een vorm van bij- of nascholing NT2 aan voor leraren po en vo.
 - Kosteninschatting OCW: geen kosten

Knelpunt 5: Tekort aan leraren-NT2

- Door het grote tekort aan leraren die het vak NT2 kunnen geven aan nieuwkomers, kampen nieuwkomersscholen (po) en isk's (vo) over het hele land met wachtlijsten oplopend tot zes maanden of langer. OCW is samen met SZW bezig met een plan van aanpak om de tekorten terug te dringen. Twee maatregelen worden momenteel verder uitgewerkt:
 1. Geef een impuls aan NT2-opleidingen. Uit inventarisatie door OCW van begin 2023 is gebleken dat bestaande NT2-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.
 - Kosteninschatting OCW: € 500.000 voor 2024. Voor 2023 is dekking gerealiseerd op artikel 9 lerarenbeleid. De kosteninschatting voor 2024 komt daar bovenop.
 2. Onderzoek welke doelgroepen eventueel in aanmerking komen voor verdere professionalisering tot NT2-leraar, zoals mensen die momenteel op vrijwillige basis als NT2-docent werken. Er wordt intern gekeken naar ruimte op de bestedingsplannen po en vo voor kostendekking.

Knelpunt 6: Leerlingen met een Nederlands paspoort die geen Nederlands spreken vallen buiten de nieuwkomersbekostiging

- De brief beschrijft het dilemma omtrent kinderen met een Nederlands paspoort die de Nederlandse taal niet spreken. In de huidige regeling rondom nieuwkomersbekostiging wordt deze groep kinderen niet aanvullend bekostigd, ook als zij gebaat zijn bij instroom in nieuwkomersonderwijs vanwege grote achterstand in de Nederlandse taal en er zodoende extra middelen nodig zijn om deze leerlingen gepaste ondersteuning te bieden. De school krijgt wel de reguliere bekostiging. Advies is te onderzoeken of het wenselijk is de huidige financiële regeling aan te passen en zo ja, welke mogelijkheden er zijn om ook voor deze leerlingen aanvullende bekostiging vrij te maken.
- Daar waar de vorige vijf knelpunten no regret knelpunten waren, in de zin dat deze de kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs verbeteren ongeacht de instroom van nieuwkomers in het onderwijs, is het aanpassen van de reikwijdte van de nieuwkomersbekostiging complexer. Wanneer de paspoorteis wordt losgelaten, ontstaat snel een grijs gebied tussen de doelgroep van nieuwkomersbekostiging en de doelgroep van onderwijsachterstandenbekostiging. Bezien moet worden of hier een

zinnvolle afbakening juridisch en uitvoeringstechnisch mogelijk is om de doelmatigheid en rechtmatigheid te kunnen borgen. Hiervoor is verdiepend onderzoek nodig.

- Los van bovenstaande problematiek zal het uitbreiden van de doelgroep – afhankelijk van de mogelijkheden tot afbakening – potentieel een groot budgettair probleem opleveren. Een eerste schatting wijst op een bedrag tussen de 80 en 100 miljoen euro. Een onderzoek naar de financiële toereikendheid over de scope van de doelgroep voor de nieuwkomersbekostiging zal bij het ministerie van Financiën dan ook op weerstand stuiten om het een verkapte financiële claim is.
- Aanvullend op het knelpunt rondom leerlingen met een Nederlands paspoort spelen bredere knelpunten rondom de nieuwkomersbekostiging. Momenteel wordt intern onderzocht of de startdatum van de bekostiging gewijzigd kan worden. Deze start op de datum dat een leerling voor het eerst in Nederland aankomt (po) of op de eerste datum van het verblijfsrecht (vo). Onderzocht wordt of dit kan worden aangepast naar de inschrijfdatum op school. Hierover ontvangt u nog een separate nota.

Financiële consequenties

- Een aantal voorstellen in deze nota kosten geld. Dit kan worden ingepast worden op de bestedingsplannen van artikel 1 en 3.
- De middelen voor NT2 betreffen lerarenbeleid en zijn derhalve ingepast op artikel 9. Per abuis zijn de middelen voor 2024 nog niet meegenomen. Daarom wordt bij de volgende actualisatie van artikel 9 gezien of de middelen voor NT2 voor 2024 ook ingepast kunnen worden. In dat geval valt de reservering hiervoor op de artikelen 1 en 3 vrij.