Onderweg ontwerpen

Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontwerpen

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Annemarie van der Wilt
Martijn van der Steen
Christiaan van der Kaaij
Eva Kloet
Laura Schröer
Bart van Kessel

Annemarie van der Wilt MSc
is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Eerder deed zij onderzoek naar crisismanagement in de publieke sector aan de Universiteit Leiden.

prof. dr. Martijn van der Steen
is bestuurder en decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar Strategie en Toekomst aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en buitengewoon hoogleraar aan de universiteiten van Stellenbosch en Pretoria, Zuid-Afrika. Sinds 2021 is hij lid van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving.

drs. Christiaan van der Kaaij
is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In zijn onderzoek richt hij zich onder andere op netwerksamenwerking en -ontwikkeling. Ook is hij host van de podcast 'Uit de School'.

Eva Kloet MSc
is als junior onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Laura Schröer MSc
is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. In haar onderzoek richt zij zich onder andere op het signalerend vermogen van overheidsinstanties.

Bart van Kessel
heeft ruime ervaring in het onderwijs en is werkzaam als adviseur. Hij richt zich in verschillende landelijke en regionale projecten op het ontwikkelen van de onderlinge samenwerking tussen partijen in en om het onderwijsveld die zich bezighouden met dat deel van de jeugd dat om extra aandacht vraagt. Hij is bestuurder van Gedragswerk.

Inhoudsopgave

1. Inleiding → 4

1.1 Onderwijs aan nieuwkomers → 4

1.2 Samen onderwijs aan nieuwkomers organiseren → 7

1.3 Een stelsel ontwerpen → 10

1.4 Dit essay → 14

2. Kiezen en afstellen → 15

2.1 Het ontwerppaneel van het onderwijs aan nieuwkomers → 15

2.2 Vele variaties mogelijk → 16

2.2.1 Binnen of buiten? → 18

2.2.2 Pluriform of uniform? → 21

2.2.3 Bestaand of nieuw? → 24

2.3 Top-down of bottom-up? → 26

2.4 De termijn waarop het stelsel zich richt → 29

3. Prototypen windtunnelen → 31

3.1 Combinaties van ontwerpkeuzes → 31

3.2 Prototype #1: Overal dezelfde nieuwkomersscholen → 32

3.3 Prototype #2: Nieuwkomers altijd in de gewone klas → 35

3.4 Prototype #3: De huidige situatie bijschaven → 38

4. Conclusie → 43

4.1 Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers → 43

4.2 Een stelsel ontwerpen → 45

4.3 De route vanaf hier → 48

Bronnen → 49

1. Inleiding

Een plek in de klas
Als op 24 februari 2022 Rusland een omvangrijke militaire operatie in Oekraïne start, is dat een shock voor het hele Europese continent; een oorlog van deze schaal is al decennia niet meer gezien in Europa. Als de oorlog drie dagen bezig is, zijn al ruim 120.000 Oekraïners op de vlucht geslagen.[1] En twee jaar later is er, volgens de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR, sprake van de grootste vluchtelingencrisis in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog, met bijna 6,5 miljoen geregistreerde vluchtelingen.[2] Ruim 110.000 Oekraïners verblijven dan in Nederland. Hoe permanent of tijdelijk hun verblijf in Nederland zal zijn, is onzeker, maar blijvend is het belang van goed onderwijs voor hun kinderen. Deze Oekraïense kinderen zijn 'nieuwkomers' in het Nederlandse onderwijs. Soms komen nieuwkomers, kinderen van arbeidsmigranten, expats en vluchtelingen, in het reguliere onderwijs terecht, soms in onderwijsvoorzieningen zoals azc-scholen en schakelklassen die specifiek gericht zijn op nieuwkomers. Onderwijs aan nieuwkomers – aan kinderen die hun land verlaten hebben en nu in Nederlandse klaslokalen hun plek proberen te vinden – is het onderwerp van dit essay.

1.1 Onderwijs aan nieuwkomers

Sinds 1969 vallen alle kinderen in Nederland onder de Leerplichtwet. Dat betekent dat zij tot hun zestiende verjaardag verplicht zijn naar school te gaan. Deze wet geldt ook voor minderjarige asielzoekers, vluchtelingen, kinderen van arbeidsmigranten en andere zogenoemde 'nieuwkomers'.[3] Er worden verschillende definities gehanteerd voor 'nieuwkomers'. In het Nederlandse onderwijs worden ze doorgaans getypeerd als niet-Nederlandse kinderen die nog maar kort in Nederland verblijven en de Nederlandse taal nog niet machtig zijn.[4] Onderwijs aan nieuwkomers is het onderwijs dat georganiseerd wordt voor deze groep.[1] Deze kinderen gelden in de bekostiging als nieuwkomers voor ten hoogste twee jaar vanaf het moment

1 *Onderwijs aan nieuwkomers* beslaat al het onderwijs dat nieuwkomers krijgen – of dat nu in of buiten het reguliere onderwijs plaatsvindt; we spreken van *nieuwkomersonderwijs* als het gaat om onderwijsvoorzieningen specifiek voor deze groep (taalscholen en internationale schakelklassen (ISK)).

van inschrijving op school[2]: gedurende die periode kunnen scholen bekostiging ontvangen om te voorzien in de extra ondersteuningsbehoeften die zij als nieuwkomers hebben.[5] Niet alle nieuwkomers hebben die twee jaar (even) nodig: sommige nieuwkomers, zoals heel jonge kinderen (tot zes jaar) of kinderen uit Duits- en Engelstalige landen waar het onderwijsniveau gelijkwaardig is, vinden vrij snel of meteen al hun plek in het reguliere onderwijs.

Nieuwkomers zijn in Nederland-immigratieland van alle tijden, maar na de Tweede Wereldoorlog nam de instroom van nieuwkomers enorm toe door grootschalige migratie uit het voormalig Nederlands-Indië en de grote arbeidsvraag bij de wederopbouw. Sindsdien zijn er verschillende groepen geweest die om verschillende redenen in Nederland zijn komen wonen: gastarbeiders, mensen die vluchten voor oorlog of armoede, expats en kennismigranten.[6] Meestal werd gezocht naar tijdelijke oplossingen om onderwijs voor de kinderen van deze immigranten te organiseren – in de veronderstelling dat vluchtelingen zouden terugkeren als de oorlog voorbij zou zijn, en gastarbeiders terug zouden gaan naar familie in hun land van herkomst. Door de tijd heen werd steeds duidelijker dat veel immigranten hier bleven en zo kwam er meer nadruk op het leren van de taal en op integratie. Ook in het onderwijs aan nieuwkomers kwam zo een focus op het leren van de Nederlandse taal en cultuur.[7] Tegelijkertijd werd ook in het (internationaal) recht steviger verankerd wat onderwijs moet bieden – ook aan nieuwkomers (zie het tekstvak hieronder). Onderwijs aan nieuwkomers is daarmee in de praktijk verworden tot niet zozeer onderwijs dat volstaat tijdens een tijdelijk verblijf, maar een ware voorbereiding op het leven en een wellicht of waarschijnlijk aanstaand permanent verblijf in Nederland.

Door de jaren heen heeft de Nederlandse overheid verschillende financiële regelingen opgezet om onderwijs aan nieuwkomers te ondersteunen en mogelijk te maken. De bekostigingsregeling die nu van kracht is, is er één waarin scholen gedurende maximaal twee jaar structureel aanvullende bekostiging ontvangen voor iedere nieuwkomer (ter aanvulling op de bekostiging die scholen sowieso al per leerling ontvangen).[8] Dat de bekostiging voor onderwijs aan nieuwkomers afhankelijk is van het aantal nieuwkomers, maakt het voor scholen lastig vooruitkijken, plannen en begroten. De instroom, het aantal nieuwkomers dat de klas binnenkomt, is namelijk niet stabiel of voorspelbaar, maar fluctuerend en grillig. Van kinderen van asielzoekers en vluchtelingen zijn er meer of minder naargelang wat er in de

2 Voor het po is het moment van inschrijving op school de startdatum voor de bekostiging. Voor het vo geldt nu nog de datum van binnenkomst in Nederland als startdatum van de bekostiging.

wereld gebeurt[3]. Bovendien kunnen zij worden uitgezet en moeten zij vaak verhuizen door de huisvestingsproblematiek. Kinderen van arbeids- en kennismigranten blijven eenmaal in Nederland meestal op dezelfde plek, maar hoeveel er van hen zullen zijn, is lastig te prognosticeren. Door deze en meer moeilijk te voorspellen ontwikkelingen zal het onderwijs in het ene jaar meer nieuwkomers moeten opvangen dan in het volgende. Dat veranderingen in instroom vervolgens veranderingen in aanvullende bekostiging betekenen, creëert onzekerheid bij de instandhouding van voorzieningen en initiatieven in het onderwijs aan nieuwkomers.

Ondanks deze fluctuatie is één ding zeker: nieuwkomers waren er toen, zijn er nu en zullen er morgen ook zijn. Wie het zijn, welke achtergrond ze hebben, wanneer ze komen en met hoeveel, is per definitie onduidelijk, maar dát ze er zullen zijn, is zeker. In dat opzicht is onderwijs aan nieuwkomers een voorspelbare verrassing: dat het nodig is, staat vast; hoe het eruitziet, niet.

Recht op onderwijs
Ieder kind in Nederland heeft recht op onderwijs. Dat recht is via diverse verdragen gewaarborgd. In 1951 tekende Nederland het Vluchtelingenverdrag, waarmee werd erkend dat elke vluchteling recht heeft op onderwijs. In 1966 was Nederland een van de ondertekenaars van het Internationale Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten. Met dit verdrag werd wederom het recht op onderwijs erkend en sindsdien dienen verdragsstaten het onderwijs zo in te richten dat het toegankelijk is voor iedereen.
Op 20 november 1989 namen de Verenigde Naties het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind aan. Met artikel 28 uit dat verdrag wordt het belang van onderwijs als fundamenteel recht voor elk kind benadrukt en worden staten aangespoord toegang tot onderwijs te waarborgen en verbeteren. Nederland is een van de landen die dat waarmaakt door ook niet-gedocumenteerde en uitgeprocedeerde kinderen recht op onderwijs te geven – zij zijn géén uitzondering op de leerplichtwet – en die kinderen bovendien niet alleen leerplichtig te maken, maar ook geregeld schoolbezoek voor hen te verplichten.

3 Waar in het essay wordt gesproken over 'kinderen van asielzoekers en vluchtelingen' worden ook amv'ers bedoeld.

1.2 Samen onderwijs aan nieuwkomers organiseren

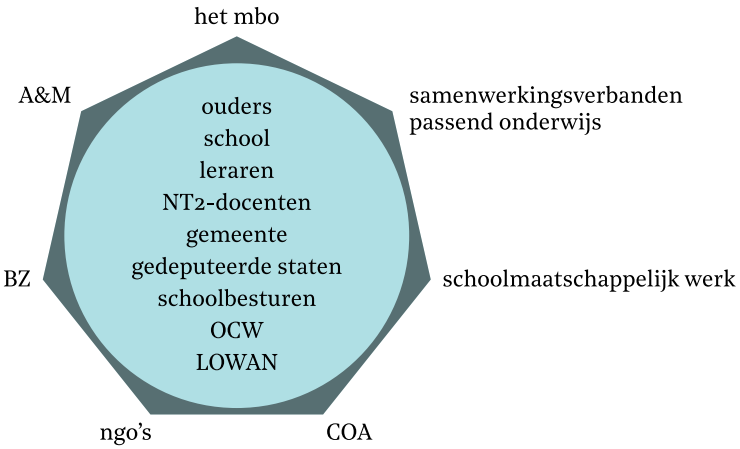
De organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers is de afgelopen decennia een ingewikkelde opgave gebleken. De grootste uitdaging is dat de instroom van nieuwkomers onregelmatig is en soms plotseling opspeelt (en dan ook weer afzwakt). In 2015 werd heel Europa, ook Nederland, bijvoorbeeld geconfronteerd met een grote stroom Syrische vluchtelingen door escalatie van conflict aldaar. Op vergelijkbare wijze ontstond in februari 2022 een nog vele malen grotere toestroom ontheemden door de oorlog in Oekraïne. Ook het aantal arbeids- en kennismigranten dat Nederland binnenkomt, is niet stabiel en daarin doen bovendien regionale verschillen zich gelden. Te denken valt dan bijvoorbeeld aan een groeiend ASML in de regio Eindhoven en de bloembollenkweek in het Westland. De onzekerheid en instabiliteit van de instroom maakt het organiseren van onderwijs aan nieuwkomers ingewikkeld. Het is immers lastig voorzien om welke kinderen het de komende periode zal gaan, wat hun niveau al is en – voor de kinderen die gevlucht zijn voor oorlog of geweld – met welke bagage ze de school binnenkomen. Bagage is in veel gevallen een eufemisme voor diepe trauma's door en grote schade van de ontwrichting die met vlucht gepaard gaat en die ook in de periode van opvang doorgaat. Het gaat dan dus niet 'alleen' om kinderen die de taal (nog) niet goed beheersen, maar ook om kinderen voor wie de omstandigheden en uitgangspositie voor leren bepaald niet ideaal zijn.

De huidige organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers wordt niet omlijnd of gekaderd door een daarvoor ontwikkeld stelsel of systeem. Dit essay maakt onderdeel uit van de verkenning die op dit moment wordt uitgevoerd om een dergelijk stelsel te ontwerpen. Hoe het onderwijs nu in de praktijk vorm krijgt en welke actoren daarbij betrokken zijn, is dus gaandeweg zo ontstaan. Het onderwijs aan nieuwkomers wordt door verschillende partijen vormgegeven. Ten eerste ligt er een verantwoordelijkheid bij de *ouders* van nieuwkomers. Zij zijn verplicht hun kind vanaf de vijfde verjaardag van onderwijs te voorzien en dienen zelf hun kind aan te melden bij een school. Vanaf het moment dat een leerling wordt aangemeld bij een school, moet die *school* binnen zes weken beslissen over toelating. Als de nieuwkomer extra ondersteuning nodig heeft, dient de school onder de zorgplicht het kind een passende plek aan te bieden. Om kwalitatief onderwijs aan nieuwkomers te kunnen organiseren, zijn, naast *leraren*, ook *NT2-docenten* nodig. Dat zijn docenten die kennis hebben over hoe Nederlandse taallessen te geven aan anderstaligen. De *gemeente* heeft een rol in het basisonderwijs en de brugklas van het voortgezet onderwijs en draagt er daar zorg voor dat nieuwkomers toegang krijgen tot het onderwijs. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor de beschikbaarheid van het onderwijs en treden op als regievoerder. Andere verantwoordelijkheden van gemeenten zijn het zorgen voor de juiste

randvoorwaarden zoals de huisvesting en het leerlingenvervoer. In het voortgezet onderwijs ligt de garantiefunctie bij de *gedeputeerde staten*. Daarnaast hebben de *schoolbesturen* een belangrijke rol: zij hebben recht van oprichting, richting en inrichting en staan voor de inhoud en kwaliteit van het onderwijs – ook aan nieuwkomers. In de regio werken ze samen met andere schoolbesturen en gemeenten om voldoende aanbod te borgen. Schoolbesturen en gemeenten hebben in eerste instantie samen de verantwoordelijkheid om nieuwkomers van onderwijs te voorzien. Het *ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)* stelt daarvoor middelen ter beschikking en kan tegenover die middelen kaders stellen. OCW stelt ook ondersteuning beschikbaar in de vorm van regiocoördinatoren nieuwkomersonderwijs. Daarnaast kunnen schoolbesturen terecht bij *LOWAN*, een centrale netwerkorganisatie die, als onderdeel van het Landelijk Ondersteuningsprogramma Werkende Aanpak Nieuwkomers, bereikbaar is voor ondersteuning, informatie en advies over zowel het primair als het voortgezet nieuwkomersonderwijs.[9]

Daarmee is het netwerk van betrokkenen bij het onderwijs aan nieuwkomers nog niet compleet; nog meer partijen vervullen daar direct of meer zijdelings een rol in. Zo wordt er samengewerkt met *het mbo* – mbo-instellingen, de MBO Raad – om de doorstroom van schakelklassen naar het beroepsonderwijs voor nieuwkomers te vergemakkelijken. De *samenwerkingsverbanden passend onderwijs* hebben geen specifieke taak in het nieuwkomersonderwijs, maar wel in het bieden van passend onderwijs aan álle leerlingen. In de praktijk helpen die verbanden scholen óók samenwerken ten behoeve van het onderwijs aan nieuwkomers. *Schoolmaatschappelijk werk*, de schakel tussen onderwijs en zorg, geeft advies over de aanpak van problemen van nieuwkomers of de opvoedkundige vragen van hun ouders. Ook het *COA* heeft een aantal formele taken en verantwoordelijkheden met betrekking tot het organiseren van onderwijs voor kinderen die verblijven op een COA-locatie. Zo organiseert en betaalt het COA dan het leerlingvervoer en regelt het COA schoollocaties in bijvoorbeeld asielzoekerscentra. Voor die nieuwkomers die door het COA worden opgevangen, kinderen van asielzoekers, draagt zo via het COA ook het *ministerie van Asiel & Migratie (A&M)* verantwoordelijkheid. Ook het *ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)* is (zijdelings) betrokken omdat een deel van de ontwikkelingshulpbudgetten wordt gebruikt om het onderwijs aan kinderen van asielzoekers te bekostigen (het eerste jaar). Tot slot denken ook verschillende *ngo's* – denk bijvoorbeeld aan VluchtelingenWerk of War Child – periodiek mee over de invulling en organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers. De ministeries en koepels staan in nauw contact met deze organisaties.

Figuur 1. De organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers



Al deze partijen samen organiseren en vormen het onderwijs aan nieuwkomers en zijn daarmee onderdeel van het *stelsel* van nieuwkomersonderwijs. OCW heeft binnen dit stelsel systeemverantwoordelijkheid. Zij gaat niet over de delen (de aangewezen partijen), maar wel over de som van die delen.[10] OCW is namelijk verantwoordelijk voor het ontwerp en de inrichting van dit stelsel. In het bijzonder gaat dat om het organiseren van een adequate wettelijke inrichting en het zorgdragen voor voldoende financiële middelen voor partijen in het stelsel om de voor hen genoemde taken te realiseren. Dat is een ingewikkelde opgave, want in het stelsel bevinden zich niet alleen aangewezen partijen die formeel tot het stelsel behoren, maar ook allerlei andere betrokkenen die voor het onderwijs voor nieuwkomers relevant zijn.

Vervolgens is een belangrijke vraag wie precies de doelgroep vormt van het stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers en wie daarvan dus, zogezegd, de 'gebruiker' is. Is onderwijs aan nieuwkomers vooral een kwestie van taalbeheersing, of richt het zich ook op andere vaardigheden? En waar beweegt het zich naartoe: op welke doelen of eindtermen richt het zich? Op welke toekomst bereidt het stelsel nieuwkomers voor: een toekomst in Nederland, in het land van herkomst of op een nog niet bestemd vervolg van het leven? Moeten nieuwkomers in aparte groepen leskrijgen of juist zo veel mogelijk binnen het reguliere onderwijs?

Onderwijs aan nieuwkomers is een ingewikkelde opgave op de lange termijn, maar óók een acuut vraagstuk dat nu om aandacht vraagt. De instroom is zodanig groot dat er acute nood is in het vinden van voldoende onderwijsplekken. In de zomer van 2022 hebben de Eerste en Tweede Kamer een wetsvoorstel aangenomen dat het (recht op) onderwijs voor minderjarige Oekraïense kinderen waarborgde.[11] Dit was een tijdelijke spoedwet om aan

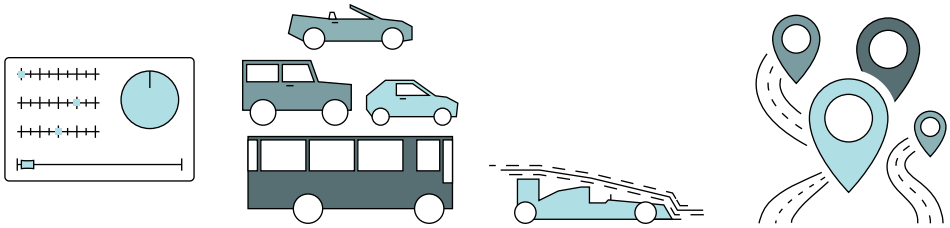
de toegenomen vraag te voorzien. Door de wet werd het voor scholen mogelijk een tijdelijke onderwijsvoorziening in te richten.[12] Deze spoedwet vervalt echter op 1 augustus 2024, waarmee een einde moet komen aan de tijdelijke voorzieningen. Vanaf dat moment mogen er geen tijdelijke onderwijsvoorzieningen gericht op Oekraïense ontheemden meer bestaan.[13] Vanwege de aanhoudende oorlog in Oekraïne zijn deze kinderen echter nog voor onbepaalde tijd in Nederland en daarom moet nu opnieuw worden nagedacht over de wijze waarop zij onderwijs kunnen (blijven) volgen. Verder neemt de druk op de organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers toe vanwege een toename van de instroom van nieuwkomers uit andere landen, onder wie ook veel kinderen van kennis- en arbeidsmigranten. Sinds oktober 2023 hebben gemeenten en scholen meer wettelijke mogelijkheden om die verhoogde druk op te vangen[14], maar een structurele, stelseloplossing ontbreekt nog. OCW staat zodoende voor een structureel én acuut vraagstuk bij het ontwerpen van het stelsel van onderwijs aan nieuwkomers. Dat maakt van onderwijs aan nieuwkomers een dubbele opgave: het gaat om het oplossen van acute problemen én om de inrichting van een duurzaam stelsel dat de toekomst van het onderwijs aan nieuwkomers richting geeft. Een dubbele opgave dus, waarvan de afzonderlijke opgaven niet per se in elkaars verlengde liggen.

1.3 Een stelsel ontwerpen

Het ontwerpen van een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers vereist het maken van keuzes. Idealiter komen die keuzes niet willekeurig tot stand, maar zoekt de ontwerper naar de samenhang tussen die keuzes, met oog voor hoe die samenhang er in de praktijk dan uitziet en hoe die ook op termijn stand kan houden. We maken in dit essay de vergelijking met het ontwerpen van een auto. Niet omdat een auto en het onderwijs hetzelfde zijn, maar omdat beide ontwerpprocessen uiteindelijk neerkomen op het kiezen en afstellen op verschillende variabelen. Als we de vergelijking met het ontwerpen van een auto eens langslopen, dan denken we eerst na over hoe de auto eruit moet komen te zien. Hoeveel deuren moet de auto hebben? Willen we een zware diesel, een plug-in hybride of een volledig elektrische auto? Een automaat of handgeschakeld? Het is kiezen binnen een set van variabelen. Vervolgens vormen die variabelen samen een bepaald type auto: een kleine personenwagen, een grote bus, een cabriolet, een terreinwagen. Bij het maken van al die keuzes houden we steeds in het achterhoofd waar we de auto eigenlijk voor nodig hebben. Willen we er vooral mee door grote steden kunnen rijden of moet de auto in staat zijn zuinig grote afstanden af te leggen? En hoeveel mensen moeten we ermee kunnen vervoeren? Als we een auto hebben ontworpen die ons naar een bepaalde bestemming zou moeten kunnen

brengen, volgt een 'windtunneltest' om uit te proberen of het prototype inderdaad aan onze eisen voldoet. In een windtunneltest wordt een auto getest op hoe de wind langs het ontwerp gaat; zo kunnen onvolkomenheden of suboptimale aerodynamische eigenschappen aan het licht komen.

Figuur 2. De verschillende fasen van een ontwerpproces



Bij het ontwerpen van een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers gaat het ook om het kiezen van en op verschillende variabelen. Daarbij zijn twee kernonderdelen te onderscheiden. Enerzijds is er de *inhoud* van dat onderwijs. Hoe ziet het eruit, wie is de doelgroep en hoe wordt met die doelgroep omgegaan? Een visie op onderwijs aan nieuwkomers bepalen betekent bepalen wat kernelementen zijn, wie tot de doelgroep behoren en hoe het iets anders is dan of juist hetzelfde is als regulier onderwijs. Tegelijkertijd is er het bewustzijn dat de samenstelling van de groep 'nieuwkomers' per definitie een diverse is die er op verschillende plekken in het (onderwijs)land ook nog eens anders uitziet. Hoe met zoveel verschillende variabelen een inhoudelijke visie te creëren?

Anderzijds is er de *positie* van de verschillende betrokken partijen binnen het te ontwerpen stelsel. En dan gaat het in het bijzonder ook om de positie van OCW als systeemverantwoordelijke in dat stelsel. Al ontwerpende is het van belang om steeds te blijven bevragen of het stelsel nog past bij wat de praktijk vraagt: zijn dit de variabelen die nodig zijn bij het huidige vraagstuk? Dat is uiteindelijk waar ontwerpen op neerkomt: kiezen uit variabelen waar een ontwerp, een prototype, uit naar voren komt, dat vervolgens in de 'windtunnel' moet worden getest op hoe het uit zou pakken in de werkelijkheid.

Zoals gezegd wordt het onderwijs aan nieuwkomers op dit moment georganiseerd zonder dat daar een stelsel voor ontworpen is. Wel heeft de Inspectie van het Onderwijs verschillende soorten onderwijs aan nieuwkomers gecategoriseerd en zo een opdeling in typen 'eerste-opvangonderwijs' gecreëerd die een beeld geeft van de verschillende vormen die het onderwijs aan nieuwkomers nu aanneemt in het basisonderwijs:

- Type 1: de nieuwkomer komt terecht op een azc-school, een school verbonden aan een asielzoekerscentrum.
- Type 2: de nieuwkomer komt terecht op een school die uitsluitend onderwijs verzorgt aan nieuwkomers of op een basisschool met minimaal drie nieuwkomersklassen.
- Type 3: de nieuwkomer komt terecht op een basisschool met één of twee groepen voor nieuwkomers.
- Type 4: de nieuwkomer komt terecht in het reguliere onderwijs. Dit zijn scholen waar de nieuwkomers zijn geïntegreerd in reguliere groepen.

Vanuit types 1, 2 en 3 kunnen nieuwkomers doorstromen naar het reguliere primair of voortgezet onderwijs. In het basisonderwijs komen overigens niet alleen deze types voor: ook geïntegreerde vormen zijn in de praktijk ontstaan. Denk dan bijvoorbeeld aan vormen waarbij kinderen een deel van de week op een nieuwkomersvoorziening onderwijs volgen en een deel van de week in een reguliere klas zitten. In de praktijk vindt onderwijs aan nieuwkomers in het basisonderwijs vaker plaats op een reguliere school dan apart daarvan. Dat maakt het makkelijker om lessen te volgen in het reguliere onderwijs en maakt de overstap kleiner.

Dat is anders in het voortgezet onderwijs: daar zijn er internationale schakelklassen (ISK), een vorm van onderwijs bedoeld om een brug te slaan tussen twee verschillende onderwijssystemen. Afhankelijk van de locatie bestaan de afdelingen van ISK's uit 50 tot 500 leerlingen. Zo'n ISK is vaak een centrumvoorziening waar nieuwkomers uit meerdere gemeenten of regio's gebruik van maken en bevindt zich vaker dan in het basisonderwijs niet op of bij een reguliere middelbare school; een ISK wordt vaker echt als aparte school of vestiging gezien. Dat maakt (deels) overstappen minder gemakkelijk en daarmee de verblijftijd langer. In het beroeps- en hoger onderwijs zijn overigens amper specifieke aparte voorzieningen voor nieuwkomers. Dit terwijl in het mbo wel nieuwkomers instromen. Sommige mbo-instellingen hebben entreeopleidingen speciaal voor anderstaligen, maar dat geldt niet overal.

Dit is hoe onderwijs aan nieuwkomers er nu – ruwweg en in het kort – uitziet. In dit essay zetten we eerste stappen in het nadenken over hoe dat er in de toekomst en in een stelsel uit zou kunnen zien. Bij dat ontwerpen moet rekening

gehouden worden met de context waarin het onderwijs plaatsvindt. Zo is in Nederland momenteel sprake van een groot lerarentekort. Schoolbestuurders hebben moeite met het aantrekken van gekwalificeerd personeel, met als gevolg grotere klassen, langere wachtlijsten of noodvoorzieningen waar minder/ander onderwijs wordt aangeboden. Het lerarentekort ziet er bovendien niet overal in Nederland hetzelfde uit en op dezelfde manier is ook de toegenomen instroom van nieuwkomers niet evenredig verdeeld. Het komt voor dat een grote groep nieuwkomers terechtkomt in een stad met disproportionele tekorten en schaarste aan onderwijshuisvesting.

Daarnaast kent de groep nieuwkomers grote verschillen. Waar de migranten in het interbellum vooral Belgen en Duitsers waren en in de jaren '60 arbeidsmigranten en hoogopgeleiden uit de voormalige koloniën, is de groep nieuwkomers nu niet alleen groter, maar ook meer divers. Van kinderen wiens ouders behoorden tot de hoogste sociale klassen in Afghanistan, tot alleenstaande minderjarige Eritreeërs. Op een school in Den Haag worden bijvoorbeeld vijftig verschillende talen gesproken. Dit vraagt meer van de leraar, die ook al een grote klas heeft en het werk van ontbrekende collega's moet opvangen. Verschillen in land van herkomst hebben ook gevolgen voor tradities in het onderwijs. Sommige nieuwkomers, kinderen van vluchtelingen in het bijzonder, zijn bijvoorbeeld niet gewend om naar school te gaan. Daarbovenop kennen zij andere gedragsproblematiek, voortkomend uit traumatische ervaringen, waardoor zij maar lastig kunnen wennen aan nieuwe omgevingen.[15] Nederlandse onderwijsklassen zijn daardoor niet voor elke nieuwkomer een veilige thuishaven, wat het lerend vermogen van de leerling in de weg zit.

Tot slot valt de vraag naar een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers middenin een periode waarin het onderwerp migratie onder een vergrootglas ligt. In de landelijke verkiezingen eind 2023 boekten partijen die migratiestromen willen inperken, grote winst. Deze politieke context heeft invloed op de wijze waarop naar het onderwijs aan nieuwkomers wordt gekeken. De *bestemming* van dat onderwijs is namelijk grotendeels een politieke vraag. Moet het zich bijvoorbeeld vooral richten op het aanleren van de Nederlandse taal en op inburgering of op gelijke kansen? En moet het zoveel mogelijk apart of juist in gezamenlijkheid worden georganiseerd met regulier onderwijs? Gezien de politieke aard van deze vragen, 'parkeren' we de bestemmingsvraag in dit hoofdstuk en richten we ons in het vervolg van dit essay vooral op het *ontwerp* van het stelsel: hoe zou het eruit kunnen zien? We richten ons daarbij op welke keuzes er zijn te maken (de ontwerpkeuzes), waarbij het vervolgens de vraag is hoe je de keuze kunt invullen. Daartoe nemen we de metafoor van een mengpaneel: elke keuze kun je 'aan' of 'uit' zetten en 'harder' of 'zachter' draaien.

1.4 Dit essay

We onderzoeken in dit essay *hoe een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers in Nederland eruit kan zien en wat de mogelijke rol van OCW daarin is*. We verkennen de ontwerpkeuzes die in een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers aan de orde zijn, hoe die keuzes in samenhang bezien kunnen worden en hoe OCW daar een rol in kan vervullen. We komen zo uiteindelijk tot een aantal varianten die verschillende (politieke) bestemmingen dienen.

In het volgende hoofdstuk werken we de variabelen van het ontwerpen van een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers, de te maken ontwerpkeuzes, uit in een ontwerppaneel. De selectie van variabelen komen voort uit onderzoek, waarvoor we negen gesprekken hebben gevoerd met betrokkenen in het nieuwkomersonderwijs: van leraren tot schoolleiders en van (ex-)leerlingen tot beleidsmedewerkers. Ook zijn er twee ontwerpateliers georganiseerd. In deze ateliers is met een groep van twintig deelnemers (onder meer bestaand uit OCW-beleidsmedewerkers, onderzoekers van de NSOB en Stichting Gedragswerk) een verkenning gedaan naar ontwerpprincipes, grondslagen en begrenzingen van mogelijke varianten van het stelsel. Dit onderzoek is een inventarisatie: het is niet uitputtend, maar probeert te helpen bij het in kaart brengen van de te maken ontwerpkeuzes en de mogelijke richtingen die een stelsel uit zou kunnen gaan. Dit essay vat samen wat we in dat inventariserende onderzoek hebben bevonden. In het derde hoofdstuk schetsen we een aantal varianten van het stelsel, een aantal prototype-stelsels, die volgen uit bepaalde combinaties van ontwerpkeuzes op basis van de variabelen uit het ontwerppaneel. Tot slot bevat de conclusie in het laatste hoofdstuk een aantal overkoepelende ontwerpinzichten.

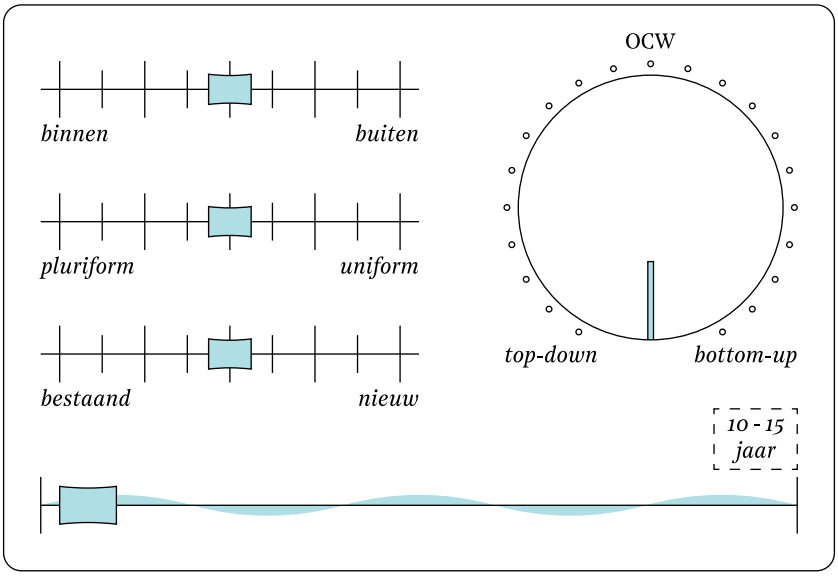
2. Kiezen en afstellen

2.1 Het ontwerppaneel van het onderwijs aan nieuwkomers

Bij het ontwerpen van een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers moeten veel en belangrijke ontwerpkeuzes worden gemaakt. Moet het een stelsel zijn waarin vooral het veld of vooral OCW de toon aangeeft? Moet het stelsel redelijk stabiel zijn of mag het steeds veranderen? Moet het garanderen dat nieuwkomersonderwijs er in heel Nederland hetzelfde uitziet of moet het juist variatie stimuleren? Et cetera. Bovendien zijn niet alle ontwerpkeuzes van dezelfde aard. In sommige gevallen gaat het om zwart-wittegenstellingen en moet tussen twee uitersten gekozen worden; in andere gevallen zijn het gradaties en is het kiezen uit vele schakeringen.

In ons onderzoek hebben we de belangrijkste 'stelselkeuzes' voor OCW onderscheiden. Die stelselkeuzes lichten we hier toe aan de hand van een *ontwerppaneelmodel* (zie figuur 3). Dit ontwerppaneel is geïnspireerd op een mengpaneel. Een mengpaneel wordt gebruikt om een *track*, een nummer, te mixen. Verschillende soorten geluid (opname van de zang, van de instrumenten, elektronische geluiden) worden samengebracht en dan wordt aan de knoppen gedraaid tot een aansprekend nummer klinkt. Niet alle knoppen op een mengpaneel werken hetzelfde: sommige zijn een kwestie van aan of uit; andere komen in de vorm van schuifjes die heel precies kunnen worden afgesteld. Bovendien heeft draaien aan de volumeknop invloed op al het andere: alles klinkt harder of zachter.

Figuur 3. Het ontwerppaneel van het nieuwkomersonderwijs



Een *track* mixen betekent kiezen en afstellen tot het resultaat naar tevredenheid is, maar om dat te kunnen doen is goed begrip nodig van wat iedere knop 'doet'. In wat nu volgt, lopen we de verschillende soorten knoppen die wij onderscheiden en die te zien zijn op het ontwerppaneel hierboven, één voor één af. Voor iedere knop, iedere ontwerpkeuze, bespreken we ook de dilemma's die spelen wanneer gekozen of geschoven moet worden, dilemma's die naar voren zijn gebracht door de mensen die we gesproken hebben (betrokkenen bij het onderwijs aan nieuwkomers) en die aan de orde kwamen tijdens de twee ontwerpateliers.

2.2 Vele variaties mogelijk

Op het ontwerppaneel van het nieuwkomersonderwijs staan drie 'schuifjes': er kan van *binnen* naar *buiten* geschoven worden; van *pluriform* naar *uniform*; en van *bestaand* naar *nieuw*. Deze schuifjes stellen ontwerpkeuzes voor die niet zwart-wit zijn, maar in gradaties komen. Tegelijkertijd is het nadrukkelijk *niet* mogelijk om *allebei* de kanten open te zetten. Er is altijd sprake van een *trade-off*, van kiezen tussen óf (meer van) het een óf (meer van) het ander. De helft van allebei is uiteraard niet hetzelfde als allebei helemaal.

Het ontwerpbesluit hoeft dus niet óf op het een óf op het ander uit te komen; het kan ook prima ergens tussenin liggen. Dat betekent dan echter wel dat maar een deel van de voordelen benut worden. Zo heeft iets *bottom-up* laten

ontstaan vaak als voordeel dat dan maximaal de energie, creativiteit en lokale kennis in een veld wordt benut. *Bottom-up* zorgt ook voor eigenaarschap en lokaal draagvlak. Maar, *top-down* maakt het mogelijk om meer centraal te sturen, uniformiteit te organiseren, duidelijkheid te bieden en slagvaardig te zijn. Voor allebei is wat te zeggen, maar het is niet mogelijk om én de voordelen van *top-down* te incasseren én die van *bottom-up*. Het zijn tegenstrijdige principes. Het schuifje is halverwege te zetten, maar dan is de vraag of het lukt om de potentiële voordelen van *bottom-up* en *top-down* werkelijk te realiseren: voelt het nog wel als 'van ons' op lokaal niveau en is er nog sprake van centrale sturing dan? Soms is een scherpe keuze dus juist sterker en is half-half in de praktijk zwakker – want geen échte keuze. Daarvoor is geen vaste regel te benoemen; het is een vraag die per ontwerp en per variabele opnieuw te beantwoorden is.

De drie schuifjes zeggen elk iets over hoe nieuwkomersonderwijs er in een bepaald stelsel uit zou kunnen zien en helpen daarmee deel één van de hoofdvraag – *Hoe kan onderwijs voor nieuwkomers eruitzien?* – beantwoorden. Bewegingen van de schuifjes betekenen veranderingen voor de nieuwkomer in het onderwijs en degene(n) die dat onderwijs moet(en) organiseren. Zit de nieuwkomer voortaan in de klas bij de buurkinderen die in Nederland geboren zijn of in een klas exclusief voor nieuwkomers? Krijgt de nieuwkomer overal exact hetzelfde onderwijsprogramma aangeboden of kan het zijn dat maar een paar kilometer verderop andere onderwijsprioriteiten gelden? En hoe krijgt dat dan vorm: wordt een nieuw-te-verzinnen vorm gekozen of wordt een goedwerkende bestaande vorm overgenomen?

In het vervolg van deze paragraaf lopen we de drie schuifjes afzonderlijk langs en stippen we de dilemma's aan die gelden wanneer afgesteld wordt tussen de twee uitersten. Het afzonderlijk langslopen van de schuifjes helpt helder te krijgen wat de ontwerpkeuzes behelzen, maar let wel: het betekent niet dat de schuifjes in werkelijkheid afzonderlijk behandeld kunnen worden. Bij het ontwerpen van verschillende typen stelsels zal al snel blijken dat niet alle combinaties van schuifjes-standen mogelijk zijn. De ontwerpvariabelen die de schuifjes voorstellen, hebben namelijk invloed op elkaar. Zo kan kiezen voor onderwijs aan nieuwkomers dat volledig *binnen* het reguliere onderwijs plaatsvindt, niet gepaard gaan met een keuze voor volledige *uniformiteit* – immers, de traditie van het Nederlandse onderwijs is er één van het toestaan van variatie tussen scholen onderling. Dit is iets om in het achterhoofd te houden bij de bespreking van de schuifjes die nu volgt, en iets om mee te nemen naar het volgende hoofdstuk waar we verschillende ontwerpen aan een windtunneltest zullen onderwerpen. Zo'n test is namelijk ook bedoeld om dit soort onmogelijkheden boven tafel te krijgen.

Gespreksvragen over de 'schuifjes' op het ontwerppaneel
Het ontwerppaneel van het nieuwkomersonderwijs is bedoeld om de ontwerpkeuzes die te maken zijn bij het ontwerpen van een nieuw stelsel voor nieuwkomersonderwijs, inzichtelijk te maken en zo het gesprek daarover te vergemakkelijken. Het ontwerppaneel kan als 'praatplaat' dienen – wanneer het team dat binnen OCW aan nieuwkomersonderwijs werkt, zich over de kwestie buigt, maar ook wanneer dat team hierover het gesprek aangaat met 'het veld', met hen die in de praktijk van het (nieuwkomers) onderwijs staan. Bij ieder type 'knop' op het ontwerppaneel formuleren we daarom ook twee gespreksvragen.

De volgende vragen helpen in gesprek te gaan over de 'schuifjes' op het ontwerppaneel:

1. *Uitersten opzoeken:* wat betekent het om het schuifje helemaal naar links of juist helemaal naar rechts te zetten?
2. *Middelen:* wat betekent het om een schuifje ergens in het midden te zetten?

2.2.1 Binnen of buiten?

De eerste van de drie schuifjes beweegt tussen *binnen* en *buiten*. De ontwerpkeuze die onder dit schuifje ligt, is in hoeverre het onderwijs aan nieuwkomers binnen dan wel buiten het reguliere onderwijs plaatsvindt. Dat gaat dus om de ontwerpvraag in welke mate het iets aparts, iets gespecialiseerds, moet zijn ten opzichte van het reguliere onderwijs, of juist iets geïntegreerds. Tussen de uiteinden van dit schuifje, tussen helemaal binnen of helemaal buiten, valt te denken aan vormen waarin nieuwkomers sommige dagen van de week binnen, andere dagen buiten de reguliere klas leskrijgen, of voor sommige vakken meedoen met de rest en andere vakken apart krijgen. Dit schuifje, deze ontwerpvariabele, kan ook aanleiding zijn voor een gesprek over *hoe lang* een leerling eigenlijk geldt als nieuwkomer en dus daarop toegespitst onderwijs zou moeten krijgen. Nu is de bekostiging voor maximaal twee jaar, maar is dat inderdaad de termijn die voor (alle) nieuwkomers zou moeten gelden?

Als we inzoomen op de binnen-buitendimensie, dan is de situatie nu er één van variatie: er bestaan aparte nieuwkomersscholen (vaak in of vlakbij asielzoekerscentra), maar sommige nieuwkomers gaan gelijk naar een reguliere basisschool of middelbare school. Als er wordt gewerkt met aparte klassen (zoals bijvoorbeeld de ISK's, de internationale schakelklassen, in het voortgezet onderwijs), bevinden die zich soms in het gebouw van de reguliere school, maar soms ook ergens in een apart schoolgebouw of omgebouwd

bedrijfspand op afstand van de school. Et cetera. De variatie die nu de norm is, is in reactie op situaties die zich voordeden, en gaandeweg zo ontstaan – daarvoor is niet bewust gekozen. Een bewuste beslissing op de binnen-buitendimensie die recent gemaakt is, is de beslissing om een einde te maken aan de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor Oekraïense nieuwkomers, de beslissing die mede aanleiding is voor het ontwerpen van een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers (zie hoofdstuk 1).

Deze ontwerpkeuze is een schuifje (en geen of-of), omdat hierin onderscheid en variatie aangebracht kan worden. Zo kan ervoor worden gekozen dit in het primair onderwijs anders aan te pakken dan in het voortgezet onderwijs, of het kan afhankelijk gemaakt worden van waar, in welke stad of regio, het onderwijs aan nieuwkomers wordt georganiseerd. Reden om verschil aan te brengen tussen primair en voortgezet onderwijs kan zijn dat het van pubers die net in Nederland zijn aangekomen, bijvoorbeeld meer zou kunnen vragen om mee te moeten draaien in een gewone schoolklas dan van kleuters die zich relatief gemakkelijk voegen bij de andere kleuters in groep één. Reden om de mate van binnen of buiten plaats-afhankelijk te maken kan zijn dat dat helpt onderwijs aan nieuwkomers 'organiseerbaar' te maken en houden.

In de gesprekken die we gevoerd hebben, kwam meermaals aan de orde dat schaal van belang is. Een aparte klas voor nieuwkomers werkt alleen als er binnen een bepaalde afstand tot het schoolgebouw waar het moet plaatsvinden, genoeg nieuwkomers zijn om een klas te vullen. Waar dat in grote steden of dichtbij een asielzoekerscentrum waarschijnlijk wel zal lukken, geldt dat niet per se voor iedere plek. De organisatie van het nieuwkomersonderwijs interacteert daarnaast met de spreidingswet die op 1 februari van dit jaar is ingegaan (maar waarvan de toekomst met het hoofdlijnenakkoord tussen PVV, VVD, NSC en BBB onzeker is[16]), want met het verspreiden van opvangplekken over gemeenten wordt de schaal waarop gemeenten onderwijs aan nieuwkomers kunnen organiseren, in sommige gevallen kleiner.

Het gevolg dat de huidige huisvestingsproblematiek daarnaast heeft, is dat kinderen van asielzoekers op dit moment regelmatig moeten verplaatsen van opvangplek naar opvangplek; ook dat beïnvloedt de organiseerbaarheid van hun onderwijs. Bovendien zijn ook de afstand tot school die we acceptabel achten, hoe we vervoer organiseren bij langere reistijden en of we situaties willen toestaan waarin drie broertjes en zusjes naar drie verschillende scholen gaan, belangrijke variabelen om mee te nemen.

Ook spelen de afspraken die op Europees niveau zijn gemaakt over asiel en migratie mee. De opvangrichtlijn uit het migratie- en asielpact dat de Europese Unie in mei 2024 gesloten heeft en dat in 2026 geïmplementeerd

moet zijn, stelt dat lidstaten minderjarige kinderen van asielzoekers dezelfde toegang moet bieden tot het onderwijs als de eigen onderdanen en 'onder vergelijkbare omstandigheden', en dat dat onderwijs in de regel 'geïntegreerd' moet zijn met dat van de niet-nieuwkomende scholieren.[17]

Kortom: allerlei praktische en principiële overwegingen die gaan over hoe nieuwkomersonderwijs überhaupt georganiseerd kán worden, spelen een rol bij het afwegen en afstellen tussen 'binnen' en 'buiten'.

Praktische bezwaren doen zich bovendien niet alleen gelden wanneer geprobeerd wordt het nieuwkomersonderwijs *buiten* het reguliere onderwijs te organiseren: ook wanneer dat juist *binnen* gebeurt, doen die zich voor. 'Binnen' creëert mogelijkheden bijvoorbeeld omdat het mogelijk wordt aan te sluiten bij de ontwikkelingen rondom inclusief en passend onderwijs (daarover meer in 2.2.3) en omdat het kansen biedt voor professionals om samen op te trekken en van elkaar te leren, bijvoorbeeld van de methoden die NT2-docenten gebruiken om de Nederlandse taal aan te leren. Tegelijkertijd vraagt 'binnen' iets van het absorptievermogen van het reguliere onderwijs, een sector die in een aantal regio's al een groot lerarentekort heeft en overvraagd is. Hoe past het (verplicht) laten opgaan van het onderwijs aan nieuwkomers in het reguliere onderwijs bij de belofte van het kabinet om scholen niet meer te voorzien van *"goedbedoelde extra taken"*[18]? En wat zijn de consequenties van de grilligheid en fluctuerende aard van de instroom van nieuwkomers wanneer al het onderwijs aan nieuwkomers binnen het reguliere onderwijs plaatsvindt? Wat betekent dát voor organiseerbaarheid? Tegelijkertijd: met het oog op de nabije toekomst is de huidige context van het lerarentekort belangrijk om mee te wegen bij het ontwerpen van het stelsel, maar hoe is dat te realiseren, met het oog op de verdere toekomst? Hoe zwaar weegt dat dan? Hoe die verschillende tijdlijnen (nu vs. later) met elkaar interacteren, komt verder aan de orde onder 2.4 en is een checkvraag die onderdeel uit moet maken van iedere windtunneltest (hoofdstuk 3).

Ook onderwijsinhoudelijke afwegingen spelen een belangrijke rol bij dit schuifje. Kernvraag is dan in hoeverre we nieuwkomers moeten zien als een aparte groep, als een groep die iets vraagt van onderwijs dat inherent anders is dan wat in het reguliere onderwijs voorhanden is. Vragen die daar vervolgens onder vandaan komen, zijn wat de relevante verschillen tussen 'reguliere' en 'nieuwkomende' scholieren eigenlijk zijn en of die voldoende in beeld zijn. Een verschil dat in de gesprekken naar voren werd gebracht, is de traumasensitiviteit die zo van belang is bij het onderwijzen van kinderen van vluchtelingen in het bijzonder; die sensitiviteit is minder een kenmerk van regulier onderwijs. Als nieuwkomers kinderen of jongvolwassenen zijn die gevlucht zijn voor oorlog of geweld, dragen zij dat met zich mee en dat

vraagt de speciale aandacht van hun onderwijzers. Tegelijkertijd wezen gesprekspartners ons óók op belangrijke overeenkomsten, overeenkomsten die integratie in het reguliere onderwijs juist voor de hand liggend maken. Het meest in het oog springt dan de hernieuwde focus op taalvaardigheid in het reguliere onderwijs die het gevolg is van het teruglopen van de Nederlandse onderwijsprestaties op dit vlak.[19] Immers, niet alleen nieuwkomers, maar ook kinderen die in Nederland geboren zijn, kunnen – om wat voor redenen dan ook – taalachterstanden hebben. Taal is vaak al nummer één in het onderwijs aan nieuwkomers, dus zit daar dan een kans om meer te integreren en misschien zo meertaligheid en het gesprek daarover in het reguliere onderwijs te verrijken?

De afweging tussen binnen of buiten is niet alleen praktisch of onderwijsinhoudelijk van aard, maar gaat ook – en misschien wel ten diepste – over waar het in het onderwijs aan nieuwkomers om te doen is. Het onderwijs aan nieuwkomers plaats laten vinden in het reguliere onderwijs ('binnen') past bij een visie op nieuwkomersonderwijs waarin integratie een van de voornaamste doelen is. Binnen een visie op onderwijs aan nieuwkomers met beheersing van de Nederlandse taal als exclusief doel of waarin onderwijs aan nieuwkomers slechts ter tijdelijke overbrugging dient, kan een positie afgezonderd van het reguliere onderwijs ('buiten') ook logisch zijn. Oftewel: bij verschillende antwoorden op de (politieke) vraag over de *bestemming* van het nieuwkomersonderwijs – welk doel dient het (en in hoeverre is integratie er daar één van)? – passen ontwerpen die variëren op deze binnen-buitendimensie.

2.2.2 Pluriform of uniform?

Het tweede van de drie schuifjes beweegt tussen *pluriform* en *uniform*. De ontwerpkeuze die onder dit schuifje ligt, is in hoeverre het onderwijs aan nieuwkomers er overal anders dan wel overal hetzelfde uitziet; de ontwerpvraag hier is in welke mate het stelsel variëteit moet voorkomen, beperken, toestaan of zelfs stimuleren. Kaders en normen zijn de meest voor de hand liggende 'middelen' om de mate van variëteit in een stelsel te bepalen: strakke kaders en duidelijke normen maken uniformer; losse kaders en abstracte normen pluriformer.

Onder deze ontwerpvariabele komen dus keuzes vandaan over wat vastgelegd wordt (en wat niet) en waarop toezicht wordt gehouden (en waarop niet). Net als voor het binnen-buitenschuifje geldt ook voor dit schuifje dat beweging daarop, het afstellen van dit schuifje, van grote invloed is op de nieuwkomer in het onderwijs en degene die hem of haar lesgeeft. Gelden voortaan voor iedere nieuwkomer – kind van asielzoekers, arbeidsmigranten of expats – exact

dezelfde eindtermen of verschillen die per groep nieuwkomers (of zelfs per kind)? Gaan we eigenlijk eindtermen formulieren specifiek voor nieuwkomers; passen we de in het regulier onderwijs geldende eindtermen op deze groep leerlingen aan; of besluiten we dat voor hen juist géén specifieke eindtermen zouden moeten gelden? En hoe zit het met de termijn die een nieuwkomer in een schakelklas doorbrengt, is die altijd even lang of verschilt dat per school? Wordt heel precies vastgelegd (en misschien zelfs getoetst) hoe goed de nieuwkomer de Nederlandse taal moet beheersen om door te kunnen stromen naar bijvoorbeeld de brugklas of blijft dat aan de docenten en scholen om te bepalen?

De situatie nu is er één waarin weinig specifiek is vastgelegd over hoe het onderwijs aan nieuwkomers eruit zou moeten zien, waar het aan zou moeten voldoen en waar het op wordt getoetst. Dat dit zo is, heeft dezelfde oorzaak als de variatie op de binnen-buitendimensie: het onderwijs aan nieuwkomers ziet eruit zoals het eruitziet omdat het gaandeweg zo gegroeid is en continu heeft moeten inspelen op veranderende omstandigheden. Dat dit zo is, heeft tot gevolg dat er op dit moment veel pluriformiteit in het onderwijs aan nieuwkomers te vinden is. De oplossingen die onderwijsinstellingen ad hoc vinden om de onverwachtse instroom van nieuwkomers op te kunnen opvangen; de manieren waarop schoolbesturen elkaar vinden en regionaal samenwerken – het ziet er overal verschillend uit en werkt overal anders.

Alhoewel pluriformiteit de boventoon voert, zijn er in de huidige situatie wel een aantal zaken vastgelegd die uniformiteit in het onderwijs aan nieuwkomers opleveren. Allereerst: waar onderwijs aan nieuwkomers aan moet voldoen is niet uitvoerig vastgelegd, maar wat wel geldt is dat het in ieder geval moet voldoen aan de eisen die aan het reguliere onderwijs worden gesteld. Op onderwijs aan nieuwkomers wordt toezicht gehouden aan de hand van hetzelfde waarderingskader dat geldt voor het reguliere onderwijs (en dat op een aantal punten summier is aangepast op de nieuwkomerscontext).[20] Echter, omdat juist pluriformiteit, verschillende visies op wat goed onderwijs is, een van de twee fundamenten is van het Nederlandse onderwijsstelsel[21] laat het moeten conformeren aan dat wat geldt voor het reguliere onderwijs, alsnog veel ruimte voor verschil. Wat enige uniformering oplevert, is de manier waarop de financiering van het nieuwkomersonderwijs georganiseerd is. Dat scholen de eerste twee jaar bekostigd werden voor nieuwkomers bijvoorbeeld[22], maakte die twee jaar in een taal-, nieuwkomers- of schakelklas de logische termijn die veel onderwijsinstellingen hanteerden. Tegelijkertijd is ook die twee jaar niet zo vaststaand als die misschien lijkt: de bekostigingstermijn varieert per type nieuwkomer (kind van asielzoekers of van kennis- of arbeidsmigranten) en de twee jaar wordt ook niet op iedere onderwijsvoorziening specifiek voor nieuwkomers als termijn gehanteerd.

De huidige situatie is er één die gaandeweg zo gegroeid is, maar met het ontwerpen van een nieuw stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers ontstaat er ruimte om – indien nodig of wenselijk – voor een andere 'smaak' te kiezen op deze pluriform-uniformdimensie. Ook voor deze ontwerpvariabele geldt dan dat vele variaties mogelijk zijn – vandaar dat het een schuifje is op het ontwerppaneel en geen aan-uitknop. Zo is er te kiezen tussen of pluriformiteit, verschillen in het onderwijs aan nieuwkomers over regio's, over scholen, over doelgroepen, ten koste van alles voorkomen dient te worden, enigszins ingeperkt moet worden, ruimhartig moet worden toegestaan of juist actief gestimuleerd moet worden. Ieder van deze voorkeuren ten aanzien van pluriformiteit/uniformiteit vraagt om andere prikkels in een stelsel. Vragen om te beantwoorden zijn dan wat een stelsel eigenlijk nodig heeft om pluriformiteit actief te stimuleren, of welke kenmerken een stelsel heeft waarin uniformiteit voor alles gaat.

Nauw verbonden aan de stelselkeuzes op dit schuifje is de stelselkeuze over de rol die het ministerie voor zichzelf ziet in het onderwijs aan nieuwkomers, de stelselkeuze die op het ontwerppaneel als draaiknop is afgebeeld en die onder 2.3 uitvoeriger aan bod zal komen. De mate van pluriformiteit/uniformiteit zal namelijk medebepaald worden door hoe OCW zal sturen. De valkuil hier is om maar al te gemakkelijk en snel te concluderen dat een grotere rol voor OCW in het stelsel automatisch tot meer uniformiteit zal leiden – dat kan, maar hoeft niet zo te zijn. Gesprekspartners zagen bijvoorbeeld ook een alternatieve, mogelijke rol voor OCW in het delen van goede voorbeelden uit de grote variëteit aan praktijken in het onderwijs aan nieuwkomers en het organiseren van uitwisseling tussen onderwijsinstellingen onderling. De kernvraag is dus *hoe* er gestuurd wordt – daarop zullen we in 2.3 nog terugkomen.

In de gesprekken en de ontwerpateliers kwam steeds hetzelfde dilemma ter sprake wanneer het ging over het afwegen tussen pluriformiteit en uniformiteit, dus met dat dilemma sluiten we de toelichting op deze ontwerpvariabele af. Dat dilemma gaat over het balanceren tussen het mogelijk maken van maatwerk, of juist het borgen van kwaliteit over de hele linie. Een pluriform stelsel maakt maatwerk mogelijk, terwijl het bij een uniform stelsel makkelijker is om een bepaalde kwaliteit te garanderen. Onder de huidige, pluriforme omstandigheden is er behoefte aan tenminste 'iets' vastleggen dat zal verzekeren dat nieuwkomers waar dan ook onderwijs krijgen dat van kwaliteit is. Die behoefte is er bij degene die de stelselverantwoordelijkheid draagt, OCW; maar ook in 'het veld' waar men het op dit moet doen met de reguliere onderwijsnormen die slechts beperkt aangepast en toepasbaar zijn op het onderwijs aan nieuwkomers.

Tegelijkertijd benoemen bijna alle gesprekspartners dat het risico van vastleggen is dat wat nu mogelijk is – namelijk het rekening kunnen houden met verschillen tussen nieuwkomers, regio's, onderwijstypen – dan misschien lastiger zou zijn. Definiëren wat onder 'kwaliteit' in het onderwijs aan nieuwkomers verstaan wordt, is nodig om de onderwijssector daaraan te kunnen houden, maar heeft het risico in zich dat het maatwerk, waarin óók kwaliteit te vinden is, in de weg komt te zitten. Kortom: in ieder nieuw stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers zal de balans gezocht moeten worden tussen het kunnen vasthouden aan een bepaalde kwaliteit en het kunnen toestaan van maatwerk dat nodig is in een context van verschil. Of een stelsel die balans vindt, is een vraag om te stellen bij het beoordelen van prototypen van verschillende stelsels.

2.2.3 Bestaand of nieuw?

Het laatste schuifje is het schuifje tussen *bestaand* en *nieuw*. De ontwerpkeuze die onder dit schuifje ligt, gaat over de vraag in hoeverre het onderwijs aan nieuwkomers een voortzetting moet zijn van dat wat in het (nieuwkomers) onderwijsveld reeds plaatsvindt. Anders dan de vorige twee schuifjes representeert dit schuifje minder een ontwerpkeuze die direct invloed zal hebben op de nieuwkomer en degene die hem of haar lesgeeft. (Al kan ook verandering op deze dimensie van directe invloed zijn op hoe onderwijs aan nieuwkomers eruitziet: zit de nieuwkomer volgend jaar nog in een ISK of is dat dan iets heel anders geworden? Meer gaat het hier om *hoe het nieuwe stelsel te bouwen:* beginnen van vooraf aan of voortborduren op dat wat al bestaat? Ook dit is een schuifje (en geen of-of), want verschillende varianten zijn denkbaar. Zo zou dat wat goed werkt, voortgezet of gekopieerd kunnen worden, en dat wat nu tegenvalt, door iets anders kunnen worden vervangen.

Bij het bouwen van een stelsel kan meer of minder voortgebouwd worden op initiatieven die nu al plaatsvinden in het onderwijs aan nieuwkomers: schakelklassen, taalscholen, en zo verder – dat is de eerste overweging die speelt op de bestaand-/nieuwdimensie. De tweede overweging is in hoeverre het nieuw te ontwerpen stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers aan zou moeten sluiten bij ontwikkelingen die zijn ingezet in het reguliere onderwijs. Zo is de ambitie in het reguliere onderwijs om in 2035 'inclusief' te zijn. Dat wil zeggen dat jongeren met én zonder extra ondersteuningsbehoeften samen naar school gaan en zoveel mogelijk samen onderwijs volgen.[23] Om dat waar te maken is een werkagenda opgesteld en worden eerste stappen al genomen.[24] In principe zijn nieuwkomers jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte en zou hen opnemen in het reguliere onderwijs – het eerste schuifje beweegt naar 'binnen' – een stap kunnen zijn richting inclusiever onderwijs. In het

nieuw te ontwerpen stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers liggen dus keuzes besloten ten aanzien van het meer of minder volgen van dat wat in het reguliere onderwijs al is ingezet. Belangrijk is dan nog dat het niet alleen om het eventueel 'volgen' daarvan gaat, maar ook 'gebruikmaken van' kan zijn. In de route richting inclusiever onderwijs worden misschien wel lessen opgedaan waar het onderwijs voor nieuwkomers erg mee geholpen zou zijn.

Ook bij het afstellen van dit schuifje spelen dilemma's; twee ervan lichten we hier kort toe. Het eerste gaat over wat nodig is om überhaupt te kunnen voortbouwen op dat wat er al is en goed werkt. Dat vereist het goed in beeld hebben of brengen van wat er gebeurt en wat effectief is, alsook het onderzoeken *waarom* iets werkt. Net zo belangrijk is dat te doen voor dat wat *niet* werkt. Ook een stelsel waarin voortdurende doorontwikkeling en continu onderling leren gestimuleerd wordt (iets waar we op terug zullen komen als we ingaan op de tijdbalk in 2.4), zal een systeem vragen waarin *best practices* komen bovendrijven zodat anderen die kunnen kopiëren.

Het tweede dilemma is het best toe te lichten met behulp van de metafoor van de auto-industrie die in het vorige hoofdstuk al is langsgekomen: als een onbekende bestemming bereikt moet worden, dan is dat niet altijd haalbaar met het voertuig waar tot dan toe in gereden is. De keuze voor bestemming gaat hier weer vooraf aan de keuze voor voertuig, maar *als* dát is wat wenselijk geacht wordt: iets geheel nieuws doen met of in het nieuwkomersonderwijs; *dan* zou een heel nieuw stelsel weleens de enige optie kunnen zijn. Iets nieuws bereiken kan lastig zijn bij voortbouwen op iets bestaands (*if you do what you did, you get what you got*). Stel de nieuw bepaalde bestemming vraagt om een geheel nieuw type auto, dan zou best kunnen dat het ontwerp daarvan flink tijd in beslag neemt terwijl in de tussentijd wel 'doorgereden' moet worden. In die tussentijd kunnen zich bovendien situaties voordoen die tijdelijke noodoplossingen aan de huidige auto nodig maken. Zo loop je het risico letterlijk en figuurlijk ingehaald te worden. Als het schuifje helemaal naar 'nieuw' zou bewegen, is dus wel tijd en capaciteit nodig om dat nieuwe auto-ontwerp waar te kunnen maken en tegelijkertijd de motor draaiende te houden.

Daarmee hebben we de drie schuifjes op het ontwerppaneel, de drie ontwerpkeuzes die zij representeren en de dilemma's die zich voordoen bij het afstellen daarop, langsgelopen. De tabel hieronder vat deze drie ontwerpvariabelen nog kort samen:

SCHUIFJE OP HET ONTWERPPANEEL	ONTWERPKEUZE	ONTWERPVRAAG
Binnen-buiten	In hoeverre vindt het onderwijs aan nieuwkomers binnen dan wel buiten het reguliere onderwijs plaats?	In welke mate moet het onderwijs aan nieuwkomers iets aparts, iets gespecialiseerds of juist iets geïntegreerds zijn ten opzichte van het reguliere onderwijs?
Pluriform-uniform	In hoeverre ziet het onderwijs aan nieuwkomers er overal anders dan wel overal hetzelfde uit?	In welke mate moet het stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers variëteit voorkomen, beperken, toestaan of zelfs stimuleren?
Bestaand-nieuw	In hoeverre moet het onderwijs aan nieuwkomers een voortzetting zijn van dat wat in het onderwijsveld reeds plaatsvindt?	In welke mate moet het stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers aansluiten op bestaande ontwikkelingen en initiatieven?

2.3 Top-down of bottom-up?

In deze paragraaf hebben we het over de 'volumeknop' op het ontwerppaneel. Een volumeknop is een overkoepelende knop: eraan draaien versterkt of verzacht de 'mix' die de schuifjes op een mengpaneel tezamen produceren. De volumeknop op het ontwerppaneel van het onderwijs aan nieuwkomers representeert de rol die OCW op zich zal nemen binnen het te ontwerpen stelsel en helpt daarmee het tweede deel van de centrale vraag beantwoorden: (Hoe kan een stelsel voor onderwijs voor nieuwkomers eruitzien) *en wat is de rol van OCW daarin?* Hoe OCW besluit zich te verhouden tot het onderwijs aan nieuwkomers kan 'versterken' of juist 'verzachten' wat daar plaatsvindt – dat is waarom deze ontwerpkeuze is afgebeeld als volumeknop. De mogelijke rol van OCW binnen het stelsel kan variëren tussen helemaal *top-down*, waarbij OCW een grote en bepalende rol ten opzichte van het veld aanneemt, en helemaal *bottom-up*, waarbij die rol beperkter is en het initiatief juist uit het veld komt.

Gespreksvragen over de 'volumeknop' op het ontwerppaneel
De volgende vragen helpen in gesprek te gaan over de 'volumeknop' op het ontwerppaneel:

1. Het minimale: wat is het minimale volume dat nodig is om de muziek goed te kunnen horen?
2. Het maximale: en wat is het maximale volume waarop de muziek nog prettig te beluisteren is? Wanneer staat de muziek té hard?

De ontwerpkeuze ten aanzien van de rol van OCW binnen het nieuwe stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers omvat niet alleen *hoe groot* die zou moeten zijn, maar ook *hoe* die ingevuld zou moeten worden. Stelsels waarin OCW meer grip houdt op dat wat er in het onderwijs aan nieuwkomers gebeurt (de knop draait naar *top-down*), hoeven niet identiek te zijn als het gaat om hoe die grotere rol wordt genomen. Zo zijn er verschillende manieren om te sturen: via wetten en regels (juridisch), met prikkels (economisch) of door een appèl te doen op publieke waarden (sociaal-maatschappelijk). Ook als het gaat om hoe vervolgens gemonitord wordt, hoe wordt bijgehouden of binnen de gestelde kaders wordt gewerkt, is variatie mogelijk. Zo is in sommige landen het toezicht zo georganiseerd dat onderwijsbetrokkenen niet worden afgerekend, maar alleen gewezen op afwijkingen van aan het onderwijs aan nieuwkomers gestelde kaders. Alhoewel in die landen het onderwijs aan nieuwkomers überhaupt anders vorm krijgt en daarom deze wijze van toezichthouden niet per se kan worden gekopieerd, dient dat gegeven wel ter inspiratie als het gaat om manier van sturen.

De volumeknop staat op dit moment, in het huidige onderwijs aan nieuwkomers, tamelijk *bottom-up* afgesteld. Het veld heeft veel vrijheid om dat onderwijs zelf vorm te geven. Die vrijheid wordt overwegend gewaardeerd. Het onderwijsveld kan zo het aanbod afstemmen op de capaciteiten en opties die ze lokaal kunnen vrijmaken en besteden aan nieuwkomersklassen of nieuwkomers in de klas. Illustratief is dat de Inspectie van het Onderwijs wél toezicht houdt op het onderwijs aan nieuwkomers, maar dat doet zonder daarvoor gespecificeerd toezichtskader. Zo zijn er geen normen vastgesteld voor de leerresultaten van leerlingen in het onderwijs aan nieuwkomers en dus krijgen onderwijsinstellingen altijd het oordeel 'niet te beoordelen' op de standaard 'Resultaten' uit het waarderingskader.[25] En in het mbo bijvoorbeeld waar geen formele nieuwkomersvoorzieningen zijn, is het geheel afhankelijk van hoe scholen zelf ondersteuning aan nieuwkomers vormgeven. Grote vrijheid kenmerkt nu dus de organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers. Toch vragen de onderwijsprofessionals die we hebben gesproken wel om wat meer richting. Willekeur en een gevoel van 'we doen maar wat' liggen op de loer en richting kan helpen de regionale samenwerking te vergemakkelijken.

Een referentiekader aan de hand waarvan onderwijs vormgegeven kan worden, ontbreekt.

Bij het draaien aan de volumeknop spelen een aantal dilemma's die bepalend zijn voor hoe 'hard' we de volumeknop zetten. Een eerste dilemma is dat van eigen initiatief versus centrale regie. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd blijkt dat de 'uitvoerders' van het onderwijs aan nieuwkomers waarderen dat zij voor een groot gedeelte zelf hun onderwijs vorm kunnen geven. Dat biedt ruimte voor initiatieven vanuit de sector en haar omgeving, veelal lokale krachten, die bereid zijn hun steentje bij te dragen aan het onderwijs door middel van onder meer stages of projecten. Tegelijkertijd is er behoefte aan iets meer sturing en kaders vanuit OCW. Maar, wanneer die kaders te scherp afgetekend worden, kan dat betekenen dat de goede wil van lokale initiatieven aan steeds meer verwachtingen en criteria onderworpen wordt. Dat zou het initiatief en de energie kunnen verstoren.

Achter dit dilemma speelt nog een tweede, fundamentelere kwestie waar op dit moment ook de Onderwijsraad aandacht voor heeft. Binnen het onderwijsstelsel kennen we een grote mate van autonomie toe aan onderwijsinstellingen zelf – niet in de laatste plaats op basis van artikel 23 van de Grondwet. OCW kan, in de analogie van de volumeknop, niet zomaar de knop op maximaal *top-down* zetten – en dat is maar goed ook. De aandacht van de Onderwijsraad richt zich op de positie voor schoolbesturen en komt voort uit de uiteengelopen verwachtingen en percepties over wat schoolbesturen wel of niet zouden moeten doen. De conclusie van dat advies (uit september 2023) is dat OCW zich vaak richt op schoolniveau en te weinig op bestuursniveau. Op basis van die conclusie adviseert de Onderwijsraad het ministerie om, op basis van subsidiariteit en publieke belangen, niet centraler maar consistenter te gaan sturen. Consistenter kan in de vorm van heldere kaders die beslissings- en handelingsruimte bieden aan actoren op school- en bestuursniveau om verantwoordelijkheden waar te kunnen maken.[26] Het kabinet Rutte-IV heeft als reactie op dit advies in april 2024 aangekondigd schoolleiders en leraren meer te zeggen te willen geven over wat er in de klas gebeurt en drie scenario's opgesteld die de keuzes schetsen over hoe het onderwijs wordt aangestuurd. Die scenario's variëren van (1) alle verantwoordelijkheid bij de schoolbesturen, (2) alle gelden naar de scholen zodat de besturenkoepels overbodig worden en (3) – de voorkeursoptie van het kabinet – schoolleiders en leraren meer invloed geven op alles wat 'direct de klas raakt': lesmethodes, toetsing, verdeling van middelen en aanpassing van de lumpsum.[27] Ontwerpbeslissingen ten aanzien van de rol die OCW neemt in het stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers, zullen zich moeten verhouden tot deze ontwikkelingen in de autonomie en positie van schoolbesturen – zeker naarmate het binnen-buitenschuifje meer

naar binnen beweegt. De vraag die daar dan wel bij hoort, is hoe OCW kan bijsturen als blijkt dat iets niet goed werkt.

2.4 De termijn waarop het stelsel zich richt

Nog één component van het ontwerppaneel voor onderwijs aan nieuwkomers is tot nu toe onbesproken gebleven: de balk waarop het verloop van de muziek zichtbaar wordt wanneer op '*play*' wordt gedrukt. Deze balk is opgenomen op het ontwerppaneel omdat bij het ontwerpen van ieder stelsel, tijd, termijn en toekomstbestendigheid een cruciale rol spelen. OCW bouwt een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers met een tijdhorizon van tien tot vijftien jaar – dan zou het stelsel in ieder geval waar moeten zijn geworden. Binnen die tijdsspanne zullen zich echter op verschillende termijnen verschillende zaken voordoen die van invloed zijn op (de bouw van) het stelsel. De tijdbalk heeft een bepaalde totale lengte (tien tot vijftien jaar), maar afhankelijk van waar de ontwikkeling van het stelsel zich op de tijdbalk bevindt (dichtbij het begin of juist bij het eind), spelen verschillende kwesties door het stelsel heen waardoor de muziek op verschillende momenten anders klinkt. De tijdbalk is het component op het ontwerppaneel dat helpt daarbij stil te staan.

Gespreksvragen over de 'tijdbalk' op het ontwerppaneel
De volgende vragen helpen in gesprek te gaan over de 'tijdbalk' op het ontwerppaneel:

1. Hoe klinkt het stelsel aan het begin, in het midden, tegen het einde?
2. Wat heeft het stelsel nodig om te kunnen blijven spelen?

De kwesties die door de tijd heen spelen, zijn deels voorspelbaar (we weten wat eraan komt), deels voorspelbare verrassingen (we weten niet wát, maar wel dát er iets aankomt) en deels *on*voorspelbare verrassingen (we weten niet of en wat eraan komt).[28] Als we kijken naar wat we 'ongeveer' kunnen zien aankomen op dit moment, kunnen we een aantal zaken in kaart brengen die door de bouw van het stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers heen zullen spelen. We maken daarbij een onderscheid tussen kwesties op de korte termijn en kwesties op de lange termijn.

Kwesties die nu al spelen en waar we simpelweg mee te *dealen* hebben, zijn bijvoorbeeld het lerarentekort, het woningtekort en de waarschijnlijke opstartproblemen van een nieuw stelsel. Het lerarentekort geldt eigenlijk voor de gehele onderwijssector, dus wanneer we ervoor zouden kiezen om het onderwijs aan nieuwkomers volledig *binnen* het reguliere onderwijs vorm te geven, betekent dat dat alle leerlingen geplaatst worden in een systeem

dat ook zonder hen al overvraagd en onderbezet is. Het woningtekort – en de status van de spreidingswet in het voorjaar van 2024 – heeft een grote invloed op hoe het COA de huisvesting van asielzoekers organiseert. In de praktijk leidt dat nu tot regelmatige verplaatsingen door het hele land, wat ook bepalend is voor hoe een deel van de groep nieuwkomers (namelijk de kinderen van asielzoekers) onderwijs krijgen. Vroeger kende men voor overdrachten het Persoonlijk Informatiedossier (PID), beter bekend als 'de blauwe map'. Het is nu aan de ouders van de asielzoekersleerling zelf of deze informatie wordt gedeeld of overgedragen in geval van verhuizing, wat in de praktijk wisselend uit lijkt te pakken. Ook geldt dat het opstarten van een nieuw stelsel altijd gepaard gaat met groeipijnen en opstartproblemen, 'voorspelbare verrassingen' waarvan niet duidelijk is op welke manier die zich zullen voordoen.

Op de langere termijn bestaat er bovendien de kans dat nog andere kwesties gaan meespelen. De oorlog in Oekraïne hadden we in 2014 niet voorzien. Misschien in 2020 ook nog niet. Instroom van nieuwkomers is per definitie iets onvoorspelbaars, omdat die voor een groot deel bepaald wordt door zowel geopolitieke ontwikkelingen als kabinetsposities en beleidskeuzes ten aanzien van migratie. Er bestaan wel prognoses van migratie en verwachte instroom, maar de onzekerheid van prognoses is groot daar een prognose altijd wordt gebaseerd op wat we *nu* weten. Het is altijd maar de – retorische – vraag of de werkelijkheid zich aan de voorspelling zal houden.[29] Het antwoord daarop ligt met name in ons *verrassingsvermogen*: hoe gaan we om met onzekerheid, hoe verwerken we verrassingen en het onbekende? Het organiseren van het stelsel kan dan ook op meerdere manieren: tussen robuust/rigide en flexibel/fluïde in, afhankelijk van hoe de realiteit zich daartoe verhoudt. Voor ieder prototype-stelsel geldt dat de vraag gesteld moet worden hoe lang de levensduur van dat ontwerp ongeveer zou moeten kunnen zijn.

Ook zien we dat ontwikkelingen in het onderwijssysteem, ongeacht in welke richting, altijd tijd nodig hebben om effect te sorteren. In april 2024 werkt het kabinet de drie eerdergenoemde voorstellen over de autonomie van schoolbesturen uit, om uiteindelijk de Kamer keuzes te laten maken over deze opties. Wat daar ook gekozen wordt, op termijn heeft dat ook voor onderwijs aan nieuwkomers gevolgen. En dat is slechts één voorbeeld van een ontwikkeling in het onderwijssysteem. Eerder noemden we ook al de beweging naar inclusief onderwijs die zal gaan interacteren met het onderwijs aan nieuwkomers. Kortom: onderwijs aan nieuwkomers is geen geïsoleerd element binnen het reguliere onderwijs, maar een factor die dat hele stelsel beïnvloedt – en tegelijkertijd door dat hele stelsel beïnvloed wordt. Dat is geen reden om alles maar te laten gebeuren, maar juist om te gaan testen: wat gebeurt er wanneer we bepaalde ontwerpkeuzes in samenhang in de praktijk gaan brengen?

3. Prototypen windtunnelen

3.1 Combinaties van ontwerpkeuzes

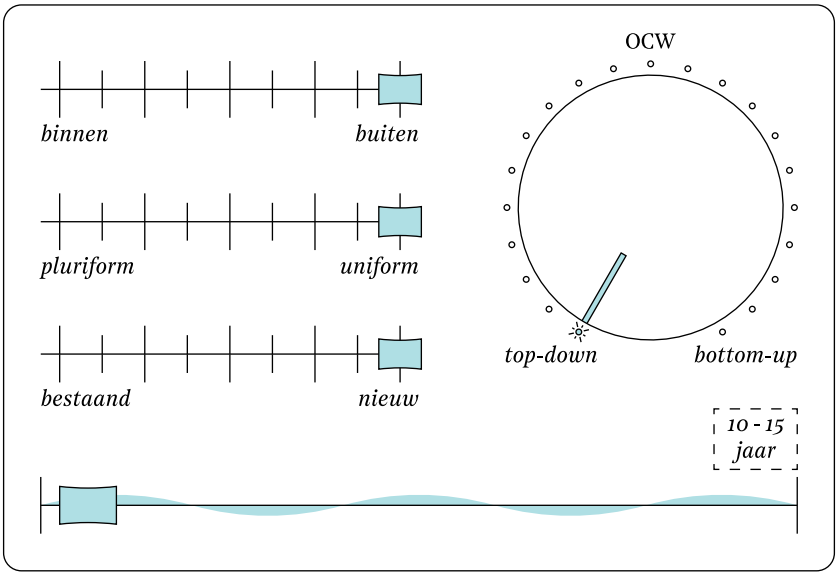
In het vorige hoofdstuk zijn we de verschillende onderdelen van het ontwerppaneel van het onderwijs aan nieuwkomers langsgelopen en hebben we stilgestaan bij de dilemma's die bij ontwerpkeuzes horen. In dit hoofdstuk schetsen we een aantal varianten van een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers, varianten die volgen uit bepaalde combinaties van ontwerpkeuzes. We gaan, met de autometafoor in het achterhoofd, een aantal 'prototypen' in de windtunnel zetten om ze te testen. 'Windtunnelen' is een manier om voor- en nadelen van, in dit geval, een stelselontwerp te 'testen'. Windtunnelen begint dan ook met de vraag: *Wat zou er gebeuren wanneer we dit in de praktijk zouden brengen?* In dit hoofdstuk laten we zien hoe windtunnelen er voor drie prototype-stelsels uitziet. Dat betekent niet dat er maar drie prototype-stelsels bestaan; meer configuraties zijn mogelijk. Het gaat om het principe: hoe zou een configuratie eruit kunnen zien en hoe onderzoeken we de potentiële werking van prototypes? Iedere paragraaf in dit hoofdstuk start met een configuratie op het ontwerppaneel, een plaatje van hoe het ontwerppaneel 'staat' in dit prototype-stelsel, en een toelichting op hoe het stelsel er ongeveer uit zou zien; vervolgens gaan we in op de 'voors' en 'tegens' van het stelsel die uit het windtunnelen blijken.

Gespreksvragen voor tijdens het 'windtunnelen'
Net als voor de verschillende componenten op het ontwerppaneel, formuleren we hier een aantal gespreksvragen die behulpzaam kunnen zijn voor het gesprek over de voor- en nadelen van verschillende prototype-stelsels:

1. Welke 'voors' en 'tegens' van dit prototype-stelsel springen onmiddellijk in het oog?
2. Voor welke bestemming(en) zou dit een goed stelsel zijn en voor welke bestemming(en) juist niet?
3. Wie wordt/worden blij van dit stelsel en wie juist niet?
4. Hoe functioneert dit stelsel op verschillende termijnen (korte termijn vs. lange termijn)?

3.2 Prototype #1: Overal dezelfde nieuwkomersscholen

Figuur 4. Prototype #1: Overal dezelfde nieuwkomersscholen



Er is gekozen voor een nieuw stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers. Het nieuwe stelsel is een stelsel waarin onderwijs aan nieuwkomers geheel losstaat – en in een aantal opzichten zeer verschillend is – van het reguliere onderwijs. Er is zeer gedetailleerd vastgelegd wat nieuwkomers moeten beheersen en meekrijgen voordat zij in het reguliere onderwijs kunnen instromen. Er zijn onder meer wettelijke kaders die bepalen op welk niveau nieuwkomers de Nederlandse taal dienen te beheersen en die bepalen wat zij minstens dienen te weten over de Nederlandse geschiedenis en samenleving. Niet alleen wat nieuwkomers moeten leren, maar ook hoe hen dat geleerd moet worden, is bovendien centraal vastgelegd, middels een lesmethode die in het gehele onderwijs aan nieuwkomers aangeboden wordt. Dit stelsel wordt gekenmerkt door ***uniformiteit****. Omdat dat niveau van uniformiteit niet haalbaar is binnen het reguliere onderwijs, is ervoor gekozen het onderwijs aan nieuwkomers helemaal* ***buiten*** *het reguliere onderwijs te laten plaatsvinden. In de afgelopen periode zijn dan ook overal speciale scholen voor onderwijs aan nieuwkomers opgericht. Aan bestaande initiatieven, zoals de taalklassen en de ISK's, komt een einde. Het onderwijs aan nieuwkomers sluit ook niet aan bij de ontwikkeling van inclusief onderwijs; het wordt echt als iets 'aparts' gezien en krijgt zodoende een geheel* ***nieuwe*** *vorm binnen het stelsel. In deze nieuwe vorm heeft OCW veel meer grip dan in het reguliere onderwijs én dan in het onderwijs aan*

*nieuwkomers voorheen. Het ministerie zal dan ook **top-down** gaan sturen en toezien op de nieuwkomersscholen om zo te garanderen dat de wettelijk verankerde normen voor onderwijs aan nieuwkomers worden nageleefd.*

Wat dit eerste prototype aantrekkelijk zou kunnen maken voor sommigen, is de hoge mate van controle die in dit stelsel daarop kan worden uitgeoefend. Dit is een stelsel waarin een doel gesteld wordt aan het onderwijs aan nieuwkomers, invloed wordt uitgeoefend op hoe dat doel behaald moet worden en dat proces vervolgens ook relatief eenvoudig te monitoren is. Het stelsel is overzichtelijk; er is immers geen sprake meer van variatie zoals we die in het regulier onderwijs nog wel treffen. Het zou ook voor partijen in het reguliere onderwijs als een aantrekkelijk stelsel kunnen klinken. Zij treffen in hun klassen geen nieuwkomers meer met een taalachterstand of andersoortige specifieke ondersteuningsbehoeften die aandacht of zorg behoeven. Dit prototype zou kunnen werken wanneer de politiek een duidelijke bestemming voor het onderwijs aan nieuwkomers bepaalt die bovendien geheel anders is dan de bestemming die we voor het reguliere onderwijs aanhouden.

Toch maakt de 'windtunneltest' ook al vrij snel duidelijk wat problematisch is aan deze (extreme) variant van het stelsel. Principiële en praktische bezwaren strijden om de aandacht wanneer we dit stelsel kritisch bezien. De fundamentele kwestie die hier speelt, is dat het onderwijs aan nieuwkomers op deze manier niet strookt met wat de essentie van het Nederlandse onderwijsstelsel is: de autonomie van schoolbesturen en het faciliteren van variëteit in onderwijsvormen. Dit doet vervolgens de vraag rijzen wat dit stelsel betekent voor verschillende betrokkenen. Voor diegenen die het onderwijs aan nieuwkomers moeten verzorgen bijvoorbeeld: wat betekent het voor hen en voor de uitoefening van hun beroep als er stevig grip gehouden wordt op hoe nieuwkomers onderwezen (moeten) worden? Kiezen voor deze geheel nieuwe vorm betekent bovendien een einde maken aan de (lokale) initiatieven waaraan in het huidige onderwijs aan nieuwkomers door gepassioneerde onderwijsprofessionals wordt gewerkt. En hoe zijn nieuwkomers zelf geholpen met dit stelsel? De focus in dit stelsel is duidelijk en richt zich op de basis van het mee kunnen doen in Nederland, maar het stelsel bemoeilijkt tegelijkertijd contact met Nederlandse leeftijdsgenoten. Welke gevolgen heeft dat voor het welzijn van een kind (omdat ze niet naar dezelfde school gaan als vrienden uit de buurt), maar ook voor hoe een kind zijn of haar weg vindt in een nieuw land en een nieuwe maatschappij?

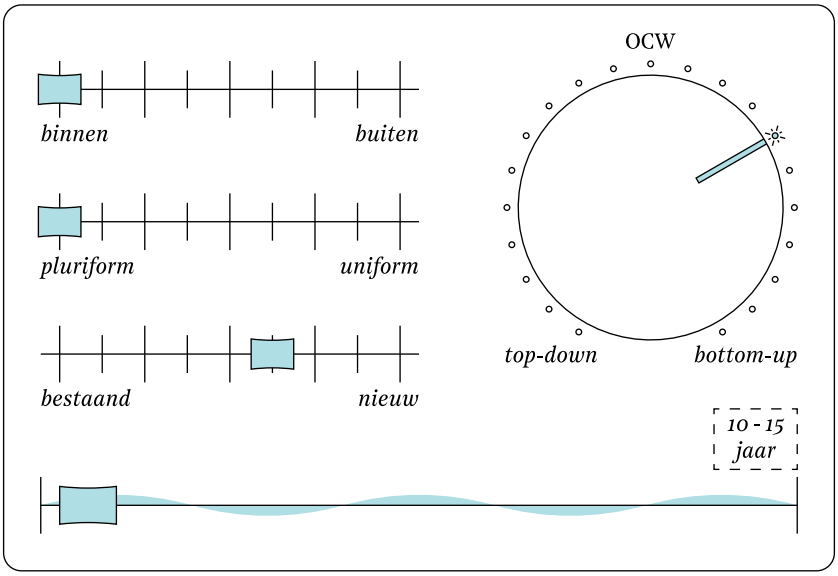
Los van of ontwerpers dit prototype-stelsel zouden *moeten willen*, is het daarnaast nog maar de vraag of een variant als deze überhaupt zou *kunnen*.

Op de korte termijn doemen problemen als het lerarentekort en onderwijshuisvestingsperikelen op, problemen die weleens zouden kunnen verhinderen dat nieuwkomersscholen als deze überhaupt gerealiseerd kunnen worden. Een fundamentele herziening van het stelsel als deze vraagt in ieder geval een lange adem. Maar ook op de langere termijn zullen zich organisatorische kwesties voordoen. Het apart organiseren van onderwijs aan nieuwkomers betekent namelijk dat op een bepaalde manier voorspeld zal moeten worden hoeveel nieuwkomers er over een X aantal jaren een plek in het onderwijs moeten krijgen. Daarop worden immers locaties bepaald, scholen gebouwd, docenten aangetrokken en meer. De afgelopen jaren hebben echter overduidelijk gemaakt dat instroom van nieuwkomers allesbehalve stabiel en voorspelbaar is, maar sterk afhankelijk van wat er in de wereld gebeurt. Onderwijs aan nieuwkomers dat geheel losstaat van het reguliere onderwijs, zal dan ook zo georganiseerd moeten worden dat het fluctuaties in leerlingenaantallen kan opvangen op de lange termijn – een behoorlijke uitdaging.

PROTOTYPE #1: OVERAL DEZELFDE NIEUWKOMERSSCHOLEN	
Kenmerken	• Het onderwijs aan nieuwkomers is uniform • Het onderwijs aan nieuwkomers vindt buiten het reguliere onderwijs plaats • Het stelsel wordt nieuw opgebouwd • Sturing is top-down
Wat een bijdrage kan leveren	• Er is een hoge mate van controle op inhoud en kwaliteit • Het onderwijs is overzichtelijk georganiseerd en goed te monitoren • Het reguliere en speciaal onderwijs hebben meer ruimte voor focus op en aandacht voor de 'eigen' doelgroep
Wat lastig zou kunnen worden	• Principiële bezwaren vanuit ideeën over autonomie van schoolbesturen en het faciliteren van variëteit • Beperking van handelingsruimte onderwijsprofessionals • Minder contact tussen nieuwkomers en in Nederland geboren kinderen en daarmee beperkt verbinding met de Nederlandse samenleving • Weinig contact tussen onderwijs aan nieuwkomers en vervolgscholen • Het heeft tijd nodig om het stelsel te implementeren • Het stelsel is weinig flexibel in het omgaan met fluctuerende instroom

3.3 Prototype #2: Nieuwkomers altijd in de gewone klas

Figuur 5. Prototype #2: Nieuwkomers altijd in de gewone klas



Er is gekozen voor een nieuw stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers. In het reguliere onderwijs is de route naar inclusief onderwijs ingezet en die afslag moet ook het onderwijs aan nieuwkomers nu nemen: ook nieuwkomers – in essentie immers ook gewoon leerlingen met behoefte aan extra ondersteuning – zitten voortaan altijd in een 'gewone' klas. Dat betekent dat het onderwijs aan nieuwkomers voortaan volledig ***binnen*** *het reguliere onderwijs plaatsvindt en het stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers één-op-één overeenkomt met het reguliere onderwijsstelsel. Dat betekent ook dat het onderwijs aan nieuwkomers alle variëteit, alle* ***pluriformiteit****, van dat reguliere onderwijs overneemt. De facto bestaat er in dit prototype geen apart stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers. Er zijn geen specifieke richtlijnen geformuleerd of kaders vastgesteld voor de nieuwkomer in de klas: voor hem of haar gelden dezelfde eindtermen als voor ieder ander kind. De schoolbesturen zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs – ook aan de nieuwkomer – en hebben grote autonomie bij de inrichting daarvan. Omdat nieuwkomers voorheen soms ook al les kregen binnen het reguliere onderwijs, is dit* ***geen geheel nieuwe*** *vorm van het stelsel. Wel geldt dat nieuwkomers die eerder in een aparte onderwijsvoorziening zaten, nu worden opgenomen in het reguliere onderwijs. De rol van OCW in het nieuwe stelsel is identiek aan die in het reguliere onderwijsstelsel en dus redelijk beperkt: het onderwijs – ook aan nieuwkomers – wordt* ***vooral bottom-up*** *georganiseerd, met een faciliterende,*

coördinerende, kaderstellende rol voor het ministerie. Dat nieuwkomers vanaf nu altijd instromen in het reguliere onderwijs, is wel ***top-down*** *bepaald en dus zal OCW komende jaren sturen en toezien op dat en hoe dat gebeurt.*

De grote 'voor' die voor dit prototype-stelsel uit de windtunneloefening naar voren komt, is dat het onderwijs aan nieuwkomers op deze manier past bij de ambitie die voor het gehele Nederlandse onderwijs is gesteld: het is inclusief. De realiteit van nu laat echter tegelijk zien dat het regulier onderwijs zelf nog in de fase is van de beweging naar meer inclusie (en nog niet bij inclusie zelf aangekomen). Dat maakt de ambitie van het op korte termijn invoegen van onderwijs aan nieuwkomers binnen het reguliere onderwijs op z'n minst hoog gegrepen. Ook is het de vraag wat er in dit stelsel zal gebeuren met de expertise die in het huidige onderwijs aan nieuwkomers is opgebouwd. In de specifieke ondersteuningsbehoeften die nieuwkomers in het reguliere onderwijs met zich meebrengen (bijvoorbeeld op het gebied van taal of trauma) zal niet overal direct kunnen worden voorzien – niet in de laatste plaats omdat het reguliere onderwijs in veel opzichten al overvraagd is op dit moment. Timing is een complex element in dit stelsel: er is potentie op de lange termijn, maar op de korte termijn doemen toch vooral grote obstakels op.

Mocht implementatie van het stelsel op de lange termijn lukken, zou dat wel kansen bieden, maakt het windtunnelen duidelijk. Onderwijs aan nieuwkomers dat binnen het reguliere onderwijs plaatsvindt, leidt er onder meer toe dat nieuwkomers naar een school dichtbij kunnen en daar samen optrekken met en leren van leeftijdsgenoten met wie ze ook na schooltijd contact hebben. Het betekent dat nieuwkomers op een manier ondersteund kunnen worden die beter bij hun ontwikkeling past: de nieuwkomer die vlot de nieuwe taal onder de knie heeft, kan al snel met 'de rest' meedoen en hoeft niet tot het einde van het schooljaar op overplaatsing te wachten, terwijl de nieuwkomer die wat meer hulp nodig heeft, die hulp kan krijgen zoals dat ook voor diens klasgenoten geldt. Ook de schaalkwesties die eerder zijn langsgekomen – dat een bepaald aantal leerlingen nodig is om een onderwijsvoorziening voor nieuwkomers praktisch organiseerbaar en financieel houdbaar te houden, en dat leerlingaantallen in nieuwkomersonderwijs nogal eens fluctueren – verdwijnen in dit stelsel naar de achtergrond.

Als onderwijs aan nieuwkomers voortaan helemaal 'binnen', ín het reguliere onderwijs, plaatsvindt, betekent dat wel dat het minder gemakkelijk is om daarmee specifieke doelen te behalen of daaraan specifieke eisen te stellen. Een stelsel als dit werkt dan ook vooral als de politiek bepaalt dat onderwijs aan nieuwkomers precies hetzelfde moet 'doen' als regulier onderwijs en

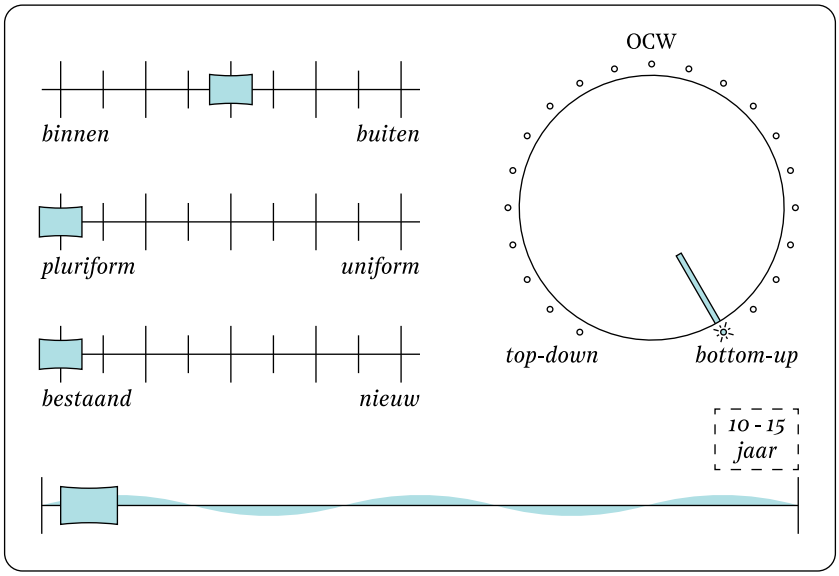
geen eigen, andere doelen heeft. Ook lastiger in dit stelsel – bijvoorbeeld in vergelijking met het prototype-stelsel dat hiervoor is langsgekomen (3.2) – is het bepalen van de rol van OCW ten aanzien van het onderwijs aan nieuwkomers. Die rol verschilt namelijk niet van de rol die het ministerie heeft in het reguliere onderwijs, wat betekent dat de grip op het onderwijs aan nieuwkomers maar heel beperkt is. Ondanks dat de rol van OCW in dit prototype-stelsel in principe niet anders is voor het onderwijs aan nieuwkomers dan voor het onderwijs aan niet-nieuwkomers, zou OCW wel kunnen overwegen wat het zou kunnen doen om de opname van de nieuwkomers in de reguliere klas te vergemakkelijken. In het huidige onderwijs aan nieuwkomers is bijvoorbeeld al veel ervaring opgedaan met traumasensitief doceren en die kennis en kunde moet in dit nieuwe prototype-stelsel zijn weg vinden naar het reguliere onderwijs. Daarin zou OCW een rol kunnen vervullen, door bijvoorbeeld *best practices* te verzamelen en verspreiden of door experts uit het onderwijs aan nieuwkomers een podium te bieden.

PROTOTYPE #2: NIEUWKOMERS ALTIJD IN DE GEWONE KLAS	
Kenmerken	• Het onderwijs aan nieuwkomers is pluriform • Het onderwijs aan nieuwkomers vindt binnen het reguliere onderwijs plaats • Het stelsel wordt opgebouwd vanuit het bestaande • Sturing is bottom-up
Wat een bijdrage kan leveren	• Dit type stelsel past bij de ambitie om inclusief onderwijs te organiseren • Er is contact tussen nieuwkomers en in Nederland geboren kinderen, en daarmee verbinding met de Nederlandse samenleving
Wat lastig zou kunnen worden	• De ambitie om inclusief onderwijs te organiseren is lastig omdat het reguliere onderwijs nog niet inclusief is • Het reguliere onderwijs zou deze vorm als extra belasting kunnen ervaren • Het is ingewikkelder voor OCW om specifieke eisen te stellen aan het onderwijs voor nieuwkomers • Specialistische kennis, opgedaan in bijvoorbeeld de ISK's, kan verloren gaan

3.4 Prototype #3: De huidige situatie bijschaven

Prototypen #1 en #2 waren beide hypothetische en extreme varianten van een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers. Hypothetisch omdat ze niet overeenkomen met of lijken op de huidige situatie in het onderwijs aan nieuwkomers; extreem omdat in deze varianten wordt gekozen voor *helemaal* binnen, *helemaal* pluriform, et cetera. In deze paragraaf nemen we een andere aanpak. We tekenen op het ontwerppaneel een situatie die probeert de situatie in het onderwijs aan nieuwkomers nu te vatten (figuur 6) en gaan die vervolgens *tweaken*, daarin kleine verbeteringen aanbrengen, met een bijgeschaafd prototype-stelsel als resultaat (figuur 7).

Figuur 6. De situatie nu



Het eerste dat opvalt aan de huidige situatie, is dat de knip tussen 'binnen' en 'buiten' op dit moment scherp is. Bijvoorbeeld omdat het onderwijs aan nieuwkomers voor een vaste periode van maximaal twee jaar wordt gefinancierd. Maar doet deze harde knip op **binnen-buiten** eigenlijk wel recht aan de variëteit onder nieuwkomers onderling en in wat zij nodig hebben? Is het mogelijk om een ander perspectief te hanteren en de ontwikkeling van het kind meer centraal te stellen? Wat een kind precies nodig heeft – veel taalonderwijs, contact met andere kinderen, een gewone setting, persoonlijke aandacht, korte schooldagen, et cetera – en *voor hoe lang* zal per nieuwkomer verschillen. OCW kan aan deze zoektocht bijdragen door de financierings-instrumenten meer af te stemmen op wat nodig is per kind en minder op een vaste termijn. Wat de harde knip ook zou kunnen verzachten is als het

(beter) mogelijk wordt gemaakt voor nieuwkomers om een aantal dagen op een nieuwkomersschool of in een nieuwkomersklas te zitten, maar ook een aantal dagen in het reguliere onderwijs.

Het tweede type verbeteringen dat zou kunnen worden aangebracht in het huidige stelsel, heeft betrekking op de **pluriform-uniform**-variabele. Wij hebben in dit essay tot nu toe vrij strak onderscheid gemaakt tussen een pluriform *of* uniform stelsel, maar hier zijn variaties in aan te brengen. Zo hebben we tijdens de ontwerpateliers verder doordacht waarop of waarin je precies verschil of juist eenheid zou willen aanbrengen. Een belangrijk onderscheid is dan dat tussen onderwijsinhoud en het proces of de organisatie daarvan. De consensus was dat waar op het eerste meer uniformiteit weleens wenselijk zou kunnen zijn, dat tweede vooral aan de onderwijsprofessionals moet worden gelaten. Te denken valt bijvoorbeeld aan vastere kaders en doelen op wat nieuwkomers moeten leren – uniform op inhoud; waarbij de controle over de manier waarop dat georganiseerd wordt, wordt losgelaten – pluriform op proces.

Op dit moment wordt vooral met financiële prikkels gestuurd, maar het is denkbaar om ook met andere instrumenten de onderwijsinhoud van een afstand meer vorm te geven, bijvoorbeeld door het kader waarmee toezicht wordt gehouden, aan te scherpen. Zoals we eerder schreven in 2.3, zijn er nu weinig normen gesteld voor de leerresultaten van nieuwkomersleerlingen. Uit de gesprekken bleek dat daar in het veld wel behoefte aan is. Tijdens de ontwerpateliers kwam tevens aan de orde dat op dit moment weinig doelen of eisen gesteld worden aan minimale onderdelen in het onderwijs aan nieuwkomers zoals aan het vak waarin de Nederlandse taal geleerd wordt aan nieuwkomers. OCW kan ervoor kiezen om dit meer richting geven en specifieker te maken, terwijl tegelijkertijd de uitvoering daarvan, en daarmee de manier waarop het onderwijs vorm krijgt, te laten aan onderwijsprofessionals.

In het gesprek over deze ontwerpvariabele kwam ook aan de orde dat het stelsel van onderwijs aan nieuwkomers op dit moment pluriform is, maar de keuzevrijheid van ouders zeer beperkt. Er is wel keuzevrijheid, maar die lijkt bijna theoretisch. Als ouders van vluchtelingenkinderen hier zijn, is het maar de vraag of ze wéten wat er te kiezen is. Wanneer we de pluriformiteit van het onderwijs willen bewaken, is het nodig om ook te bezien hoe ouders goed geïnformeerd zijn over de verschillen die er zijn tussen scholen.

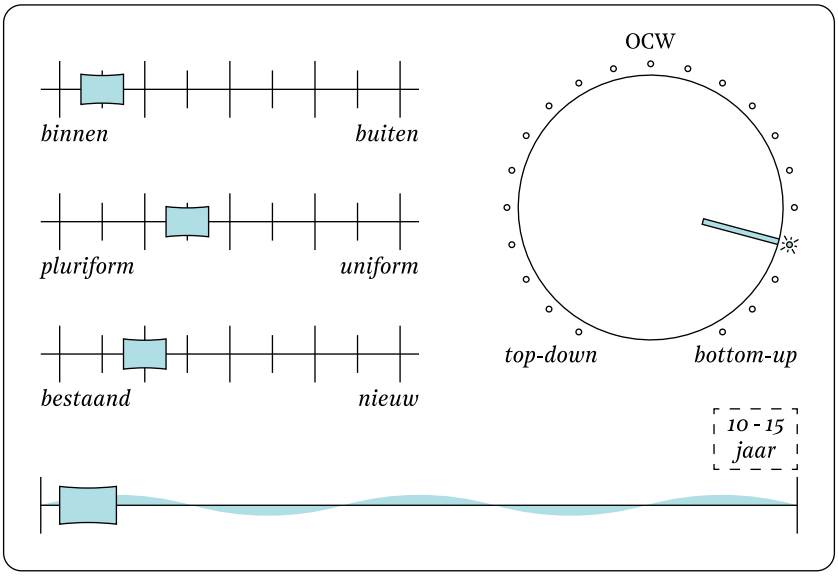
Als het ging over het uitgaan van ***bestaand of nieuw***, ging het met name over hoe belangrijk het is om uit te gaan van dat wat er nu al op regionale schaal gebeurt in de organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers. Op die schaal wordt veel samengewerkt en zijn allerlei allianties ontstaan. In het te

ontwerpen stelsel zou die regionale energie gestimuleerd moeten worden. Het voornemen om die samenwerking door het hele land verder te verbeteren, heeft de minister in april 2024 al expliciet uitgesproken.[30]

Ook **de rol van OCW** hebben we proberen bij te schaven. Het onderwijs aan nieuwkomers vindt op dit moment voornamelijk via *bottom-up*-initiatieven plaats. Dat betekent niet alleen dat er grote variëteit is en maatwerk kan plaatsvinden, maar ook dat het onderwijs aan nieuwkomers in grote mate afhankelijk is van bevlogen professionals. Zij staan aan de wieg van mooie initiatieven, samenwerking tussen organisaties en de manier waarop het onderwijs in het klaslokaal vorm krijgt. Dit heeft echter ook tot gevolg dat het wiel op verschillende plekken in het land steeds opnieuw wordt uitgevonden. Dit terwijl er juist veel van elkaar kan worden geleerd. OCW kan hierin een rol vervullen door bijvoorbeeld een kennisinfrastructuur in te richten en verdere kennisuitwisseling te faciliteren.

Daarnaast betekent de *bottom-up*-organisatie nu soms ook dat *free-rider*-gedrag mogelijk is en dat sommige scholen hun verantwoordelijkheid voor onderwijs aan nieuwkomers niet nemen. In de praktijk betekent dat dat het onderwijs aan nieuwkomers vooral wordt georganiseerd door scholen die bereidwillig zijn. OCW zou meer *top-down* kunnen sturen om zo te kunnen handelen dat dit wordt voorkomen (zonder diegenen die dit uit zichzelf al goed doen, in de weg te zitten).

Figuur 7. Beweging in de situatie van nu



Deze derde windtunneloefening was een oefening in *tweaken*: het met dit type verbeteringen bijschaven van de huidige situatie in het onderwijs aan nieuwkomers. Zo ontstaat er beweging op het ontwerppaneel uit figuur 6 en komen we uit op de situatie die op het ontwerppaneel hierboven is afgebeeld. Het ontwerppaneel ziet er wat anders uit – met gemarkeerde stukken in plaats van streepjes – omdat bij het afstellen op de verschillende ontwerpvariabelen niet gekozen is voor een bepaalde positie tussen bijvoorbeeld pluriform of uniform, maar voor in sommige opzichten pluriformer dan nu, in andere opzichten uniformer.

PROTOTYPE #3: DE HUIDIGE SITUATIE BIJSCHAVEN	
Kenmerken van het huidige stelsel	• Het onderwijs aan nieuwkomers is pluriform • Het onderwijs aan nieuwkomers vindt binnen én buiten het reguliere onderwijs plaats • Deze organisatie van het onderwijs aan nieuwkomers is het bestaande • Sturing is bottom-up
Mogelijke bijstellingen	• Financieringsinstrumenten meer afstemmen op wat (per kind) nodig is en minder op vaste termijnen • Het onderwijs aan nieuwkomers is pluriform op proces en uniform op inhoud • Ouders van nieuwkomers worden beter geïnformeerd over de keuzevrijheid die zij hebben • Regionale energie en initiatieven worden gestimuleerd • OCW neemt een rol in kennisuitwisseling • Free-rider-gedrag wordt aangepakt

4. Conclusie

4.1 Een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers

In dit essay hebben we beschreven hoe OCW kan denken over en werken aan het ontwerp van een 'nieuw' stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers. We zetten het woordje nieuw tussen aanhalingstekens om te markeren dat het ontwerpen van iets nieuws in het openbaar bestuur altijd plaatsvindt in de context van het bestaande. Dat betekent niet dat het bestaande leidend moet zijn bij het ontwerp, maar wel dat het bestaande daarop altijd van invloed is. Bijvoorbeeld omdat bepaalde partijen in de huidige situatie een prominente positie hebben, maar ook omdat bepaalde normen of invullingen vanuit het bestaande als normaal of gewoon worden gezien. En omdat er vanuit het bestaande wellicht rechten en verantwoordelijkheden zijn belegd bij partijen die hen niet zomaar te ontnemen zijn. Dat alles kan de ruimte voor het ontwerp van het nieuwe kleuren. Zo dient het ontwerp van een nieuw stelsel zich altijd te verhouden tot 'wat er al is'. Een eerste belangrijke strategische keuze is dan ook of – en zo ja, hoe – het bestaande uitgangspunt is, voordat gedacht kan worden over het ontwerpen van het nieuwe.

Een tweede belangrijke opmerking vooraf, een opmerking die we in de inleiding van dit essay al maakten, is dat ook de positie van OCW als ontwerper van het stelsel in het onderwijsveld nooit vanzelfsprekend is. Net zoals het concept 'stelsel' niet voor zich spreekt. We maken in dit essay een onderscheid tussen het formele stelsel en het maatschappelijke systeem waarin onderwijs aan nieuwkomers plaatsvindt. In het formele stelsel worden aan partijen rechten, plichten en verantwoordelijkheden toegewezen; het stelsel beperkt zich tot diegenen die er formeel in worden genoemd en benoemd als stelsel-partijen, inclusief de formele positie die zij daarin innemen. Het maatschappelijke systeem is breder: dat gaat om alle partijen of zelfs individuen die in de dagdagelijkse praktijk een rol spelen in het onderwijs aan nieuwkomers. Dit beperkt zich dus niet tot wie formeel is aangewezen, maar gaat over wie er in de praktijk toe doet: ouders van nieuwkomers, vrijwillige taalcoaches of betrokken burgers die in het Oekraïne-dorp Mrija in Vlaardingen met ouders en kinderen twee keer per week lunchen en spelletjes doen – en daarbij ondertussen zorgen voor een veilige landing, een gevoel van thuis en daarmee voorwaarden voor leren en ontwikkelen scheppen. Formeel zijn zij geen onderdeel van het stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers, maar voor dat onderwijs (en de achterliggende bedoeling daarvan) zijn zij wel van belang. Ze vallen niet onder de formele verantwoordelijkheid van de minister en staatssecretaris van OCW, maar

zijn wel van invloed op de mate waarin in het stelsel de doelen worden gerealiseerd. En daar heeft ook de minister en staatssecretaris van OCW baat bij.

Het is dus nodig om, voorafgaand aan het verder denken over het ontwerp zelf, de positie van de minister en staatssecretaris van OCW en het ministerie in het stelsel en het maatschappelijk systeem te bepalen. En daarbij te onderkennen dat die positie geen vanzelfsprekendheid is en dat ook niet vanzelfsprekend is dat de minister en staatssecretaris van OCW daarin systeemverantwoordelijk is en het stelsel kan maken zoals zelf gewenst: anderen hebben daarin ook een stem. Deels formeel, maar zeker in praktische zin. Het ontwerpen van een stelsel zal daarom ook interactie moeten bevatten: ofwel door het uitleggen van de zelf gemaakte ontwerpkeuzes aan de betrokken partijen, ofwel door het samen met betrokken partijen maken van belangrijke ontwerpkeuzes.

Vervolgens hebben we gekeken naar de manier waarop het ontwerp van een stelsel zou kunnen plaatsvinden. We kiezen er daarbij voor om niet *voor het ministerie het stelsel te ontwerpen*, maar om het ministerie een methode aan te dragen zelf het stelsel te ontwerpen – al dan niet in samenwerking met de hiervoor genoemde anderen. We hebben daarbij, onder andere door middel van documentstudie, gesprekken en ontwerpateliers, een aantal ontwerpvariabelen benoemd.

Wat we in beantwoording van die vraag over het stelsel van onderwijs aan nieuwkomers hebben gevonden is:

- De belangrijkste variabelen bij het ontwerpen van een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers zijn: 1) binnen-buiten; 2) pluriform-uniform; 3) bestaand-nieuw; 4) de rol van OCW binnen het stelsel; en 5) de rol van de tijd binnen het stelsel. Dit zijn niet de vijf enige manieren waarop een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers kan variëren, maar zijn wel naar voren gekomen als in het bijzonder belangrijke variabelen om in het ontwerpproces oog voor te hebben.
- Op ieder van deze variabelen is het een zaak van *kiezen en afstellen*. Dat wil zeggen dat je eerst te kiezen hebt (je kunt het niet binnen én buiten organiseren), maar dat dat vervolgens geen alles-of-niets-keuzes of zwart-wit-tegenstellingen zijn (je kunt kiezen voor *de mate van* binnen, *de mate van* buiten). Het is dus een zaak van eerst *expliciet* kleur bekennen voor een van de kanten van het dilemma, om vervolgens ook oog te hebben voor het belang van de andere kant ervan en ook daar recht aan te doen. Daarom hebben we gekozen voor een model waarin je met schuifjes en knoppen een en ander kunt afstellen, wat we hier het

ontwerppaneel noemen. Het paneel helpt om steeds eerst de keuze scherp te maken, om vervolgens te accentueren en doseren. Die volgorde is belangrijk, omdat anders in het ontwerp vaak impliciet "alles" wordt "gekozen", waardoor het ontwerp uiteindelijk onvoldoende scherp is.

- Dat gebrek aan scherpte is belangrijk, omdat we hebben laten zien dat in de praktijk altijd dilemma's aan de orde zijn. Die dilemma's vereisen scherpte in het ontwerp, zodat duidelijk is vanuit welke primaire richting het dilemma wordt ingevuld. Dus bijvoorbeeld eerst een keuze voor *top-down* óf *bottom-up*, om vervolgens concreet en gericht invulling te geven aan de andere kant van de gekozen richting. Dan kan een keuze voor *top-down* gepaard gaan met veel en gericht oog voor het belang van *bottom-up*-dynamiek, creativiteit in het veld en ruimte voor lokale variëteit. Juist om met dat dilemma om te gaan is scherpte vooraf nodig.
- Vervolgens hebben we op basis van de gevonden ontwerpvariabelen een aantal variantstelsels uitgeprobeerd, namelijk: 1) een variant waarin we uitgaan van nieuwkomersscholen die buiten het reguliere onderwijs geplaatst zijn en waar OCW flink de grip op houdt; en 2) een variant waarmee we helemaal aansluiten bij de ontwikkeling van inclusief onderwijs en we nieuwkomers over tien à vijftien jaar altijd en verplicht binnen de gewone klas opvangen. Die twee varianten stellen stelsels voor waarin je uitgaat van wat je wil bereiken (een bepaalde bestemming) en daar vervolgens een stelsel 'op bouwt'. We hebben ook een derde 'windtunneloefening' gedaan die anders van aard was: die ging namelijk uit van wat we nu hebben, om dat vervolgens 'een beetje beter' te maken door de schuifjes en knoppen net anders af te stellen.

Met behulp van deze ontwerpvariabelen is het mogelijk om de hoofdvraag te beantwoorden: *Hoe kan het stelsel voor nieuwkomersonderwijs eruitzien en wat zou de rol van OCW daarin kunnen zijn?*

4.2 Een stelsel ontwerpen

We hebben niet alleen inzicht opgedaan in hoe een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers eruit zou kunnen zien, maar óók in wat er allemaal bij komt kijken om dat stelsel te *ontwerpen*. We hebben de volgende ontwerpinzichten opgedaan:

Oneindige, maar beperkte variatie

Dit ontwerpinzicht gaat over haalbaarheid, over uitvoerbaarheid. Theoretisch is een bijna oneindig aantal 'standen' van het ontwerppaneel mogelijk, maar in de praktijk ligt dat (natuurlijk) anders. De haalbaarheidsvraag kan betrekking

hebben op *afzonderlijke* ontwerpvariabelen. Is het bijvoorbeeld überhaupt haalbaar om het reguliere onderwijs nieuwkomers te laten 'opnemen'? Kan dat gevraagd worden van het reguliere onderwijs? Is de nieuwkomer daarmee geholpen: krijgt hij/zij dan wat hij/zij nodig heeft? (Onmogelijkheden op de binnen-buitendimensie.) Staat het onderwijsstelsel in Nederland überhaupt toe dat strak en uniform wordt vastgelegd wat nieuwkomersonderwijs 'doet'? Welke wettelijke beperkingen maken onderwijs aan nieuwkomers dat er overal hetzelfde uitziet, onmogelijk? (Onmogelijkheden op de uniform-pluriformdimensie.) Et cetera. Niet op alle ontwerpvariabelen is alles mogelijk.

Maar ook op *de interactie tussen* ontwerpvariabelen geldt dit. Op korte termijn kan integratie in het reguliere onderwijs misschien niet, maar hoe zit dat op de langere termijn? (Vragen op de binnen-buitendimensie die interacteren met de factor tijd.) Pluriformiteit in het onderwijs aan nieuwkomers is inherent aan 'het binnen doen', maar buiten zou het uniformer kunnen. (De binnen-buiten- en uniform-pluriformdimensie die interacteren.) Et cetera. Sommige ontwerpkeuzes gaan niet samen, matchen niet; andere klinken juist goed samen.

Uit dit eerste ontwerpinzicht rijst de cruciale vraag hoe de ontwerper van het stelsel informatie over haalbaarheid en uitvoerbaarheid gaat verzamelen en hoe de weging daarvan plaatsvindt. Het is niet moeilijk om allerlei opties te ontwerpen, maar slechts een deel daarvan zal haalbaar en uitvoerbaar zijn. En een ander deel zal dat slechts zijn als ruime tijd en middelen beschikbaar zijn om voor uitvoering benodigde partijen mee te krijgen – eventueel ook met de mogelijkheid voor hen om als wisselgeld een aantal inhoudelijke keuzes af te zwakken of zelfs terug te draaien. Soms zal dat gaan om de onhaalbaarheid van bepaalde nieuwe rollen voor partijen, of om het toedichten van rollen aan partijen die zelfs nog niet eens bestaan. Soms zal uitvoerbaarheid ook afhangen van de mate waarin het lukt om bepaalde partijen hun huidige taken en bevoegdheden af te nemen. Met andere woorden: uitvoerbaarheid en haalbaarheid gaan ook altijd over de vraag hoe de nieuwe vorm zich verhoudt tot de bestaande inrichting.

Aan de knoppen, aan het stuur

Het tweede ontwerpinzicht borduurt voort op de cruciale vragen van ontwerpinzicht #1: wie het stelsel ontwerpt ('aan de knoppen'), is niet degene die het onderwijs aan nieuwkomers uitvoert ('aan het stuur'), en dat betekent iets voor waar en hoe je die informatie over haalbaarheid en uitvoerbaarheid verzamelt. Met andere woorden: het ontwerpen vanaf de tekentafel vereist of een diep inzicht in de dagelijkse praktijk, of intensieve betrokkenheid van

die praktijk bij het ontwerp. We hebben in dit essay gewerkt vanuit de metafoor van het ontwerp van een auto. Hier gaat het dan dus om niet alleen de kennis van technici die alles weten van auto's, maar ook om gebruikers en omstanders: bestuurders, passagiers, medeweggebruikers en monteurs die in kleine garages tweedehandsmodellen repareren. Zij hebben relevante kennis om tot een goed ontwerp te komen en bepalen tezamen wat OCW als stelselontwerper wel en niet kan doen in een stelsel. Te denken valt dan in de eerste plaats aan de spelers op het onderwijsveld, maar zeker ook aan die partijen in bijvoorbeeld de opvangketen die mede de context maken.

Ingewikkeld is ook de rol van de politiek. Die bepaalt immers de bestemming en die bestemming is van invloed op het te ontwerpen voertuig. Tegelijkertijd heeft de politiek die bestemming nog niet bepaald, dus het ontwerp heeft voorlopig betrekking op een nog onbepaalde bestemming. Het ministerie ontwerpt dus stelselvarianten voor een nog onduidelijke bestemming; of varianten die naar verschillende bestemmingen zouden moeten kunnen leiden. Het is daarbij belangrijk om te markeren dat er over de richting van het onderwijs aan nieuwkomers géén politieke consensus bestaat. Sterker nog, het maakt indirect deel uit van het dossier van asiel en migratie, waarschijnlijk het meest gepolariseerde onderwerp in ons actuele politieke klimaat.

En – alsof het nog niet ingewikkeld genoeg is – er zullen ook opvattingen bestaan over de gewenste didactiek. Hoe goed onderwijs eruitziet is geen eenduidig en bekend fenomeen. Er doen verschillende ideeën over de ronde, die ieder op eigen manier school hebben gemaakt, vaak institutionele massa hebben en vaak ook in de praktijk worden toegepast. Het ontwerpproces is dus een ingewikkeld proces waarin deze tegenstrijdigheden samen moeten komen.

Hoe de muziek nu klinkt

Wat ons is opgevallen bij het ontwerp, is dat er bijna altijd een zekere verleiding is om bij het ontwerpen bij nul te beginnen, om te doen alsof je een blanco canvas hebt. Dat maakt het immers overzichtelijker, duidelijker. Maar tegelijkertijd komt dan al snel de ervaring dat dat niet zo is. '*From scratch*' bestaat niet: ook nu al staat het ontwerppaneel in een bepaalde 'stand' en klinkt de muziek al. Er is al onderwijs aan nieuwkomers – stelsel of niet.

Hier ligt dus een ontwerpdilemma: of je begint bij de bestemming en daar ontwerp je dan iets voor (maar hoe neem je dan goed mee wat al bestaat?); of je begint bij wat al bestaat en gaat daarvanuit (maar wat nu als je een radicaal andere bestemming probeert te bereiken: kan dat wel, uitgaande van het bestaande?). Waar te beginnen, is dus voor het ontwerp een cruciale vraag – die uiteindelijk voorafgaat aan de vraag hoe te beginnen.

Kiezen en afstellen, maar ook bijstellen

Vervolgens viel ons op dat het ontwerpproces van nature veel nadruk legt op het begin: je ontwerpt het stelsel, dat dan in de praktijk uitvoering en invoering kan krijgen. Maar tegelijkertijd komt dan al heel snel de vraag op tafel of het stelsel niet onderweg ook voortdurend moet worden aangepast. Met andere woorden: is ontwerp niet veel meer een continu proces dat altijd door zou moeten gaan, dan dat het een eenmalig proces is dat bij aanvang van een nieuw in te voeren stelsel te doorlopen is? Voor allebei is wat te zeggen, zoals bij dilemma's altijd het geval is. Maar het kan niet allebei: het verdient in ieder geval keuze. Ontwerpen we nu een stelsel dat de komende jaren moet staan en waar we aan vasthouden? Of ontwerpen we een stelsel dat we onderweg voortdurend gaan bijstellen? Als we dat tweede zouden willen, in hoeverre is dat werkbaar? Zijn de spelregels van de context wel zo dat dat kan of moet daar eerst iets in veranderen?

4.3 De route vanaf hier

Met deze ontwerpinzichten sluiten we dit essay en het inventariserende onderzoek dat eraan ten grondslag ligt, af. Tegelijkertijd gaat de toekomstverkenning die OCW op dit beleidsterrein aan het doen is, juist door. De route vanaf hier is dat er gesprekken worden gevoerd met het veld, met de mensen die het onderwijs aan nieuwkomers het beste kennen. Er wordt gepraat over ontwerpkeuzes die gemaakt moeten worden, mogelijke varianten van een stelsel en meer. Zo is OCW onderweg naar een stelsel voor onderwijs aan nieuwkomers, nieuwkomers die vroeger, nu en in de toekomst onderdeel uitgemaakt hebben, uitmaken en uit zullen blijven maken van het Nederlandse onderwijs.

Bronnen

1 Boogaard, L. & Kersten, H. (2022, 27 februari). *In kaart gebracht: de eerste week oorlog in Oekraïne* [nieuwsartikel].
2 UNHCR (2024, 15 februari). *Refugees from Ukraine recorded across Europe* [webpagina].
3 Inspectie van het Onderwijs (2017, 13 januari). *Zijn nieuwkomers leerplichtig?* [webpagina]
4 Ministerie van AZ (2024, 25 april). *Onderwijs voor nieuwkomers* [webpagina].
5 De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (2024, 6 juni). *Regeling van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs van 30 mei 2024, nr. PO 44517319 houdende de wijziging van de Regeling bekostiging WPO en WEC 2024 in verband met het aanpassen van de startdatum van de bekostiging voor asielzoekers en overige vreemdelingen.*
6 WRR (2019). *Verblijfsduur migranten: migratieredenen en herkomstgebieden.*
7 Muller, P. & Maarse, J. (2017). *Naar effectief taalonderwijs voor nieuwkomerskinderen*. In: K. Hoogeveen, I. Jepma, F. Studulski (red.), *Kansen bieden in plaats van uitsluiten*. Utrecht: Sardes.
8 De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (2024, 6 juni). *Regeling van de Minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs van 30 mei 2024, nr. PO 44517319 houdende de wijziging van de Regeling bekostiging WPO en WEC 2024 in verband met het aanpassen van de startdatum van de bekostiging voor asielzoekers en overige vreemdelingen.*
9 Ministerie van OCW (2023). *Handreiking onderwijs voor kinderen en jongeren uit Oekraïne.*
10 Van der Steen, M.A., Schulz, J.M., Chin-A-Fat, N.M.H. & Van Twist, M.J.W. (2016). *De som en de delen. In gesprek over systeemverantwoordelijkheid.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
11 Eerste Kamer der Staten-Generaal (2022, 5 juli). *Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden* [36.106].
12 Ministerie van AZ (2024, 27 februari). *Onderwijs Aan Oekraïense Vluchtelingen | Financiële regelingen voor scholen* [webpagina].
13 Ministerie van OCW (2023, 21 december). *Dien tijdig uw uitfaseringsplan tijdelijke onderwijsvoorziening voor Oekraïense ontheemden in* [nieuwsbericht].
14 Ministerie van OCW (2023, 13 oktober). *Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs maakt onderwijs voor nieuwkomers sneller mogelijk* [webpagina].
15 SEO Economisch Onderzoek & Kohnstamm Instituut (20222, juni). *Nieuwkomers in het Primair en Voortgezet Onderwijs.* In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
16 PVV, VVD, NSC en BBB (2024). *HOOP, LEF EN TROTS: Hoofdlijnenakkoord 2024.*
17 Europese Commissie (2024). *Migratie- en asielpact* [webpagina].
18 De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (2024). *Herijking sturing funderend onderwijs* [Kamerbrief].
19 Onderwijsraad (2022). *Taal en rekenen in het vizier.*
20 Inspectie van het Onderwijs (2023). *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs.*
21 Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen.*
22 Dienst Uitvoering Onderwijs (z.d.). *Zakelijk > Voortgezet onderwijs > Aanvullende bekostiging* [webpagina].; Dienst Uitvoering Onderwijs (z.d.). *Zakelijk > Primair onderwijs > Aanvullende bekostiging* [webpagina].
23 De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (2024, 10 mei). *Passend onderwijs: blijven bouwen aan de basis op orde* [Kamerbrief].
24 De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (2023, 17 maart). *Contouren werkagenda Route naar inclusief onderwijs 2035* [Kamerbrief].; Steunpunt Passend Onderwijs (z.d.). *Naar inclusiever onderwijs* [webpagina].
25 Inspectie van het Onderwijs (2023). *Onderzoekskader 2021 voor het toezicht op de voorschoolse educatie en het primair onderwijs.*
26 Onderwijsraad (2023). *Een duidelijke positie voor schoolbesturen.*

27 IBO Sturing op Onderwijskwaliteit (2022). *Koersen op kwaliteit en kansengelijkheid;* De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (2024). *Herijking sturing funderend onderwijs* [Kamerbrief].
28 Van der Steen, M.A. (2016). *Tijdig bestuur. Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen* [oratie]. Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
29 Thévenot, L. (2019). *Measure for Measure: Politics of Quantifying Individuals to Govern Them* [wetenschappelijk artikel]. Historical Social Research / Historische Sozialforschung.
30 De minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs (2024). *Kamerbrief stand van zaken nieuwkomersonderwijs* [Kamerbrief].

Eerder publiceerde de NSOB

2024

Kostbare geneesmiddelen
De VIG tussen leden, politiek en maatschappij
Andrea Frankowski, Paul Frissen, Tom Lubbers, Martin Schulz, Mark van Twist

Gedeelde sturing
Regionaal samenwerken voor een betere aansluiting tussen mbo en arbeidsmarkt
Annemarie van der Wilt, Tijs van de Vijver, Laura Schröer, Jessie Samwel, Wiljan Hendrikx, Nancy Chin-A-Fat

Werk maken van erkenning
Over contact als toegangspas
Guido Rijnja

Leren van onderzoek naar ongevallen
Hoe onderzoekscommissies een narratief construeren en wat dat betekent voor leren
Hans de Bruijn

Signalen managen
Over de omgang met signalen bij het ministerie van SZW
Andrea Frankowski, Laura Schröer, Annemarie van der Wilt, Wiljan Hendrikx, Robin Hill, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen

Over intenties en interferenties
Een lerende evaluatie van de schadeafhandeling rond Kanaal Almelo-De Haandrik
Myrthe van Delden, Georgina Kuipers, Mark van Twist, Marise van 't Wout, Robin Hill

Bedreiging en bescherming
Tussenevaluatie van de netwerkaanpak van het Netwerk Weerbaar Bestuur
Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Jessie Samwel, Christiaan van der Kaaij, Rogier van der Wal, Willeke Slingerland en Martijn van der Steen

Kwesties op de kaart
Strategische ontwikkelrichtingen voor de netwerkaanpak van droogte in de Achterhoek en de Liemers
Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Mark van Twist, Martin Schulz

Vormgeven aan schadebeleid
De zoektocht van de Belastingdienst naar vertrouwenwekkend schadebeleid voor de Fraude Signalering Voorziening
Georgina Kuipers, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Myrthe van Delden

Samenwerken in een brede coalitie
Acht lessen over de totstandkoming van de Werkagenda mbo en het Stagepact
Wiljan Hendrikx, Andrea Frankowski, Robin Hill, Jessie Samwel

2023

What got us here, won't get us there
Versnellen van de transitie naar Circulair Zuid-Holland
Martin Schulz, Marije Huiting, Martijn van der Steen, Robin Hill

Vormgeven aan interactie
Hoe overheid en maatschappelijke initiatiefnemers in de praktijk tot samenwerking komen bij leefomgevingsvraagstukken
Jorgen Schram, Eva Kunseler, Pia Nabielek, Martin Schulz, Mark van Twist

Sport in beweging
Wiljan Hendrikx, Georgina Kuipers, Martijn van der Steen, Rachel-Roxelane Speelman, Anika Scholten

De gemeentesecretaris buiten de deur
Vragen bij een antwoord
Mark van Twist, Marije Huiting, Martin Schulz

De (on)begrensde menselijke maat
Marije Huiting, Wiljan Hendrikx, Henk den Uijl, Andrea Frankowski, Martin Schulz, Paul Frissen, Martijn van der Steen

Toekomst geven aan tussenland
Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe
Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Wie wordt gehoord?
Dynamiek in het landschap van macht en tegenmacht
Georgina Kuipers, Gert Jan Geertjes, Martijn van der Steen

Intelligent bestuur verbeeld(t)
Modell(er)en van openbaar bestuur
Martin Schulz, Mark van Twist, Martijn van der Steen, Christiaan van der Kaaij

Afwachten en anticiperen
Hoe de gemeente Amsterdam stuurt op ontwikkelingen in het digitale publieke domein
Georgina Kuipers, Christiaan van der Kaaij, Henk den Uijl, Valerie Frissen, Jorgen Schram

Een waterschap voor het waterbeheer van de toekomst
Strategie als gedeelde betekenisgeving door de Nederlandse waterschappen
Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Marise van 't Wout, Johan Oudega

2022

Ambtelijke ruimte
Kan de overheid de grote maatschappelijke vraagstukken aan?
Henk den Uijl, Paul Frissen, Martin Schulz, Johan Oudega

Het verbinden van botsende institutionele logica's
Een typologie van strategieën
José Nederhand, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Omgaan met onbegrepen gedrag
Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag
Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Governance voor transities
Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie
Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met signalen
Naar een handelingsperspectief voor overheden
Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat

Overleg in beweging
30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving
Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist

Verantwoorden over vertrouwenswerk
Een kwestie van tellen én vertellen
Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Maatwerk als standaard
Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk
Wiljan Hendrikx, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist

Stadsmariniers in de spiegel
Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen
Jorren Scherpenisse, Mark van Twist , Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse

De stroom zoeken
De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief
Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg

Signalen schatten
Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire
Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart

Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief
Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis
Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON

© 2024

ISBN NUMMER

978-90-834135-7-0

ONTWERP

Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.