



RAPPORT

# Toekomstverkenning onderwijs aan nieuwkomers

Rapportage over Fase II; landelijke  
dialoog over oplossingsrichtingen

72316 - 25 oktober 2024

Bram Lankreijer, Saraï Sapulete, Martine Boer, Jonne Piek, Sara Wildschut

# Inhoudsopgave

<b>Management samenvatting .....</b>	<b>3</b>
<b>Hoofdstuk 1.....</b>	<b>4</b>
<b>Inleiding.....</b>	<b>4</b>
<b>1.1           Achtergrond en doel van het rapport .....</b>	<b>4</b>
<b>1.2           Doelstellingen van de tweede fase van de toekomstverkenning .....</b>	<b>4</b>
<b>1.3           Leeswijzer .....</b>	<b>5</b>
<b>Hoofdstuk 2.....</b>	<b>6</b>
<b>Aanpak .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1           Uitgangspunten en keuzes in aanpak.....</b>	<b>6</b>
<b>2.2           Gesproken betrokkenen .....</b>	<b>10</b>
<b>Hoofdstuk 3.....</b>	<b>11</b>
<b>Knelpunten en oplossingsrichtingen.....</b>	<b>11</b>
<b>3.1           Context .....</b>	<b>11</b>
<b>3.2           Overzicht thema's uit de eerste fase.....</b>	<b>14</b>
<b>3.3           Overzicht knelpunten en oplossingsrichtingen.....</b>	<b>14</b>
<b>3.4           Overzicht besproken oplossingsrichtingen.....</b>	<b>25</b>
<b>Hoofdstuk 4.....</b>	<b>27</b>
<b>Scenario's .....</b>	<b>27</b>
<b>4.1           Totstandkoming scenario's .....</b>	<b>27</b>
<b>4.2           Scenario 1: nieuwkomersvoorzieningen geoptimaliseerd .....</b>	<b>31</b>
<b>4.3           Scenario 2: hybride onderwijs .....</b>	<b>33</b>
<b>4.4           Scenario 3: inclusief onderwijs .....</b>	<b>38</b>
<b>4.5           Reflectie op het onderzoek .....</b>	<b>41</b>
<b>4.6           Afsluitend .....</b>	<b>42</b>
<b>Bijlage 1. Overzicht sessies .....</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage 2. Communicatiekanalen en -strategieën.....</b>	<b>45</b>

# Management samenvatting

In dit rapport beschrijven we de tweede fase van de toekomstverkenning naar het onderwijs aan nieuwkomers. Het doel van deze fase is het inventariseren van oplossingsrichtingen voor de knelpunten die in gesprekken met experts in de eerste fase zijn geïdentificeerd. Het onderwijs aan nieuwkomers staat voor aanzienlijke uitdagingen, bijvoorbeeld rondom het verbeteren van de doorstroom van nieuwkomers naar het regulier onderwijs of het kunnen leveren van maatwerk voor de specifieke behoeften van de doelgroep. Het ministerie van OCW streeft naar een toekomstbestendig stelsel waarin nieuwkomers snel en effectief kunnen instromen in het reguliere onderwijs en kunnen participeren in de Nederlandse samenleving.

In de toekomstverkenning verkennen we de oplossingsrichtingen in het primair, voortgezet en middelbaar beroepsonderwijs. We hebben veel gesprekken gevoerd met diverse stakeholders, waaronder scholen, gemeenten, leraren, ouders, schoolleiders, samenwerkingsverbanden en deskundigen. Deze gesprekken leidden tot meerdere oplossingsrichtingen, die we hebben vertaald naar scenario's voor de toekomst van het onderwijs aan nieuwkomers. Deze scenario's hebben we vervolgens besproken: welke oplossingsrichtingen zijn wenselijk, welke zijn haalbaar? Hoe dragen de gevonden oplossingsrichtingen bij aan de toekomstbestendigheid van het onderwijs aan nieuwkomers in Nederland?

We hebben verschillende scenario's besproken die te maken hebben met het ontwikkelen van hybride onderwijsmodellen waarin nieuwkomers zowel in nieuwkomersvoorzieningen als in reguliere scholen onderwijs krijgen, of deelschakelen (in een aantal vakken) in het reguliere onderwijs. Ook hebben we een scenario besproken voor volledig inclusief onderwijs aan nieuwkomers, waarin zij meteen meedoen in het reguliere onderwijs. In dit rapport beschrijven we de voor- en nadelen die de experts hebben aangedragen voor dit scenario.

Belangrijke thema's die in de oplossingsrichtingen naar voren komen zijn: maatwerk in het onderwijs aan nieuwkomers, verbetering van de doorstroom naar het reguliere onderwijs, versterking van de regionale samenwerking en de bekostiging.

Ook komen in deze rapportage oplossingsrichtingen aan bod die niet zozeer te maken hebben met de inrichting van het onderwijs aan nieuwkomers, maar vooral met de uitvoering van het onderwijs aan nieuwkomers. Denk bijvoorbeeld aan de professionalisering van docenten, zodat zij beter toegerust zijn om nieuwkomers effectief te ondersteunen, met aandacht voor taalontwikkelen en trauma-sensitief lesgeven. In de validatiesessies hebben we gezien dat de wenselijkheid en de haalbaarheid van de verschillende oplossingsrichtingen en scenario's verschillen per sector. Sommige oplossingen zijn bijvoorbeeld wenselijker en haalbaarder in het primair onderwijs dan in het voortgezet onderwijs. Het ministerie van OCW kan de geschetste scenario's gebruiken als basis om een visie te ontwikkelen over de toekomst van het onderwijs aan nieuwkomers.

# Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de achtergrond en het doel van dit project. We sluiten af met een leeswijzer.

## 1.1 Achtergrond en doel van het rapport

In Nederland hebben alle kinderen en jongeren die leer- en kwalificatieplichtig zijn, inclusief de nieuwkomers,<sup>1</sup> recht op kwalitatief goed onderwijs. De toename van het aantal nieuwkomers door onder andere internationale ontwikkelingen, zoals arbeidsmigratie of de oorlog in Oekraïne, zorgen voor meer uitdagingen in het onderwijs. Het lerarentekort, vooral in het NT2-onderwijs, en de druk op de asielketen, versterken deze problemen. Tijdelijke oplossingen, zoals de Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen, bieden een korte-termijnverlichting voor het po en vo. Echter, voor een duurzaam stelsel van onderwijs aan nieuwkomers, zijn structurele verbeteringen nodig. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) werkt aan een toekomstvisie om deze verbeteringen te implementeren en is gestart met de tweede fase van een verkenning naar deze verbeteringen.

De toekomstverkenning onderwijs aan nieuwkomers<sup>2</sup> is gestart in het najaar van 2023. Het ministerie van OCW heeft toen in de eerste fase van de toekomstverkenning knelpunten opgehaald die zich voordoen in het onderwijs aan nieuwkomers. De toekomstverkenning richt zich op problemen in het primair onderwijs, het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. De thema's die in deze eerste fase destijds zijn verkend, zijn onder andere de doelgroepen nieuwkomers, leerbehoeften, doorstroom naar vervolgonderwijs, regionale samenwerking en bekostiging.

## 1.2 Doelstellingen van de tweede fase van de toekomstverkenning

De doelstelling van de tweede fase van de toekomstverkenning is om vooruit te kijken naar de invulling van het onderwijs aan nieuwkomers over tien tot vijftien jaar, door oplossingsrichtingen voor de geïdentificeerde knelpunten (deze worden in paragraaf 3.2 beschreven) in de eerste fase te inventariseren. Het ministerie van OCW streeft ernaar om scenario's voor de toekomst van onderwijs aan nieuwkomers te ontwikkelen en deze te onderbouwen door het werkveld hierbij actief te betrekken, om de scenario's vervolgens voor te leggen ter politieke besluitvorming.

---

<sup>1</sup> Wij definiëren nieuwkomersleerlingen als niet-Nederlandse kinderen, die nog maar kort in Nederland verblijven en die de Nederlandse taal onvoldoende beheersen om het onderwijs op een reguliere school te volgen. Wij volgen daarin het onderzoek van SEO en Kohnstamm Instituut naar doelgroepen van nieuwkomers, dat zij op hun beurt baseren op de Onderwijsinspectie. Er worden – vanuit verschillende invalshoeken – andere definities gebruikt, bijvoorbeeld als het gaat om jaren bekostiging of vanuit taalverwervingsperspectief.

<sup>2</sup> Wij spreken in deze verkenning van onderwijs aan nieuwkomers. Onderwijs aan nieuwkomers beslaat al het onderwijs dat nieuwkomers krijgen, zowel in regulier onderwijs als daarbuiten. Nieuwkomersonderwijs gaat specifiek over onderwijsvoorzieningen voor de groep nieuwkomers, zoals gegeven aan de taalscholen en internationale schakelklassen (ISK's). De toekomstverkenning kijkt breder dan alleen de invulling van het nieuwkomersonderwijs, maar moet perspectief bieden voor het gehele onderwijs aan nieuwkomers.

Berenschot is gevraagd om in de tweede fase van de toekomstverkenning te ondersteunen in dit proces.

In de tweede fase van de verkenning was er vanuit het ministerie van OCW behoefte aan een uitgebreide landelijke dialoog om een bredere discussie te voeren over de problemen en oplossingen met betrekking tot onderwijs aan nieuwkomers en het vervolgonderwijs. De dialoog was bedoeld om in gesprek te gaan met diverse belanghebbenden, waaronder schoolleiders, directeuren, bestuurders, gemeenten, wetenschappers, leraren, ouders, leerlingen en studenten. Tijdens die gesprekken stonden de behoeften, uitgangspunten en ideaal- of droombeelden centraal. De vertegenwoordigers kwamen zowel uit het po, het vo als het mbo (bestuurders, schoolleiders en docenten), de gemeenten, koepelorganisaties en beleidsorganisaties. Berenschot heeft gefaciliteerd in het tot stand brengen van deze gesprekken en heeft de landelijke dialoogsessies begeleid.

### 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we onze aanpak en de sessies die we georganiseerd hebben. Ook beschrijven we hoe we de door ons gepresenteerde scenario's hebben getoetst in het veld en welke stakeholders betrokken zijn geweest in dit project. In hoofdstuk 3 schetsen we de context waarin we dit onderzoek plaatsen. Daarna grijpen we terug op de geïnventariseerde knelpunten (paragraaf 3.2) uit de eerste fase van de toekomstverkenning en presenteren we oplossingsrichtingen die we uit het veld hebben meegekregen. In hoofdstuk 4 beschrijven we hoe we tot onze scenario's zijn gekomen, waarna we de scenario's presenteren. Per scenario reflecteren we op de voor- en nadelen op basis van de onderbouwing door de deelnemers aan de sessies. We sluiten af met een reflectie op het onderzoek.

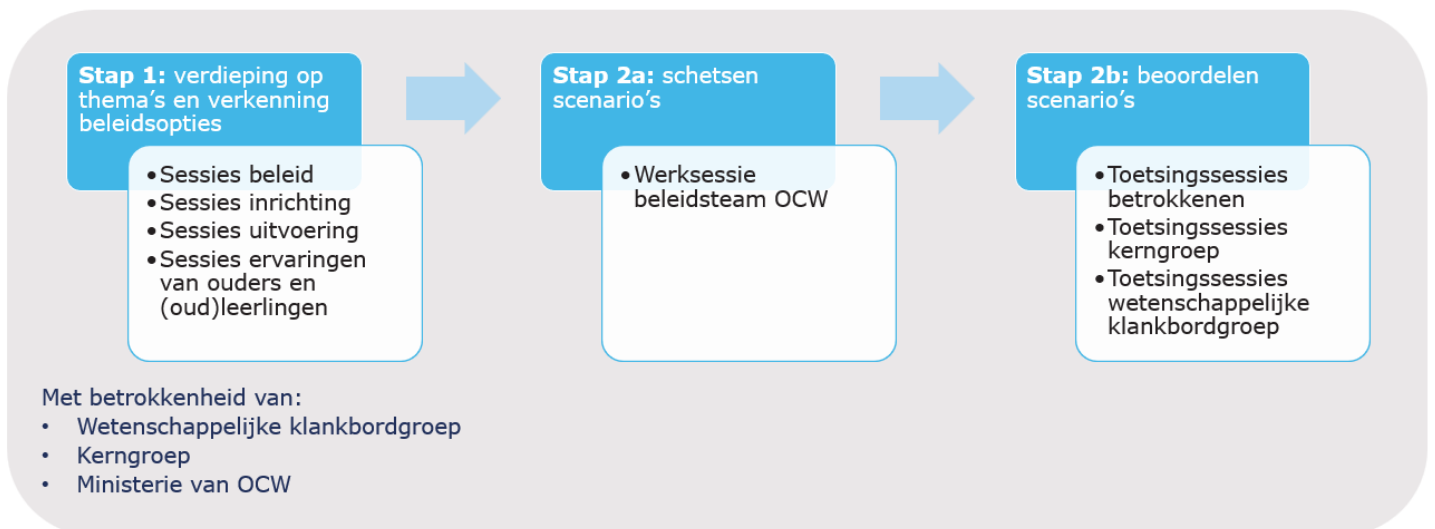
Dit rapport is gebaseerd op de informatie die wij tijdens onze verkenning hebben verzameld en wat ons is aangedragen. Het is belangrijk te benadrukken dat dit geen allesomvattende weergave is van alle mogelijke opties, aangezien ons advies uitsluitend is gebaseerd op de aangedragen oplossingsrichtingen. Het doel van dit rapport is dan ook niet om aan waarheidsvinding te doen of een wetenschappelijke onderbouwing voor verschillende scenario's op te tekenen, maar om een onderbouwde reflectie te bieden op de input die we hebben ontvangen. De uitkomsten in dit rapport zijn een onderdeel van de informatie die het ministerie van OCW kan gebruiken als input voor besluiten rondom de toekomst van het onderwijs aan nieuwkomers.

# Aanpak

Om de tweede gespreksronde op een passende wijze in te richten, is het traject opgedeeld in twee stappen. In dit hoofdstuk omschrijven we de gemaakte keuzes binnen die stappen, de doelgroepen die wij gesproken hebben en de ingezette communicatiekanalen om (potentiële) deelnemers te kunnen bereiken.

## 2.1 Uitgangspunten en keuzes in aanpak

Het stakeholderveld rond het onderwijs aan nieuwkomers zit complex in elkaar.<sup>3</sup> Om zoveel mogelijk van de betrokkenen te vinden, te spreken en bij te laten dragen aan deze verkenning, is onze aanpak opgedeeld in twee overzichtelijke stappen. De stappen zijn overzichtelijk weergegeven in de volgende figuur.



Figuur 1. Aanpak tweede fase toekomstverkenning onderwijs aan nieuwkomers.

In de eerste stap zijn oplossingsrichtingen afkomstig uit de landelijke gesprekssessies met betrokkenen uit het veld verzameld en hebben wij verdiepende sessies gevoerd op basis van de thema's die in de eerste gespreksronde naar voren zijn gekomen. In de tweede stap is alle opgehaalde informatie uit stap 1 vertaald naar een aantal scenario's die vervolgens in toetsingssessies met betrokkenen besproken zijn, aan de hand van een aantal factoren, die

<sup>3</sup> Het onderwijs aan nieuwkomers betreft een complex stakeholderveld omdat het verschillende belanghebbenden (stakeholders) met uiteenlopende belangen, rollen en verantwoordelijkheden omvat. Deze complexiteit ontstaat doordat nieuwkomers vaak te maken hebben met zowel onderwijsgerelateerde als niet-onderwijsgerelateerde behoeften en uitdagingen

gedurende de eerste stap aan bod zijn gekomen als belangrijke randvoorwaarden. Daarnaast hebben de betrokkenen gedurende het gehele traject de mogelijkheid gehad om schriftelijk een bijdrage te delen via een centraal mailpunt ([nieuwkomersonderwijs@berenschot.nl](mailto:nieuwkomersonderwijs@berenschot.nl)) en is er, voor onder andere aanvullende informatie, telefonisch contact geweest met experts uit ons eigen netwerk.

Per stap omschrijven wij de belangrijkste doelstellingen en gehanteerde werkvormen en leggen we uit wie erbij betrokken waren.

### 2.1.1 Stap 1: verdieping op de thema's en verkenning oplossingsrichtingen

Er zijn in een korte doorlooptijd in totaal 21 sessies uitgevoerd met betrokkenen uit onder andere het po, vo, mbo, taalscholen, internationale schakelklassen (ISK's), gemeenten en belangen- en uitvoeringsorganisaties. Wij hebben de sessies op verschillende plekken in Nederland georganiseerd om mensen uit verschillende regio's de kans te geven om aanwezig te kunnen zijn. Zes van de sessies zijn online uitgevoerd. Zie de bijlage voor een uitgebreid overzicht van de gerealiseerde sessies. In totaal hebben 264 mensen vanuit verschillende sectoren en achtergronden hieraan deelgenomen (zie verder ook paragraaf 2.2).

Bij iedere sessie stond de volgende hoofdvraag centraal: wat zijn de behoeften, uitgangspunten en ideaal- of droombeelden van de betrokkenen voor de inrichting van het onderwijs aan nieuwkomers op de lange termijn per sector. Door de sessies op deze manier in te steken, richtten de discussies zich zoveel mogelijk op de oplossingsrichtingen voor de reeds in kaart gebrachte knelpunten in het onderwijs aan nieuwkomers.

Om een zo breed mogelijk palet aan oplossingsrichtingen op te kunnen halen voor de geïdentificeerde knelpunten, hebben wij de sessies georganiseerd in vier verschillende categorieën (beleid, inrichting, uitvoering en ervaringen van ouders en (oud)leerlingen). Iedere categorie heeft een eigen invalshoek met specifieke vragen die passen bij die categorie. Ook is per categorie een gemengde groep betrokkenen uitgenodigd die qua functie en ervaringen passen bij de specifieke gespreksonderwerpen. U vindt hieronder een korte omschrijving per categorie.

#### ➤ **Sessies beleid**

Tijdens de sessies over beleid zijn we ingegaan op algemene oplossingsrichtingen voor de geïdentificeerde knelpunten binnen het onderwijs aan nieuwkomers en de inrichting van een regionale samenwerking. Alle geïnteresseerden konden zich aanmelden voor de sessie, onafhankelijk van de sector waarin de betrokkenen werkzaam zijn.

*Werkvorm: Een 'college tour'-opzet met aanwezigheid van een expertpanel, in de vorm van een open discussie geleid door één moderator.*

#### ➤ **Sessies inrichting**

De sessies over inrichting waren gericht op de volgende vragen: hoe moet doorstroom binnen het onderwijs aan nieuwkomers ingericht worden? Hoe kan er beter ingespeeld worden op behoeften van leerlingen en studenten? En wat is belangrijker: iedereen een plek geven om onderwijs te kunnen volgen of kwalitatief goed onderwijs? De genodigden waren onder andere schoolleiders, koepelorganisaties en bestuurders.

*Werkvorm: een arena met een 'binnen- en buitenring'. Het gesprek wordt gevoerd in de 'binnenring', de 'buitenring' mag input leveren en vragen stellen, geleid door één moderator. Indien de groep te klein bleek, hebben we ervoor gekozen om een open gesprek te voeren, in plaats van een gesprek in de vorm van een arena.*



### ➤ **Sessies uitvoering**

De sessies over de uitvoering richtten zich op dezelfde vragen als in de sessies over de inrichting, maar werden gehouden met schoolleiders, leraren en gemeenten en specifiek per sector (po, vo, mbo). Daarnaast is er een aparte sessie georganiseerd met gemeenten over de uitvoering van het onderwijs aan nieuwkomers en met samenwerkingsverbanden passend onderwijs over hun rol in het onderwijs aan nieuwkomers.

*Werkvorm: een arena met een 'binnen- en buitenring'. Het gesprek wordt gevoerd in de 'binnenring', de 'buitenring' mag input leveren en vragen stellen, geleid door één moderator. Indien de groep te klein bleek, hebben we ervoor gekozen om een open gesprek te voeren, in plaats van een gesprek in de vorm van een arena.*

### ➤ **Sessies over ervaringen van ouders en (oud)-leerlingen**

Tijdens de sessies over de ervaringen van ouders en (oud)leerlingen, zijn we ingegaan op hun ervaringen en op wat er volgens hen mist of verbeterd kan worden.

*Werkvorm: een open gesprek aan de hand van een gespreksleidraad, geleid door één interviewer.*

## 2.1.2 Stap 2: scenario's schetsen en beoordelen

Op basis van alle opgehaalde informatie uit de gespreksessies uit stap 1 (zoals weergegeven in Figuur 1), de bijeenkomsten met de kerngroep, en alle aanvullende informatie die wij aangereikt hebben gekregen van betrokkenen, is een vijftal mogelijke scenario's met oplossingsrichtingen opgesteld (zie hoofdstuk 4). In gesprekken met de kerngroep, de wetenschappelijke klankbordgroep, en het beleidsteam van het ministerie van OCW, evenals toetsingssessies met betrokkenen uit het veld zijn deze scenario's verder vormgegeven en getoetst.

### 2.1.2.1 Schetsen scenario's

Het team Nieuwkomersonderwijs van het ministerie van OCW is tijdens de tweede fase van de toekomstverkenning nauw betrokken geweest bij het proces. Meerdere leden van dit team zijn tijdens verschillende sessies aangehaakt. Daarnaast zijn er aparte sessies met het gehele beleidsteam georganiseerd, om te sparren over de inhoud en voortgang van het proces. Tijdens een van deze sessies zijn de scenario's besproken, die opgesteld waren op basis van de gesprekken uit stap 1, de bijeenkomsten met de klankbordgroep en de overige ontvangen informatie. Aan de hand van deze werksessie zijn de scenario's verder aangescherpt, zodat deze getoetst konden worden tijdens de toetsingssessies.

### 2.1.2.2 Beoordelen scenario's

#### ➤ **Toetsingssessies betrokkenen**

In vier toetsingssessies is samen met in totaal 67 betrokkenen gesproken over de opgestelde scenario's en oplossingsrichtingen. Deze groep van betrokkenen bestaat uit een zo breed mogelijke vertegenwoordiging uit het veld om de invalshoeken per sector te kunnen benoemen. Voorafgaand aan de toetsingssessies is een voorbereidende video naar de deelnemers gestuurd met een uitleg van de door ons opgestelde scenario's. Hen is tevens gevraagd om op basis van deze video een vragenlijst over de scenario's in te vullen, waarin zij een eerste beoordeling van de scenario's konden geven op het gebied van een aantal factoren. Deze factoren zijn door ons opgesteld op basis van alle input uit de eerste gespreksfase, de afgenomen sessies in de tweede fase, en schriftelijke bijdragen die wij hebben ontvangen. Deze resultaten van de vragenlijst dienden als gespreksstarter tijdens de sessies.



*Werkvorm: een voorbereidende video, een vragenlijst over scenario's, break-out-rooms in Teams met maximaal dertien personen per gespreksleider, en een open discussie aan de hand van de resultaten van de vragenlijst.*

➤ **Toetsingssessie kerngroep**

Bij de toekomstverkenning is tevens de kerngroep betrokken, die zich bezighoudt met het onderwijs aan nieuwkomers en hierover regelmatig beleidsmatig met het ministerie van OCW overleg voert. De kerngroep heeft tijdens het proces op meerdere momenten feedback kunnen leveren op de inhoud en voortgang van het proces. Deze groep bestond uit betrokkenen vanuit LOWAN-po en LOWAN-vo, de onderwijsinspectie, de VNG, en de PO-Raad, de VO-raad, Ingrado, MBO Raad en netwerk LPO<sup>4</sup>. Voor bespreking van de voortgang van dit onderzoek, is ook de sectorraad GO (gespecialiseerd onderwijs) eenmalig uitgenodigd en aanwezig geweest.

We hebben voor de kerngroep ook een toetsingssessie georganiseerd met inhoudelijk dezelfde insteek als bij de toetsingssessies. De sessie met de kerngroep vond fysiek plaats. Ook de leden van de kerngroep hebben de voorbereidende video ontvangen en de vragenlijst ingevuld. Met elkaar hebben we gesproken over de opgestelde scenario's. De kerngroep heeft vervolgens nog schriftelijk gereageerd op de besproken scenario's.

*Werkvorm: een voorbereidende video, een vragenlijst over scenario's, en een open discussie aan de hand van de resultaten van de scenario's.*

➤ **Toetsingssessie wetenschappelijke klankbordgroep**

De wetenschappelijke klankbordgroep is gedurende de tweede fase op twee momenten geraadpleegd. De klankbordgroep bestond uit wetenschappers die waren aangedragen door het ministerie van OCW of ze kwamen uit het netwerk van Berenschot. De wetenschappers waren afkomstig van verschillende universiteiten en hogescholen en zijn expert op het gebied van verschillende onderwerpen, zoals meertaligheid, taalontwikkeling en onderwijsrecht.

Voor de wetenschappelijke klankbordgroep hebben we een vergelijkbare toetsingssessie georganiseerd. Ook zij hebben de voorbereidende video ontvangen en hebben de gelegenheid gekregen om de vragenlijst in te vullen. Vervolgens is er gesproken over de opgestelde scenario's. Ook vanuit de wetenschappelijke klankbordgroep is schriftelijke informatie nagestuurd. De deelnemers van de wetenschappelijke klankbordgroep zijn:

- Lies Alons, directeur Onderwijs/Senior adviseur ITTA UvA
- Elles Bulder, professor Living Environment in Transition, Hanze University of Applied Sciences
- Jantien Smit, lector meertaligheid en onderwijs, Hogeschool Utrecht
- Camille Welie, universitair docent NT2, Vrije Universiteit
- Paul Zoontjens, emeritus hoogleraar Onderwijsrecht

*Werkvorm: een voorbereidende video, een vragenlijst over scenario's, en een open discussie aan de hand van de resultaten van de scenario's.*

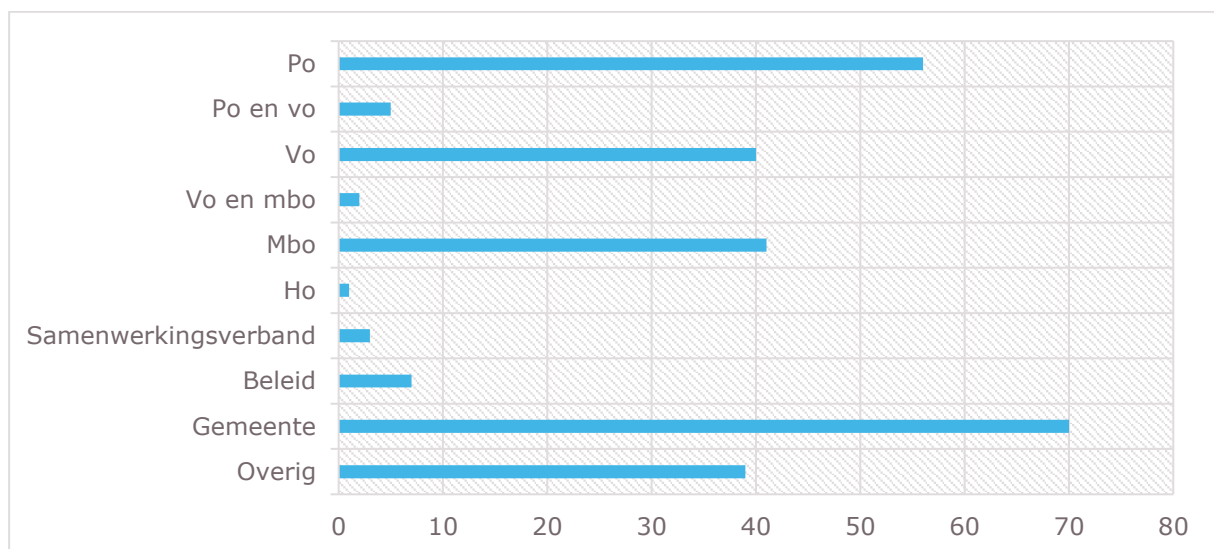
---

<sup>4</sup> Netwerk LPO vormt nu samen met Sectorraad samenwerkingsverbanden vo het Overkoepelend Netwerk Samenwerkingsverbanden (ONS<sub>sv</sub>)

## 2.2 Gesproken betrokkenen

In totaal zijn er meer dan driehonderd personen gesproken vanuit tien verschillende sectoren/invallshoeken. We hebben honderdvijftig mensen vanuit verschillende onderwijsinstellingen gesproken, en zeventig mensen vanuit gemeenten. We hebben tien mensen gesproken die zich bezighouden met het beleid rondom onderwijs aan nieuwkomers of vanuit een samenwerkingsverband passend onderwijs (hierna: samenwerkingsverband). De groep personen die wij onder 'overig' plaatsen bestaat uit personen afkomstig uit bijvoorbeeld sectorverenigingen, belangenorganisaties en universiteiten. In Figuur 2 wordt de verdeling over sectoren van deze personen weergegeven.

Naast de personen die opgesomd staan in de figuur, spraken we nog met betrokkenen, waarvan we geen uitgebreide aanwezigheidslijsten en achtergrond hebben vastgelegd. Het gaat hierbij om zo'n twintig aanwezigen vanuit het onderwijs tijdens de Denk mee met OCW-sessies. Daarnaast spraken we zo'n dertig leerlingen uit het po, vo en mbo. Het betrof hier zowel nieuwkomersleerlingen als niet-nieuwkomersleerlingen (uit leerlingenraden). Tot slot spraken we met vijftien ouders (met kinderen op nieuwkomersvoorzieningen in de sectoren po en vo) in drie verschillende sessies.



Figuur 2: Overzicht sectoren betrokken personen.

### Aanvullende ontvangen informatie

Via onze mailbox hebben wij – in reactie op de sessies en op onze uitnodigingen – veel aanvullende materialen ontvangen. Veel mensen hebben hun argumenten nog eens uiteengezet op de mail of ons aanvullende documenten gestuurd. Deze input is tevens meegenomen in dit rapport.

# Knelpunten en oplossingsrichtingen

In dit hoofdstuk presenteren we de thema's die in de eerste fase van de toekomstverkenning onderwijs aan nieuwkomers besproken zijn. We beschrijven de knelpunten en de oplossingsrichtingen die hiervoor aan bod zijn gekomen. We starten met het beschrijven van de context.

## 3.1 Context

In deze tweede fase van de toekomstverkenning hebben we de betrokkenen gevraagd hun droom- en ideaalbeelden met ons te delen en vooruit te kijken naar de toekomst van het onderwijs aan nieuwkomers over tien tot vijftien jaar. Dit houdt in dat we de betrokkenen actief hebben gevraagd om te proberen buiten de huidige knelpunten te denken en ook zoveel mogelijk los van de context waarin het huidige stelsel is opgebouwd. Echter, volledig los van de knelpunten en de context filosoferen is bij een onderwerp als dit nauwelijks mogelijk: politieke keuzes en randvoorwaarden die lastig te veranderen zijn op de korte, maar ook middellange, termijn, maken bepaalde scenario's meer haalbaar dan andere. Wij starten dit hoofdstuk daarom met een korte uiteenzetting van de context waarin we ons rapport schrijven, en die meegespeeld heeft in de oplossingsrichtingen die betrokkenen ons hebben meegegeven.

### Politieke context

In het kader van de toekomstverkenning van het onderwijs aan nieuwkomers is het belangrijk om de bredere politieke context te benoemen. De politieke context als het gaat om migratie en nieuwkomers, is van invloed op hoe het beleid zich ontwikkelt en daarmee ook op de consequenties voor het onderwijs. De politieke context heeft niet alleen invloed op het aantal nieuwkomers dat Nederland kan verwachten, maar ook op de manier waarop we als samenleving met hen willen omgaan. Hoewel deze politieke ontwikkelingen zeker relevant zijn, is er in deze verkenning bewust voor gekozen om de focus te leggen op de *gewenste* toekomstbeelden van de betrokken partijen uit het veld. Hiermee konden we los van politieke overwegingen nagaan hoe direct betrokkenen zelf het onderwijs aan nieuwkomers in de toekomst zouden willen vormgeven.

### Inclusief onderwijs

Tegelijkertijd is het belangrijk om te erkennen dat deze verkenning niet in een vacuüm plaatsvindt, en wordt uitgevoerd parallel aan ontwikkelingen op andere beleidsdomeinen. Beleidsmatig zet de overheid sterk in op inclusiever onderwijs, met als uiteindelijke doel dat alle leerlingen en studenten, ongeacht hun achtergrond of specifieke onderwijsbehoeften, samen onderwijs volgen. Dit streven sluit aan bij de bredere visie van gelijkheid en gelijke kansen in het onderwijs.

De Wetgeving passend onderwijs, ingevoerd in 2014, is een belangrijk beleidskader voor het funderend onderwijs en het mbo, dat aansluit bij het gedachtengoed van inclusief onderwijs. Het doel van passend onderwijs is dat alle leerlingen met een (extra) ondersteuningsbehoefte, een zo passend mogelijke onderwijsplek hebben en zo dicht mogelijk bij huis. Dat kan in het reguliere, maar ook in het gespecialiseerde onderwijs. In het mbo zijn er in tegenstelling tot in het po en het vo geen scholen voor 'speciaal onderwijs'.

Hoewel de Wet passend onderwijs (voor het po en het vo) een stap in de richting van inclusiever onderwijs is, gaat de huidige beleidsambitie verder dan dat. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft in mei 2024 het *Beleidskader Met elkaar voor alle kinderen en jongeren* aan de Tweede Kamer gepresenteerd. In dit beleidskader is uitgewerkt wat we precies onder inclusief onderwijs verstaan, hoe een inclusieve leeromgeving eruitziet en wat de belangrijkste kenmerken zijn van een inclusieve school. Het streven is om kinderen en jongeren zoveel mogelijk samen dichtbij huis naar school te laten gaan, en samen onderwijs te laten volgen.<sup>5</sup>

Ondanks de beleidsdoelstellingen richting een inclusief onderwijssysteem zijn er nog verschillende uitdagingen. Zo zijn veel reguliere scholen nog niet voldoende toegerust om leerlingen en studenten met specifieke leerbehoeften goed te ondersteunen.<sup>6</sup> Er is behoefte aan meer middelen, om zaken zoals gespecialiseerde leerkrachten, kleinere klassen, en adequate hulpmiddelen, te kunnen realiseren. De geleerde lessen vanuit het organiseren van gespecialiseerd onderwijs en het bieden van onderwijs aan leerlingen met extra ondersteuningsbehoefte, zijn belangrijk voor het ministerie van OCW om mee te nemen in de toekomstverkenning.

Een van de belangrijkste debatten rondom inclusief onderwijs is hoe inclusief onderwijs kan worden georganiseerd zonder dat het ten koste gaat van de kwaliteit van het onderwijs voor alle leerlingen en studenten. Critici van een volledig inclusief model wijzen erop dat het soms beter is om kinderen met zware ondersteuningsbehoeften apart onderwijs te bieden om hen de juiste zorg en aandacht te geven. Voorstanders van inclusie benadrukken daarentegen dat gespecialiseerd onderwijs (het verzorgen van apart onderwijs voor groepen van leerlingen en studenten) kan leiden tot ongelijke kansen en maatschappelijke uitsluiting. Zij pleiten voor betere ondersteuning en maatwerk binnen reguliere scholen, zodat alle leerlingen en studenten, ongeacht hun achtergrond of behoeften, zoveel mogelijk samen onderwijs kunnen volgen. Deze discussie vertoont veel gelijkenissen met de discussie over wat nu precies goed onderwijs aan nieuwkomers is. Ook voor de nieuwkomers in het Nederlandse onderwijs speelt de vraag of zij beter direct binnen het regulier onderwijs kunnen instromen of beter in een aparte voorziening kunnen beginnen onderwijs. Uiteraard zijn de onderliggende vraagstukken qua ondersteuningsbehoefte (bijvoorbeeld het verschil tussen de ondersteuningsbehoefte vanwege een aandoening of de behoefte aan extrataalonderwijs) wel verschillend.

## Aanpalende wetgeving

De toekomst van het onderwijs aan nieuwkomers in Nederland wordt ook beïnvloed door aanpalende wetgeving, zoals de Spreidingswet, de Wet inburgering 2021, en het Europese Asiel- en Migratiepact, die indirect van invloed zijn op de manier waarop nieuwkomers zich door het onderwijs bewegen en worden ondersteund. In het kiezen voor een toekomstig scenario voor

---

<sup>5</sup> [Beleidskader: met elkaar voor alle kinderen en jongeren werken aan een inclusieve leeromgeving | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>6</sup> Zo blijkt uit de meest recente publicatie van de Staat van het Onderwijs dat tien jaar na de invoering van passend onderwijs is de kwaliteit van extra ondersteuning op veel scholen nog steeds onvoldoende is. De kwaliteit van de ontwikkelingsperspectieven en de uitvoering daarvan vertoont gebreken. Scholen hebben vaak geen systematisch zicht op de effectiviteit van de extra ondersteuning. Zie ook: <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/rapporten/2024/04/17/rapport-de-staat-van-het-onderwijs-2024>

onderwijs aan nieuwkomers is het ministerie van OCW daarom gehouden aan een complex veld van wetgeving.

In de sessies verwachtten we niet van de deelnemers dat ze in hun 'droombeelden' de context van deze aanpalende wetgevingen zouden meewegen, hoewel deze wetgeving uiteraard wel heeft geleid tot bepaalde randvoorwaarden die de deelnemers als belangrijk hebben aangemerkt. Het ministerie van OCW vindt het belangrijk dat in de uitwerking van het stelsel van het onderwijs aan nieuwkomers de verschillende beleidsdomeinen, zoals onderwijs, huisvesting en inburgering, aan elkaar zijn verbonden.

### 3.1.1 Sectorale verschillen

Veel van de onderwerpen die aan bod kwamen tijdens de sessies hadden betrekking op de leeftijd van leerlingen en de verschillen tussen de sectoren. De verschillende oplossingsrichtingen hebben bijvoorbeeld andere implicaties voor verschillende leeftijdsgroepen. Hiernavolgend geven we per sector aan waar de verschillen zitten en waardoor een one-size-fits-all-oplossing niet werkt.

#### Primair onderwijs

In het primair onderwijs ligt de focus op taalverwerving, met name het Nederlands als tweede taal (NT2). Nieuwkomers worden vaak geplaatst in speciale nieuwkomersscholen of taalklassen binnen een reguliere school, waar ze intensieve taallessen krijgen. Zodra leerlingen voldoende taalvaardigheid hebben, stromen ze door naar reguliere klassen. Het curriculum richt zich op basisvaardigheden zoals taal, rekenen, en sociaal-emotionele ontwikkeling. Er is veel ruimte voor spelend leren en aanpassing aan de nieuwe omgeving. Voor jongere kinderen is het eenvoudiger om in te stromen in het reguliere onderwijs, omdat de leersituaties en taaltaken daar nog eenvoudiger zijn en nieuwkomersleerlingen dus relatief snel mee kunnen komen met de lessen.

#### Voortgezet onderwijs

Nieuwkomers in het voortgezet onderwijs worden meestal geplaatst in Internationale Schakelklassen (ISK). Het doel van de ISK is om de leerlingen voor te bereiden op instroom in het reguliere vo of mbo. De nadruk ligt op het aanleren van de Nederlandse taal én het kennismaken met de zaak- en praktijkvakken (en de taal die daarbij hoort) uit het vervolgonderwijs. Leerlingen in het vo worden niet alleen op hun taalvaardigheid getoetst, maar ook op hun cognitieve ontwikkeling om te bepalen op welk niveau ze in kunnen stromen. Ook zijn er ISK's die werken met observatie-instrumenten en op basis daarvan meer in lijn met het leerpotentieel kunnen adviseren. Er is meer variatie in het startniveau van de leerlingen, wat betekent dat individuele begeleiding van groot belang is. De overstap naar regulier onderwijs is vaak uitdagend, vooral vanwege het feit dat de Nederlandse taal nog in ontwikkeling is of het reguliere onderwijs niet adequaat aansluit bij de reeds aanwezige voorkennis van de nieuwkomers. Het onderwijs in Nederland is erg talig en vaak zijn de nieuwkomersleerlingen na twee jaar nog niet talig genoeg om op het juiste niveau onderwijs te volgen.

#### Middelbaar beroepsonderwijs

Voor wat betreft het mbo-onderwijs bestaat er momenteel geen wettelijke taak voor mbo-instellingen om specifiek nieuwkomersonderwijs te verzorgen. In het mbo zijn er geen aparte nieuwkomersscholen. De constructies die wel voorkomen in het mbo zijn het uitbesteden van de ISK van een vo-school aan de mbo- en entreeopleidingen. De roc's hebben deze ISK's op eigen initiatief aangepast aan de nieuwkomers (entree voor anderstaligen). In de praktijk komen nieuwkomersstudenten vaak op de entreeopleiding terecht. Dat heeft ook te maken met de taaleisen die worden gesteld aan een diploma op mbo 2-, 3- of 4-niveau. Bij de entreeopleidingen gelden deze taaleisen niet. Bij de doorstroom vanuit de ISK is het momenteel lastig om het juiste

niveau voor de student te kiezen. Vaak is het taalniveau na twee jaar ISK niet voldoende om te voldoen aan het verwachte kennis- en (taal)vaardigheidsniveau op mbo-opleidingen. In z'n algemeen is de zorg dat nieuwkomers het onderwijs zonder startkwalificatie (voortijdig) verlaten als ze niet de juiste ondersteuning en begeleiding krijgen. Omdat het risico op uitval binnen het mbo bestaat, staan niet alle mbo-instellingen vooraan om nieuwkomersstudenten aan te nemen. Een gedeelte van de studenten dat achttien wordt, moet een inburgeringstraject gaan uitvoeren, waardoor ze uit beeld raken in het onderwijs terwijl ze bijvoorbeeld hun mbo-opleiding hadden kunnen afronden, als zij deze mogelijkheid hadden gekregen. Voor dit onderzoek zijn we uitgegaan van studenten die onder de leer- en kwalificatieplicht vallen (zestien tot achttien jaar), maar de conclusies kunnen ook nuttig zijn voor groepen studenten die iets ouder zijn en nog geen eerdere opleiding hebben gevolgd.

## 3.2 Overzicht thema's uit de eerste fase

Deze rapportage heeft zoals in hoofdstuk 1 omschreven betrekking op de tweede fase van de toekomstverkenning, en we bespreken hier de verschillende oplossingsrichtingen die door de stakeholders zijn aangedragen voor de problematiek rondom het onderwijs aan nieuwkomers. Er wordt dus verder gebouwd op het gebied van de problematiek die is samengebracht in een eerdere fase van de toekomstverkenning (fase 1). De belangrijkste verbetervragen zijn gebundeld in de Kamerbrief 'stand van zaken nieuwkomersonderwijs'.<sup>7</sup> Navolgend schetsen we de vier thema's, die in de eerste fase van de toekomstverkenning zijn geïnterviewd, zodat het helder is op basis van welke thema's we verder onderzoek hebben gedaan in fase 2. In de Kamerbrief van april 2024 worden de knelpunten omschreven die zijn vergaard door het ministerie van OCW in de eerste fase. Het gaat om de volgende vier thema's:

1. Maatwerk: de wijze waarop ingespeeld kan worden op de verschillende leerbehoeften binnen de doelgroep.
2. Het verbeteren van de doorstroom van leerlingen en studenten na de eerste fase van het onderwijs aan nieuwkomers naar het vervolgonderwijs, inclusief het mbo.
3. De manier waarop meer regionale samenwerking het onderwijs kan helpen.
4. De randvoorwaarden die nodig zijn om in te spelen op fluctuaties in de leerlingaantallen.

## 3.3 Overzicht knelpunten en oplossingsrichtingen

We beschrijven in de volgende paragrafen per geïdentificeerd thema de punten die in onze sessies nogmaals benadrukt zijn, én de aanvullingen op de knelpunten die we in deze sessies hebben verzameld.

Vervolgens beschrijven we per thema de oplossingsrichtingen die in de sessies en aanvullende documentatie aan ons zijn voorgelegd. In sommige gevallen gaat het om al bestaande oplossingsrichtingen, gebaseerd op voorbeelden die goed werken bij scholen en in bepaalde regio's. Er zijn zaken, zoals het belang van professionalisering, die relevant zijn voor alle sectoren in het onderwijs, terwijl andere punten specifiek bedoeld zijn voor een bepaalde onderwijssector, zoals het volgen van keuzevakken. Dit onderscheid nemen wij waar mogelijk mee in de beschrijving van de oplossingsrichtingen, maar is niet overal expliciet gemaakt. In paragraaf 3.4 geven we een opsomming van de oplossingsrichtingen, waarbij we aangeven welke oplossingsrichting (vooral) voor welke sector relevant kan zijn.

---

<sup>7</sup> Kamerbrief stand van zaken nieuwkomersonderwijs, 9 april 2024. <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-0c4737aa340f2cec134837d0e2b60c8c8351dc71/pdf>

We benadrukken hier nogmaals dat de hieronder omschreven oplossingsrichtingen voortkomen uit gesprekken met het veld en niet zijn getoetst op beleidsmatige wenselijkheid of uitvoerbaarheid.

### 3.3.1 Maatwerk: de wijze waarop ingespeeld kan worden op de verschillende leerbehoeften binnen de doelgroep.

#### Reflectie op knelpunten

In de sessies wordt meermaals benadrukt dat nieuwkomers een zeer diverse groep vormen, met uiteenlopende cultuur-talige achtergronden en (taal)leerbehoeften, waardoor het reguliere onderwijs niet altijd voldoende aansluit. Er is zowel diversiteit tussen de nieuwkomersleerlingen in de verschillende onderwijssectoren, waar zij een verschillende benaderingswijze per sector vragen, als diversiteit *binnen* de sectoren, waar bijvoorbeeld verschillen in achtergrond tussen leerlingen een rol spelen. Sommige van deze leerlingen en studenten komen bijvoorbeeld uit situaties waarin zij trauma's hebben opgelopen, nog nooit naar school zijn geweest of moeten wennen aan een compleet nieuwe cultuur. Of het zijn leerlingen en studenten uit gezinnen van arbeidsmigranten, die weinig geïntegreerd zijn in de Nederlandse samenleving. Dit maakt het lastig voor hen om zich direct te oriënteren op het Nederlandse onderwijssysteem in het vo en mbo.

Daarnaast bestaat ook het beeld in het veld dat het huidige onderwijs sterk gericht is op toetsen en prestaties, wat niet altijd een representatief beeld geeft van het leerpotentieel van nieuwkomers. Dit zorgt ervoor dat leerlingen en studenten vaak worden beoordeeld op basis van hun taalvaardigheid in het Nederlands, terwijl hun capaciteiten mogelijk veel hoger liggen. Zo hebben nieuwkomers vaak allerlei kennis en vaardigheden ontwikkeld in andere talen dan het Nederlands; deze blijven vaak ongezien en onbenut in het onderwijs. Bovendien is er een gebrek aan docenten met expertise in Nederlands als tweede taal (NT2) en trauma-sensitief lesgeven, wat de ondersteuning van deze groep verder bemoeilijkt. Zo geven deelnemers aan de sessies aan dat de ondersteuning voor leerlingen en studenten met (extra) ondersteuningsbehoeften, zoals nieuwkomerskinderen met autisme of andere stoornissen, in de praktijk vaak ontoereikend blijkt, vooral omdat de ondersteuningsstructuren niet altijd zijn ingericht op niet-Nederlandstalige kinderen. In het po is deze expertise meer voorhanden dan in het vo en mbo.<sup>8</sup> Dit leidt ertoe dat het voor leerlingen met complexe ondersteuningsbehoeften vaak lastig is om een zo passend mogelijke plek te vinden, omdat zowel het nieuwkomersonderwijs (in het reguliere onderwijs) als het gespecialiseerde onderwijs onvoldoende toegerust zijn.

Om goed in te kunnen spelen op de diversiteit binnen de doelgroep nieuwkomersleerlingen, en aan te sluiten bij hun leerpotentieel, benadrukken de deelnemers de roep om maatwerk.

#### Aangedragen oplossingsrichtingen

Tijdens de sessies zijn er verschillende oplossingsrichtingen genoemd om beter te kunnen inspelen op verschillende leerbehoeften van nieuwkomersleerlingen en -studenten.

Een van de belangrijkste uitgangspunten is het **centraal stellen van het leerpotentieel** van nieuwkomers. Dit vergt een omslag in de manier van denken bij scholen en docenten: in plaats van enkel naar toetsresultaten te kijken, moet er ruimte zijn om de volledige ontwikkelingsmogelijkheden van een leerling of student in kaart te brengen. Dit kan bijvoorbeeld door het uitvoeren van een verlengde intake, waar niveau en ondersteuningsbehoefte, maar ook zaken als motivatie en schoolse vaardigheden in kaart worden gebracht.<sup>9</sup> Dit sluit aan bij het concept van 'growth mindset', waarbij de nadruk ligt op het vermogen van leerlingen en studenten

---

<sup>8</sup> In het mbo verschilt de expertise en ervaring met nieuwkomers vaak per mbo-niveau. Op entreeniveau is er meer ervaring met nieuwkomers dan op de andere niveaus.

<sup>9</sup> <https://www.ita.uva.nl/projecten/goed-van-start-een-verlengde-intake-in-de-isk-63>



om zich te ontwikkelen en te groeien, ongeacht hun huidige niveau. Hierbij wordt door de deelnemers aan de gespreksessies bijvoorbeeld voorgesteld om te werken met een **ontwikkelportfolio**, waarin de vooruitgang op het gebied van taal, inhoudelijke vakken, sociaal-emotionele ontwikkeling en specifieke ondersteuningsbehoeften wordt bijgehouden. Dit biedt een veelomvattender beeld van de leerling of student en helpt scholen gericht in te spelen op hun leerpotentieel. Dit idee past goed binnen bredere trends in het onderwijs, zoals de beweging naar het gepersonaliseerd leren, waarbij de individuele leerroute van een leerling of student centraal staat. Ook het benutten van de thuishalen (**meertaligheid**) als hulpbron kan helpen om het leerpotentieel van leerlingen en studenten beter te benutten. De leerling kan hiermee voortbouwen op de al aanwezige kennis en vaardigheden en de docent kan beter in beeld krijgen wat een kind kan, en wat mogelijk een passende volgende stap in het onderwijsproces is.

Uit gesprekken met (oud-)leerlingen blijkt dat het een grote frustratie van de nieuwkomers is dat zij enkel op toetsresultaten beoordeeld worden, doordat het begrip van de Nederlandse taal volgens hen een (te) grote rol speelt in veel vakken. Zij vertellen het gevoel te hebben dat er niet verder gekeken wordt naar hun talenten en zij hun ambities daardoor niet kunnen nastreven, zelfs wanneer er goed gescoord wordt op de vakken waar de Nederlandse taal een minder grote rol speelt (bijvoorbeeld rekenen).

Scholen moeten volgens de deelnemers van de sessies daarnaast de vrijheid krijgen om **flexibel in te spelen op de verschillende leerbehoeften** van hun leerlingen en studenten. Dit betekent dat ze minder strikt zouden willen vasthouden aan landelijke normen en kaders, zodat er ruimte is voor maatwerk. Dit geldt vooral voor het vo en het mbo. In plaats van een uniform curriculum, zou een flexibeler leerprogramma moeten worden ontwikkeld dat specifiek inspeelt op de sociaal-emotionele- en onderwijsbehoeften van nieuwkomers. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat sommige leerlingen en studenten meer tijd besteden aan hun taalontwikkeling, terwijl anderen eerder doorstromen naar reguliere vakken in het vo. Voor studenten in een beroepsopleiding in het mbo kan dit bijvoorbeeld door hen meer tijd te bieden om tijdens de beroepsopleiding hun Nederlands te verbeteren. Flexibiliteit in het curriculum in het regulier onderwijs sluit aan bij de behoefte om onderwijs meer adaptief te maken, een trend die internationaal steeds meer navolging krijgt, zeker in omgevingen waar leerlingen en studenten met uiteenlopende achtergronden samenkomen.

Een andere suggestie betreft de aanwezigheid van **een NT2-expert of een nieuwkomersspecialist op elke basisschool, middelbare school en mbo**. Deze NT2-expert of nieuwkomersspecialist heeft idealiter zowel kennis van taal/meertaligheid als van cultuur- en traumasensitief lesgeven. De NT2-expert dient breder te kunnen kijken dan NT2, en ook oog te hebben voor de ontwikkeling van taalvaardigheid aan de hand van vakken in het reguliere onderwijs. De NT2-expert zorgt dus idealiter voor doorlopende aandacht voor taalontwikkelen lesgeven in het vervolgonderwijs.<sup>10</sup> Deze professionals kunnen niet alleen de specifieke behoeften van nieuwkomers ondersteunen, maar ook een brug slaan naar regulier onderwijs.<sup>11</sup> Dit biedt leerlingen en studenten continuïteit in begeleiding, wat helpt bij een succesvolle integratie. Het inzetten van experts past binnen een bredere trend in het onderwijs om specialistische kennis in huis te halen, vooral gezien de toenemende diversiteit in de klas. (Oud-)leerlingen hebben tevens aangegeven dat het een vertrouwder gevoel geeft als er personen aanwezig zijn op reguliere scholen die zich volledig inzetten op het gebied van dit onderwerp, zodat zij er gevoelsmatig niet alleen voor staan.

---

<sup>10</sup> Een manier (namelijk met het concept Drieslag NT2) om hiermee aan de slag te gaan voor scholen, wordt momenteel geïmplementeerd door het ITTA UvA met scholen: [Drieslag NT2 biedt inspiratie - ITTA \(uva.nl\)](#).

<sup>11</sup> Zie bijvoorbeeld de nieuwkomersspecialisten die in de Utrechtse regio worden opgeleid: [Invoering en monitoring stedelijk netwerk nieuwkomers | Hogeschool Utrecht \(hu.nl\)](#).

Daarnaast werd het belang van **trauma- en cultuursensitief onderwijs** benadrukt in alle sectoren. Nieuwkomers komen vaak uit instabiele of traumatische omstandigheden en hebben behoefte aan onderwijs dat hierop is afgestemd. Dit betekent dat docenten getraind moeten worden om deze kinderen niet alleen op onderwijsinhoudelijk gebied te ondersteunen, maar ook om om te gaan met trauma en culturele verschillen. Trauma-sensitief onderwijs is een aanpak die steeds meer aandacht krijgt, vooral in het licht van de vluchtelingencrisis en de toename van migratie. Dit type onderwijs vraagt om een diepe pedagogische heroriëntatie, waarbij leraren niet alleen kennisoverdragers zijn, maar ook fungeren als emotionele steunpilaren voor hun leerlingen en studenten.

Ook werd geopperd om **keuzevakken voor het vo en vooral het mbo** aan te bieden, met als doel leerlingen beter voor te bereiden op hun overstap naar het vervolgonderwijs. Ook werd het idee geopperd om **terugkommiddagen (bij de nieuwkomersvoorziening) te organiseren** voor degenen die (recent) zijn doorgestroomd. Deze aanpak kan gezien worden als een manier om de doorstroom te verbeteren en leerlingen meer autonomie te geven over hun eigen leerproces. Dit sluit aan bij de trend van 'zelfsturend leren', waarbij leerlingen meer eigenaarschap krijgen over hun leertraject.

Tot slot werd er gepleit voor de ontwikkeling van **innovatieve onderwijsmodellen die flexibel en adaptief zijn**, om beter te kunnen inspelen op de veranderende behoeften van nieuwkomers. Dit geldt voor alle sectoren, maar vooral het vo en het mbo. Dit kan variëren van blended learning (een combinatie van digitaal en fysiek onderwijs) tot onderwijs waarbij de focus ligt op projectmatig werken en samenwerking. Dergelijke modellen kunnen de leerervaring dynamischer en relevanter maken voor nieuwkomers, die vaak met een unieke set vaardigheden en ervaringen aankomen.

### 3.3.2 Het verbeteren van doorstroom van leerlingen en studenten na de eerste fase van onderwijs aan nieuwkomers naar het vervolgonderwijs, inclusief het mbo

#### Reflectie op knelpunten

De doorstroom na de eerste fase van het nieuwkomersonderwijs is afhankelijk van de adviezen vanuit de taalklas of de ISK en daarmee kwetsbaar. Ook het 'aannamebeleid' van de ontvangende school in het voortgezet onderwijs of het middelbaar onderwijs, speelt hierin een rol; zij kunnen NT2-leerlingen niet altijd goede begeleiding bieden in hun voortgezette tweedetaalverwerving. In de sessies wordt benoemd dat de mate van contact en samenwerking hierin cruciaal zijn, en behoorlijk kunnen verschillen per school/regio. Daar waar de contacten het intensiefst zijn, verloopt de doorstroom over het algemeen soepeler. Een nieuwkomer heeft namelijk extra aandacht nodig om een zogenaamde zachte landing te kunnen maken. Daar komt ook bij dat er vooral wordt gekeken naar het taalniveau van de leerlingen en studenten en te weinig naar het leerpotentieel. Voor zowel de taalvaardigheid als voor de capaciteiten op het gebied van de zaakvakken, geldt dat de niveaubepaling een momentopname is. Hierdoor kan het zijn dat de kennis en vaardigheden die reeds aanwezig zijn in andere talen dan het Nederlands niet worden gezien of getoetst, en dus niet worden benut. Daarnaast worden mogelijk ook de mogelijkheden voor groei en ontwikkeling te laag ingeschat, doordat de taalvaardigheid nog in ontwikkeling is.

De overgang van nieuwkomers vanuit de internationale schakelklassen (ISK's) naar het vervolgonderwijs verloopt soms moeizaam, ervaren deelnemers aan de sessies. Dit komt doordat er niet altijd voldoende begeleiding is tijdens deze cruciale overgangsfase. De overdracht tussen de ISK's en het vervolgonderwijs verloopt niet altijd soepel, wat ertoe leidt dat leerlingen onvoldoende voorbereid zijn op de volgende stap in hun onderwijsloopbaan. Bovendien blijken de instroomniveaus in het mbo, waar veel nieuwkomers terechtkomen, vaak te hoog voor NT2-

leerlingen, omdat hun taalvaardigheid nog niet voldoende op niveau is.<sup>12</sup> Hierdoor wordt de toegang tot het mbo bemoeilijkt en ontstaan er kansenongelijkheden. Daarnaast hebben veel nieuwkomers die de stap naar regulier onderwijs maken behoefte aan extra begeleiding en ondersteuning (onder andere bij de ontwikkeling van schoolse taalvaardigheid). Dit is niet altijd beschikbaar in de mate waarin dat nodig is. Deze leerlingen en studenten gaan daardoor minder snel vooruit dan mogelijk is en komen daardoor niet volledig tot hun recht in het reguliere onderwijs. Dit speelt vooral in het vo en het mbo.

## Aangedragen oplossingsrichtingen

Tijdens de sessies is herhaaldelijk benadrukt dat de doorstroom van nieuwkomers naar het vervolgonderwijs een kritiek punt is in het traject van deze leerlingen. Verschillende oplossingsrichtingen zijn genoemd die kunnen bijdragen aan een soepeler overgang van de Internationale Schakelklas (ISK) naar regulier onderwijs in het vo of het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). De kern van deze oplossingen ligt in het creëren van meer structuur en ondersteuning voor zowel leerlingen als scholen tijdens deze overgangsfase.

Een van de meest genoemde oplossingen is het organiseren van een **warme overdracht tussen de ISK en het vervolgonderwijs binnen het vo en het mbo**. Waar traditionele overdrachten vaak gezien worden als een formeel proces, waarbij de informatie in een dossier wordt overgedragen, is een warme overdracht veel persoonlijker en zorgvuldiger. Ook hier is de eerdergenoemde verlengde intake een goed instrument om deze warme overdracht te faciliteren. Wat hierbij tevens kan helpen, is het inzetten van bindende uitstroomadviezen, waarbij het advies van de ISK leidend is voor de vervolgschool, vergelijkbaar met het systeem dat gebruikt wordt in het primair onderwijs.<sup>13</sup> Dit zorgt ervoor dat nieuwkomers niet worden beoordeeld op hun Nederlandse taalvaardigheid, maar op hun volledige potentieel. Het overnemen van het advies door reguliere middelbare scholen en het mbo zou een standaard moeten worden, zodat er altijd een plek voor deze leerlingen en studenten is, wat nu vaak niet het geval is door bureaucratische of administratieve obstakels.

De inzet van **doorstroomcoaches** werd verschillende malen genoemd als manier om de warme overdracht te faciliteren. Deze professionals zijn gespecialiseerd in de doelgroep, zowel waar het gaat om de achtergrond als leeftijd van de leerlingen, en zij kunnen de overgang begeleiden door de procedure (van de overstap tussen nieuwkomersonderwijs en een reguliere school) in goede banen te leiden en als brug te fungeren tussen de ISK en de vervolgscholen. Ze zorgen ervoor dat er strakke afspraken worden gemaakt over het moment en de wijze van doorstroming, zodat nieuwkomers niet onnodig lang blijven hangen in de ISK, wat hun verdere ontwikkeling kan vertragen. Doorstroomcoaches bieden daarnaast ook persoonlijke begeleiding aan leerlingen en studenten, wat kan bijdragen aan hun sociaal-emotionele stabiliteit tijdens deze cruciale overgangsfase.

Een van de belangrijkste aandachtspunten voor scholen die nieuwkomers ontvangen, is het bieden van **extra ondersteuning en begeleiding in het reguliere onderwijs in alle sectoren**. Het doorstromen naar regulier onderwijs kan voor nieuwkomers extra uitdagend zijn, vooral als hun taalvaardigheid nog niet voldoende is ontwikkeld. Daarom is het cruciaal dat deze leerlingen en studenten, ook na hun overgang, extra ondersteuning blijven ontvangen, bijvoorbeeld van NT2-

---

<sup>12</sup> In de wet kent de entreeopleiding een drempelloze toegang; er is dus ook geen instroomeis op het gebied van taal. In de praktijk vinden sommige mbo's dit toch lastig omdat ze zich niet toegerust voelen om studenten met een zeer laag taalniveau onderwijs te geven. Op de andere mbo-niveaus is er wel een taaleis voor het behalen van het diploma (diplomavereiste), maar niet bij het instromen op de opleiding.

<sup>13</sup> LOWAN heeft in zijn leerroutes standaarden geformuleerd die hier richting aan geven, en heeft in de leerroutes onderscheid gemaakt tussen acht uitstroomprofielen. Zie ook: [Uitstroomprofielen ISK - LOWAN](#). Een goede samenwerking tussen de nieuwkomersvoorziening en het vervolgonderwijs is hierin essentieel.

experts die helpen met de taalontwikkeling, en mentoren die leerlingen en studenten op sociaal-emotioneel vlak begeleiden. Hierbij is het dus van belang dat leraren in het regulier onderwijs beter onderlegd worden in het taalontwikkeld lesgeven. Dit vraagt om adequate bekostiging, zodat scholen de middelen hebben om deze extra begeleiding te bieden. Het ontbreken van deze structurele ondersteuning zorgt er vaak voor dat leerlingen en studenten snel vastlopen in het reguliere onderwijssysteem.

Om te zorgen dat leraren in het regulier onderwijs voldoende toegerust zijn om ook nieuwkomersleerlingen en studenten te onderwijzen, is een **professionaliseringsslag** nodig in alle sectoren, maar vooral in het vo en het mbo, omdat de behoefte aan expertise daar volgens de deelnemers hoger is dan in het po. In het po kunnen leerlingen zich de stof sneller eigen maken, doordat het niveau van de stof nog lager ligt. Daarnaast is po minder vakgericht georganiseerd met de klas als uitvalsbasis, waardoor de leraar beter in staat is om te differentiëren en om te gaan met individuele behoeften van leerlingen. Deze professionaliseringsslag kan op verschillende manieren gemaakt worden en reikt van een korte NT2-bijscholing tot het erkennen van NT2 als schoolvak en daar dus een bevoegdheid voor te eisen, en/of NT2 als vast onderdeel in de lerarenopleiding opnemen. Momenteel zijn er verschillende routes om NT2-docent te worden, bijvoorbeeld via een post-hbo-opleiding of een minor bij de lerarenopleiding.<sup>14</sup>

Verder werd het belang van **landelijke richtlijnen voor een doorlopende leerlijn** benadrukt. Op dit moment verschilt de overgang van de ISK naar het vervolgonderwijs per regio, bijvoorbeeld in de mate van ondersteuning in het regulier onderwijs, wat leidt tot kansenongelijkheid. Landelijke richtlijnen zouden helderheid moeten scheppen over de verwachtingen en vereisten voor deze overgang van de ISK naar het vervolgonderwijs, zodat er meer uniformiteit is in de manier waarop nieuwkomers doorstromen naar het regulier onderwijs en het mbo. Dit omvat ook het bieden van een duidelijke structuur voor de begeleiding en ondersteuning die nieuwkomers ontvangen nadat ze zijn doorgestroomd. Zonder heldere richtlijnen blijven scholen en regio's verschillen in hun aanpak, wat kan leiden tot inconsistente en soms inadequate ondersteuning. Richtlijnen kunnen op gespannen voet staan met de wens voor meer maatwerk. Echter, als de richtlijnen zo worden opgesteld dat ze mogelijkheden bieden, kan dit ook leiden tot een minimum kwaliteitsniveau, met ruimte voor regionale of lokale invulling. Het werken met **uniforme uitstroomprofielen in de ISK's** kan hier bijvoorbeeld bij helpen. Dat helpt ook bij het maken van de afspraken met het regulier onderwijs: voor de ontvangende school is het duidelijker wat ze van de NT2-leerlingen kunnen verwachten, hoe de leerling leert om het niveau van de leerstof in de ISK bij te kunnen houden en welke extra ondersteuning er nodig is in de context van het vo en het mbo. LOWAN heeft in zijn leerroutes standaarden geformuleerd die hier richting aan geven. In acht uitstroomprofielen wordt aangegeven welke verschillende onderwijsloopbanen er mogelijk zijn voor de ISK-leerlingen, welk NT2-niveau daarbij hoort en wat er nodig is voor een goede doorstroom.<sup>15</sup>

Tot slot werd door professionals uit het vo en mbo het idee van **drempelklassen** genoemd als een effectieve manier om nieuwkomers beter voor te bereiden op hun doorstroom naar regulier onderwijs.<sup>16</sup> Drempelklassen bieden leerlingen een tussenfase waarin ze hun taal- en studievaardigheden kunnen versterken voordat ze definitief doorstromen. Deze drempelklassen worden bijvoorbeeld aan het eind van de ISK georganiseerd of als klas in het regulier onderwijs ingevoerd. Dit voorkomt dat leerlingen te snel de overstap maken, waardoor ze in het reguliere

---

<sup>14</sup> Zie ook het onderzoek van Berenschot naar Potentiële NT2-docenten – Belemmeringen en randvoorwaarden: <https://open.overheid.nl/documenten/3002416f-fc1d-4f5b-a6cd-daa9a8dd3b29/file>.

<sup>15</sup> [Uitstroomprofielen ISK - LOWAN](#)

<sup>16</sup> Een dergelijke drempelklas moet wel ingericht worden op zo'n manier dat het niet een extra schakeljaar wordt, dat overlapt met de schakelklassen zoals geboden in de taalklassen po en de ISK, en werkt dus alleen onder bepaalde condities, zoals bijvoorbeeld duidelijke voorwaarden over doorstroom, of lessen volgen in zowel de reguliere klas als drempelklas.

onderwijs tegen grote problemen aanlopen. Drempelklassen bieden een veilige en gestructureerde omgeving (namelijk in de context van een klas) waarin leerlingen en studenten zich kunnen ontwikkelen, zonder de druk van directe integratie in een reguliere klas. Dit concept sluit aan bij het bredere idee van gepersonaliseerd en gefaseerd leren, dat steeds meer voet aan de grond krijgt in het Nederlandse onderwijs.

Specifiek voor het mbo worden oplossingen geopperd in de **samenwerking tussen de ISK en het mbo**, die zowel tegemoetkomen aan de aandacht voor taal als aan het leren van een vak. Direct instromen in het mbo lukt niet altijd. Een samenwerking met de ISK (bijvoorbeeld waar het taalonderwijs wordt uitbesteed aan een ISK of waar het beroepsonderwijs wordt uitbesteed vanuit een ISK naar het mbo) is hiervoor kansrijk. Extra aandacht moet worden besteed aan jongeren die bijna inburgeringsplichtig zijn. Voor hen is het zo dat zij in sommige gevallen vanuit de ISK – als zij achttien worden – doorstromen naar een inburgeringstraject. Met uitzondering van de onderwijsroute is het op de andere inburgeringsroutes (B1- en Z-route) soms moeilijk om jongeren na de inburgering voor het onderwijs te behouden. In sommige regio's wordt onderwijs en inburgering gecombineerd, zoals de B1-Entree route: waarbij een combinatie wordt gemaakt van de leerroute B1 vanuit de inburgering en een volwaardige mbo-1 opleiding. Maar dat is geen landelijk dekkend aanbod. Gemeenten, die de regierol op inburgering hebben, maken hier op dit moment hun eigen keuzes in. Afspraken over de doorstroom zijn belangrijk, maar het is tevens belangrijk om kritisch te blijven over hoe zwaar die afspraken wegen bij bijvoorbeeld de toelating. Zo is het niet (altijd) in het belang van de jongere als het vervolgonderwijs hem of haar 'moet' toelaten, ongeacht de competenties en voorkeuren. Eventuele negatieve effecten komen dan wellicht later in de school- of werkloopbaan naar voren. Dus ook bij doorstroom moet maatwerk mogelijk blijven.

### 3.3.3 De manier waarop meer regionale samenwerking het onderwijs kan helpen

#### Reflectie op knelpunten

Deelnemers aan de sessies benadrukken het belang van goede samenwerkingsrelaties en gedeelde verantwoordelijkheid. Voor de toekomstige inrichting van het onderwijs aan nieuwkomers, of dat binnen of buiten regulier onderwijs is, is het van belang dat er goed samen wordt gewerkt op dit thema, vooral op regionaal niveau. Hoewel in sommige regio's goed wordt samengewerkt tussen scholen, gemeenten en andere betrokkenen, zijn deze samenwerkingen niet overal even sterk ontwikkeld. Dit betekent dat de ondersteuning en de kennisdeling rondom onderwijs aan nieuwkomers sterk kunnen variëren tussen de regio's. In sommige gebieden zijn er nauwelijks netwerken of structurele samenwerkingsvormen, waardoor scholen en gemeenten afzonderlijk moeten omgaan met de uitdagingen die de instroom van nieuwkomers met zich meebrengt. Hierdoor ontbreekt het aan consistentie en gedeelde expertise, wat de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers negatief beïnvloedt.

#### Aangedragen oplossingsrichtingen

Tijdens de sessies zijn verschillende oplossingsrichtingen naar voren gekomen die gericht zijn op het versterken van de regionale samenwerking (met name voor het po en het vo) voor het creëren van optimale onderwijsloopbanen voor nieuwkomers. Deze benadering is cruciaal, omdat de uitdagingen die gepaard gaan met het onderwijs aan nieuwkomers complex en divers zijn, en vaak vragen om een gecoördineerde aanpak die de grenzen van de individuele scholen overstijgt.

Een van de belangrijkste ideeën voor het po en het vo was het landelijk opschalen van de **regionale expertisecentra**. Deze centra zouden een centrale rol kunnen spelen in het ondersteunen van scholen en docenten bij het bieden van onderwijs aan nieuwkomers en het stroomlijnen van de

doorstroom naar het reguliere onderwijs met maatwerkoplossingen. In veel regio's ontbreekt het aan een structurele en duurzame bron van kennis over bijvoorbeeld het Nederlands als tweede taal (NT2), trauma-sensitief onderwijs en interculturele communicatie. Door expertisecentra in te richten, kunnen scholen gemakkelijker toegang krijgen tot gespecialiseerde kennis en advies, zonder dat ze zelf iedere keer het wiel opnieuw hoeven uit te vinden. Deze centra kunnen ook een rol spelen bij het bieden van trainingen voor het onderwijspersoneel.<sup>17</sup> Het idee is dat deze expertisecentra, door hun regionale karakter, beter in staat zijn om in te spelen op de specifieke behoeften van de lokale context. Vooral de professionals in het vo en het mbo gaven aan dat de huidige beschikbare expertise niet voldoende is toegespitst op deze sectoren. Bij een voorbeeld van zo'n expertisecentrum wordt samengewerkt tussen de schoolbesturen, de gemeenten en andere partners, en wordt gewerkt aan het integreren van nieuwkomers door middel van NT2-scholing, schakelcoaches en professionaliseringsmodules voor docenten.

Daarnaast werd benadrukt hoe belangrijk het is om samenwerking tussen scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden te intensiveren op alle niveaus en zeker bij kleine dorpskernen. Onderwijs aan nieuwkomers is niet alleen de verantwoordelijkheid van scholen (regulier en nieuwkomersvoorzieningen), maar ook van gemeenten, die vaak een cruciale rol spelen in de opvang en integratie van nieuwkomers en de huisvesting van scholen. Het opzetten van **formele netwerken** waarin scholen uit alle sectoren, gemeenten, samenwerkingsverbanden en andere betrokkenen regelmatig overleg plegen, kan bijdragen aan een meer gestroomlijnde aanpak. Dit kan ook leiden tot meer uniformiteit in de aanpak, waardoor leerlingen en studenten in verschillende regio's goed onderwijs, de juiste ondersteuning op sociaal-emotioneel vlak, en een meer gelijkwaardige onderwijservaring krijgen.

Deze samenwerking zou verder kunnen worden uitgebreid door de inzet van **multidisciplinaire teams**, eventueel binnen een regionaal expertisecentrum, bestaande uit bijvoorbeeld NT2-specialisten, psychologen, maatschappelijk werkers en zorgcoördinatoren.<sup>18</sup> Deze teams kunnen scholen helpen bij het aanpakken van de uitdagingen die veel nieuwkomers ondervinden. Door de inzet van deze teams kunnen scholen gericht en efficiënter inspelen op zowel de onderwijskundige als de sociaal-emotionele behoeften van nieuwkomers, wat hun kansen op succesvolle integratie en de doorstroom naar het reguliere onderwijs vergroot.

Deelnemers aan de sessies, met name uit het po en het vo, zien een mogelijke rol voor de **Samenwerkingsverbanden Passend Onderwijs**. Deze samenwerkingsverbanden zouden volgens deelnemers een sleutelrol kunnen spelen in deze regionale coördinatie en ondersteuning, omdat zij reeds een belangrijke verbindende functie vervullen tussen de betrokken partijen in het onderwijs aan nieuwkomers. Naast het maken van afspraken over de doorstroom van leerlingen, zouden deze samenwerkingsverbanden volgens de deelnemers ook financieel kunnen bijdragen aan het verzorgen van het onderwijs aan nieuwkomers, door scholen en gemeenten te helpen met het organiseren van de benodigde ondersteuning. Dit omvat niet alleen financiële middelen, maar ook de structurele inzet van expertise, bijvoorbeeld door het organiseren van trainingen voor docenten en schoolleiders. Samenwerkingsverbanden kunnen volgens deelnemers verder helpen bij het ontwikkelen van regionale plannen voor het opschalen van capaciteit wanneer er sprake is van een piek in de instroom van nieuwkomers. Tot slot kunnen samenwerkingsverbanden een coördinerende rol spelen in het oprichten van multidisciplinaire teams.

---

<sup>17</sup> Er bestaan al verschillende programma's om te professionaliseren op NT2-gebied, variërend van professionaliseringstrajecten tot docentenopleidingen NT2. Bij de inrichting van dergelijke expertisecentra moet goed gespecificeerd worden hoe de kennisontwikkeling binnen de regionale expertisecentra zich verhoudt tot de bestaande opleidingen.

<sup>18</sup> De inzet van multidisciplinaire teams is tevens een van de kernpunten van inclusief onderwijs.



### 3.3.4 De randvoorwaarden die nodig zijn om in te spelen op fluctuaties in de leerlingaantallen

#### Reflectie op knelpunten

Naast inhoudelijke onderwijsvragen zijn er praktische zaken die het onderwijs aan nieuwkomers in de weg zitten. Knelpunten in deze randvoorwaarden komen tijdens de sessies veelvuldig naar boven. Bijvoorbeeld de regels en afspraken rond bekostiging ervan. De financiering van nieuwkomersonderwijs in het primair onderwijs (po) en het voortgezet onderwijs (vo) gebeurt via een regeling waarbij scholen aanvullende bekostiging krijgen voor nieuwkomers die minder dan twee jaar in Nederland zijn. In het mbo is er geen aparte bekostiging voor nieuwkomers, maar is de hoogte van de bekostiging onder andere gekoppeld aan het mbo-niveau. Een mbo-instelling krijgt meer bekostiging voor een student die een entreeopleiding doet omdat dit veelal studenten zijn die meer of intensievere begeleiding nodig hebben dan voor studenten op andere niveaus.

Zowel in het po als het vo wordt zowel een basisbedrag als een aanvullend bedrag per nieuwkomer verstrekt voor intensief taalonderwijs. Doordat de instroom van nieuwkomers fluctueert, is de financiering voor scholen dus sterk afhankelijk van het aantal nieuwkomers, waardoor het lastig is om personeel in te plannen. Op het moment dat de formatie moet worden vastgesteld, is het nog niet duidelijk hoeveel nieuwkomersleerlingen er komen, en dus hoeveel bekostiging er beschikbaar is. Daarom pleiten veel scholen voor een basisbekostiging voor nieuwkomersleerlingen, zodat ze hier beter hun personeel op in kunnen plannen. Ook houdt de huidige bekostigingssystematiek volgens de deelnemers onvoldoende rekening met langdurige ondersteuning (meer dan twee jaar). Na de financiering voor het nieuwkomersonderwijs is er geen structurele financiering voor ondersteuning in het regulier onderwijs, terwijl voor een goede beheersing van de taal vaak meer taalondersteuning gewenst is. Ook is de infrastructuur van veel nieuwkomersscholen in het po en vo niet flexibel genoeg om snel in te spelen op veranderingen in de leerlingaantallen. Wanneer er een plotselinge toename is van nieuwkomers, blijkt het vaak moeilijk om snel genoeg geschikte onderwijsruimtes en leermiddelen te organiseren. De instroom van nieuwkomers is moeilijk te voorspellen en kan sterk variëren, wat het voor scholen lastig maakt om hierop voorbereid te zijn. Scholen moeten vaak snel schakelen om te kunnen inspelen op een toename van nieuwkomers, maar hebben daarvoor niet altijd de benodigde middelen of capaciteit beschikbaar. Dit kan leiden tot overvolle klassen of tijdelijke oplossingen die geen optimale leeromgeving bieden aan de nieuwkomers. Daarnaast speelt de administratieve druk een rol, vooral wanneer scholen moeten schakelen tussen het bieden van onderwijs aan reguliere leerlingen en aan nieuwkomers. Dit vraagt om extra inspanningen van het onderwijzend en ondersteunend personeel, wat ten koste kan gaan van de aandacht voor de individuele leerlingen en de studenten. Deze instabiliteit in huisvesting maakt het voor scholen moeilijk om een duurzame en stabiele onderwijsstructuur voor nieuwkomers op te bouwen.

#### Aangedragen oplossingsrichtingen

Het vraagstuk over de financiering en de benodigde capaciteit voor het onderwijs aan nieuwkomers is cruciaal gezien de onvoorspelbare en vaak fluctuerende instroom van nieuwkomers in het Nederlandse onderwijs. Scholen worden regelmatig geconfronteerd met pieken en dalen in leerlingenaantallen, wat een aanzienlijke druk legt op hun capaciteit om adequaat onderwijs te bieden. Daarom is het belangrijk dat er een systeem komt dat in hogere mate flexibele financiering en opschaalbare capaciteit mogelijk maakt, zodat scholen snel kunnen reageren op veranderende omstandigheden. Omdat de fluctuaties in de migratie naar alle waarschijnlijkheid ook in de toekomst zullen blijven bestaan, is een duurzame oplossing nodig om met deze leerlingfluctuaties om te kunnen gaan.



Op dit moment krijgen scholen in het po en het vo structureel nieuwkomersbekostiging op basis van het aantal nieuwkomersleerlingen. Allereerst is er een dringende behoefte aan **stabiele en structurele financiering** die niet afhankelijk is van fluctuaties in de instroom. Door de fluctuaties in instroom, krijgen scholen te maken met plotselinge veranderingen in de financiën, waardoor zij niet altijd tijdig en voldoende personeel kunnen aannemen/aanhouden. Dit leidt tot knelpunten in de kwaliteit van het onderwijs en de ondersteuning die aan de nieuwkomers kan worden geboden. Dit zorgpunt komt veel terug en er is dus behoefte aan een structurele oplossing die rekening houdt met de dynamiek van nieuwkomersstromen en de behoefte aan extra (taal)ondersteuning na de eerste jaren.

Bekostiging is in het mbo anders vormgegeven dan in het po en het vo. Mbo-financiering is afhankelijk van het niveau van de opleiding (1 tot en met 4) en de leerweg. Veel nieuwkomers stromen in op entree-niveau, omdat de toegang daar drempelloos is. De financiering ten opzichte van andere mbo-niveaus is daar het hoogst, maar de vraag is alsnog of dit toereikend is om in de entreeopleiding nieuwkomers de juiste ondersteuning te kunnen bieden. De wettelijke duur van de entreeopleiding beperkt zich volgens de regels tot een jaar. De vraag is of dit voldoende is voor nieuwkomers om het taalniveau te bereiken en om, als dat passend voor ze is, door te stromen naar het mbo-2 niveau. Het via regelgeving mogelijk maken dat de entree-periode voor nieuwkomers verlengd kan worden zou voor mbo-instellingen al een deel van de oplossing kunnen zijn. Ook is er in het mbo behoefte aan een wettelijke taak voor onderwijs aan nieuwkomers, bijvoorbeeld door hen binnen het mbo een introductiejaar in het beroepsonderwijs, met taalondersteuning te kunnen bieden, met maatwerk in ondersteuning en ook toekomstperspectief.

Om om te gaan met uitdagingen als gevolg van fluctuaties in instroom, is het belangrijk dat scholen niet alleen over voldoende middelen beschikken, maar ook over een **infrastructuur die snel kan opschalen of afschalen**. Dit betekent dat scholen in staat moeten zijn om snel extra personeel, klaslokalen, leermiddelen en ondersteunende diensten in te zetten wanneer het aantal nieuwkomers toeneemt. In de praktijk zien we echter vaak dat scholen niet snel genoeg kunnen opschalen omdat het tijd kost om nieuwe docenten aan te trekken en te trainen.<sup>19</sup> Een oplossing zou kunnen zijn om te werken met een flexibele schil van onderwijsprofessionals, zoals vervangingspools of regionale teams die snel ingezet kunnen worden bij een toename van leerlingen en studenten.<sup>20</sup> Hierdoor wordt de druk op individuele scholen verlicht en kunnen nieuwkomers sneller de begeleiding krijgen die zij nodig hebben. Bij dit soort wenselijke oplossingsrichtingen wordt wel aangegeven dat dit in tijden van tekorten aan zowel reguliere leraren als NT2-docenten, wellicht minder haalbaar is.

Daarnaast is een **stabiele en robuuste ondersteuningsinfrastructuur** nodig, die bestaat uit zowel fysieke als organisatorische middelen. Denk hierbij aan voldoende lesruimten, ICT-middelen voor hybride onderwijs, en ondersteuningsdiensten zoals maatschappelijk werkers en psychologen die kunnen helpen bij sociaal-emotionele problemen en trauma's. Ook samenwerking met andere instellingen, zoals gemeentes en jeugdzorg, kan deel uitmaken van deze infrastructuur.<sup>21</sup> Op die manier wordt een breder vangnet gecreëerd dat meer doet dan alleen het bieden van onderwijs:

---

<sup>19</sup> Alle docentenopleiding NT2 in het land zijn deeltijdopleidingen, dus er het werken in het NT2-onderwijs en het volgen van een opleiding kan eventueel gecombineerd worden. Het gaat om relatief korte opleidingen, vaak van 1 tot 1,5 jaar. Er zijn ook voorbeelden van scholen die geïnvesteerd hebben in een docentenopleiding NT2 voor hun personeel dat meteen ook les gaf. Snel opschalen kan dus wel, maar vraagt wel een investering, bijvoorbeeld in tegemoetkoming van studiekosten, en werkzekerheid.

<sup>20</sup> Zoals bij de uitgangspunten aangegeven, hebben we met de deelnemers vooral gereflecteerd op oplossingsrichtingen in een ideale situatie. Het lerarentekort in het onderwijs is uiteraard vaak benoemd als belemmerende factor voor de haalbaarheid van meerdere oplossingsrichtingen.

<sup>21</sup> Het neerzetten van een robuuste en stabiele infrastructuur staat deels haaks op een infrastructuur die goed op- en af te schalen is. Werken met een basisbekostiging of vaste NT2-expertise, kan hierin wellicht oplossingen bieden.

het zorgt ook voor een stabiele basis voor integratie en welzijn. Hierin kunnen ook de samenwerkingsverbanden eventueel weer een rol oppakken.

Voor het po en het vo geldt het volgende: het **scheiden van BRIN-nummers** voor nieuwkomersscholen en het reguliere onderwijs is een maatregel die volgens de deelnemers de administratieve last voor scholen kan verlichten. Door aparte BRIN-nummers te hanteren voor nieuwkomersscholen, of nieuwkomersspecifieke onderwijsprogramma's binnen reguliere scholen, kunnen leerlingen beter gevolgd worden en kan er beter toezicht gehouden worden door de inspectie.

In de huidige context waarin instroompieken vaak onverwacht zijn en regionale verschillen groot kunnen zijn, is het volgens de deelnemers van belang dat de financiering en de infrastructuur centraal gecoördineerd worden, maar regionaal en lokaal flexibel zijn. De **inzet van regionale samenwerkingsverbanden** (zoals de samenwerkingsverbanden passend onderwijs of regionale expertisecentra) kan hierbij helpen, zodat expertise en middelen snel kunnen worden verdeeld over scholen en regio's die met een hoge instroom te maken hebben. Dit voorkomt ook dat individuele scholen disproportioneel worden belast wanneer zij veel nieuwkomers ontvangen.

### 3.3.5 Overkoepelende en overige oplossingsrichtingen

Om de integratie van nieuwkomers binnen het onderwijs te verbeteren en hen gelijke kansen te bieden in alle onderwijssectoren, zijn er verschillende voorstellen geopperd die niet direct gekoppeld zijn aan één specifiek thema, maar wel van belang zijn voor een toekomstbestendig onderwijssysteem en van toepassing zijn op het po, het vo en het mbo. Deze ideeën richten zich op inclusie, sociale interactie en het benutten van technologie om de leerervaring van nieuwkomers te verrijken en hen sneller te laten integreren in de Nederlandse samenleving.

Een aangedragen oplossingsrichting is (vooral voor het po en het vo omdat het mbo al anders is georganiseerd) het bevorderen van **inclusief onderwijs** waarbij nieuwkomers zoveel mogelijk worden opgevangen in reguliere scholen in plaats van in gescheiden voorzieningen. Deze benadering sluit aan bij het idee dat nieuwkomers baat hebben bij het leren en participeren in een omgeving die zoveel mogelijk lijkt op die van hun Nederlandse leeftijdsgenoten en waarin ze ook zoveel mogelijk optrekken met hun Nederlandse leeftijdsgenoten. Door integratie binnen het reguliere onderwijs te stimuleren, kunnen nieuwkomers sneller een gevoel van normaliteit ervaren en deel uitmaken van de schoolgemeenschap. Dit vraagt echter om specifieke ondersteuning, zoals het aanbieden van NT2-expertise binnen reguliere scholen. NT2-experts of nieuwkomersspecialisten kunnen de taalvaardigheid van nieuwkomers effectief (helpen) bevorderen zonder dat zij volledig los van hun klasgenoten onderwijs moeten volgen. Ook het vormgeven van inclusieve vakdidactiek, waarin taalontwikkelen wordt gewerkt, vanuit rijke leerinhouden, kan daar aan bijdragen. Ook een **meertalige aanpak** binnen reguliere scholen kan hierbij helpen, waarbij naast het Nederlands ook de moedertaal wordt verwelkomd en benut in het onderwijsleerproces van nieuwkomers, wat niet alleen bijdraagt aan hun zelfvertrouwen maar ook aan hun leerprestaties.

Daarnaast wordt door de deelnemers gewezen op het belang van het bevorderen van de inclusie van nieuwkomers, niet alleen binnen de schoolmuren, maar ook daarbuiten. Activiteiten buiten school, zoals sport, cultuur en andere sociale activiteiten, bieden een ideale omgeving waarin nieuwkomers en Nederlandstalige leerlingen en studenten samenkomen. Deze activiteiten creëren natuurlijke ontmoetingen tussen NT2- en moedertaalsprekende leerlingen en studenten, waardoor sociale integratie wordt bevorderd en culturele barrières sneller verdwijnen. Deelname aan **buitenschoolse activiteiten** kan een positief effect hebben op de sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen, wat nieuwkomers kan helpen om zich thuis te voelen in hun nieuwe omgeving.

Verder speelt volgens de deelnemers de technologie een steeds belangrijkere rol in het ondersteunen van de taalontwikkeling en integratie van nieuwkomers. Het inzetten van digitale leermiddelen en online platforms biedt mogelijkheden voor taalonderwijs op maat, waarbij leerlingen en studenten op hun eigen tempo en niveau kunnen werken. Digitale tools, zoals taalapps of online oefenplatforms, stellen nieuwkomers in staat om buiten de schooluren verder te oefenen met de Nederlandse taal en de brug te slaan naar de thuistaal (in het geval van meertalige apps). Bovendien kunnen platforms zoals deze gepersonaliseerde feedback bieden, wat het leerproces versnelt. Online middelen maken het ook mogelijk om op afstand ondersteuning te bieden, wat met name waardevol kan zijn in gebieden waar de capaciteit voor face-to-face-onderwijs beperkt is.

Het effectief inzetten van technologie binnen het onderwijs vraagt echter om adequate infrastructuur en ondersteuning, zowel voor scholen als voor leerlingen en studenten. Leraren moeten getraind worden in het gebruik van digitale leermiddelen en in staat zijn om deze op een zinvolle manier in te zetten binnen hun lessen. Ook is het van belang dat leerlingen en studenten toegang hebben tot de benodigde apparaten en internetverbinding, om ervoor te zorgen dat zij thuis verder kunnen oefenen en leren.

### 3.4 Overzicht besproken oplossingsrichtingen

De door de deelnemers geopperde oplossingsrichtingen zoals hierboven geschetst als mogelijkheid om de bestaande knelpunten op te lossen of in te perken, vatten we hierna samen in een aantal categorieën. Per categorie geven we aan voor welke sector dit (met name) een oplossingsrichting biedt. Per sector kunnen de invulling en de uitwerking van de oplossingsrichting wel verschillen.

Tabel 1. Overzicht van oplossingsrichtingen per sector.

Oplossingsrichtingen	po	vo	mbo
<b>Financiering</b>			
Duur van de bekostiging: langere bekostigingsperiodes voor nieuwkomers.	x	x	x
<b>Wettelijke taken en kaders</b>			
Een meer specifieke wettelijke zorgtaak voor reguliere scholen: reguliere scholen (en scholen voor gespecialiseerd onderwijs) krijgen een wettelijke taak om zorg te dragen voor nieuwkomers na hun periode in de nieuwkomersvoorziening. Bij deze wettelijke taak horen ook middelen om deze taak te kunnen uitvoeren. Dit komt boven op de reguliere zorgplicht die scholen al hebben.	x	x	x
Landelijke kaders: bepalen van landelijke kaders voor wat betreft het onderwijs aan nieuwkomers, met ruimte voor regionale invulling en voor maatwerk voor individuele behoeften van nieuwkomers.	x	x	x
Aanscherping verantwoordelijkheden voor doorstroom van nieuwkomers: duidelijke afspraken over wie verantwoordelijk is voor de doorstroom van nieuwkomers naar reguliere scholen.	x	x	x
Scheiden van BRIN-nummers: het kunnen voeren van een eigen administratie om leerlingen beter te kunnen volgen.	x	x	
<b>Samenwerking en kennisdeling</b>			
Regionale samenwerking: faciliteren van regionale samenwerkingen tussen nieuwkomersscholen en reguliere scholen.	x	x	x
Regionale samenwerking: opzetten van regionale expertisecentra, met een eventuele rol voor samenwerkingsverbanden passend onderwijs.	x	x	
Landelijke databank: opzetten van een landelijke databank met best practices en lesmaterialen.	x	x	
Kennisdeling tussen gemeenten en scholen: versterken van de samenwerking en kennisuitwisseling tussen gemeenten en scholen over onderwijs aan nieuwkomers.	x	x	

Oplossingsrichtingen	po	vo	mbo
Faciliteren van warme overdracht: zorgen voor een warme overdracht, bijvoorbeeld met behulp van doorstroomcoaches of met een verlengde intake.	x	x	x
Samenwerking tussen nieuwkomersvoorziening en vervolgonderwijs: bijvoorbeeld alvast vakken volgen op de vervolgschool of werken met drempelklassen		x	x
Samenwerking met andere instanties: bredere samenwerking met instanties zoals jeugdzorg, om complete ondersteuning te bieden aan nieuwkomers.	x	x	x
<b>Professionalisering van docenten</b>			
Gerichte trainingen: aanbieden van trainingen voor docenten, inclusief trauma-sensitief lesgeven en NT2-expertise.	x	x	x
Ondersteuning in het regulier onderwijs: zorgen dat docenten in het regulier onderwijs voldoende ondersteuning en begeleiding krijgen om goed toegerust te zijn in het lesgeven aan nieuwkomersleerlingen.	x	x	x
Professionalisering van docenten: door NT2-professionaliseringstrajecten, NT2-opleidingen en/of het integreren van NT2-expertise in de lerarenopleiding.	x	x	x
Mentorschap voor nieuwkomersdocenten: ervaren docenten als mentoren aanstellen voor docenten die nieuw zijn in het werken met nieuwkomers.	x	x	x
NT2-expertise: een NT2-expert of nieuwkomersspecialist op elke school als brugfunctie voor het doorlopend taalontwikkeld lesgeven.	x	x	x
<b>Curriculum en toetsing</b>			
Integratie van taalonderwijs: integreren van vakinhoudelijk leren met taalonderwijs.		x	x
Aangepaste toetsingsmethoden: ontwikkelen van toetsingsmethoden die rekening houden met de taalontwikkeling van nieuwkomers.		x	x
Meertaligheid: stimuleren van meertaligheid door aandacht te besteden aan de moedertaal van nieuwkomers.	x	x	x
Flexibilisering van leerdoelen: meer ruimte voor maatwerk in het curriculum op basis van de behoeften en achtergronden van nieuwkomers.		x	x
Landelijke richtlijn voor doorlopende leerlijn: bijvoorbeeld door het verplicht stellen van uniforme uitstroomprofielen.		x	x
<b>Sociaal-emotionele ondersteuning</b>			
Schoolmaatschappelijk werkers en psychologen: inzetten van meer schoolmaatschappelijk werkers en psychologen voor sociaal-emotionele ondersteuning.	x	x	
Trauma-sensitief lesgeven: versterken van trauma-sensitief lesgeven binnen scholen.	x	x	
Begeleiding voor ouders van nieuwkomers: het aanbieden van ondersteuning en begeleiding aan ouders om hen te helpen de Nederlandse onderwijsstructuur te begrijpen.	x	x	
Programma's voor sociale integratie: ontwikkelen van programma's die gericht zijn op het bevorderen van sociale integratie van nieuwkomers in de bredere schoolgemeenschap, en maatschappij, bijvoorbeeld met buitenschoolse activiteiten.	x	x	x
<b>Infrastructuur</b>			
Aanpassing schaal van voorzieningen: flexibel omgaan met de schaal van de voorzieningen afhankelijk van de leerlingenaantallen.	x	x	
Stabiele en robuuste infrastructuur: voldoende lesruimten, ondersteuning, en samenwerking met partners	x	x	x
Adequate ondersteuning en infrastructuur: zowel voor scholen, docenten en leerlingen en studenten.	x	x	x

# Scenario's

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe we op basis van de verschillende oplossingsrichtingen tot de keuze voor de scenario's zijn gekomen en reflecteren we aan de hand van de verkregen feedback op deze scenario's.

## 4.1 Totstandkoming scenario's

In de ontwikkeling van de scenario's voor het onderwijs aan nieuwkomers zijn we stap voor stap te werk gegaan om ons een zo breed mogelijk beeld te vormen van de oplossingsrichtingen. Allereerst hebben we in meerdere sessies met verschillende stakeholders de belangrijkste oplossingsrichtingen geïnventariseerd. Hierbij ging het om de input van onder meer scholen, gemeenten, samenwerkingsverbanden en deskundigen uit het veld van het onderwijs aan nieuwkomers. Al deze inzichten hebben we zorgvuldig verzameld en gebundeld.

Ook hebben we in de ontwikkeling van de scenario's gebruikgemaakt van de rapportage van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). De NSOB heeft twee werkateliers georganiseerd waarin een ontwerppaneel is ontwikkeld. Dit ontwerppaneel en de verschillende door NSOB ontworpen prototypen, worden toegelicht in de publicatie van de NSOB getiteld 'Onderweg ontwerpen'.<sup>22</sup> Bij de werkateliers waren verschillende mensen vanuit het ministerie van OCW aanwezig om te brainstormen over de inrichting van het ontwerppaneel. Ook wij zijn aanwezig geweest bij deze werkateliers, zodat we op de hoogte waren van de overwegingen bij de ontwikkeling van het ontwerppaneel en deze in de juiste context konden plaatsen. Hierdoor bood het ontwerppaneel aanvullende inzichten in het structureren van de mogelijke oplossingsrichtingen.

Het ontwerppaneel bestaat uit 'schuifjes', die geplaatst kunnen worden tussen de uitersten 'binnen - buiten', 'pluraliform - uniform', en 'bestaand - nieuw'. Daarnaast kan er in het ontwerppaneel gedraaid worden aan een knop, die bepaalt of het beleid bottom-up of top-down wordt georganiseerd. Dit schuifpaneel biedt inzicht in de verschillende mogelijkheden die er zijn om het onderwijs aan nieuwkomers te organiseren, wat een basis biedt voor de scenario's. In de scenario's die wij opgesteld hebben, kiezen wij minder voor de extremen (iedereen in hetzelfde type nieuwkomersklas, nieuwkomers altijd in de gewone klas), maar leggen wij verschillende variaties van meer gecombineerde modellen naast elkaar (vergelijk prototypen 3 en 4 van de NSOB).

### 4.1.1 Bundeling van oplossingsrichtingen tot scenario's

Op basis van de door ons verzamelde informatie en het ontwerppaneel van de NSOB hebben we een aantal denkrichtingen geformuleerd, waarin verschillende maatregelen zijn samengebracht. Door de diversiteit van uit de sessies verkregen input, bezien vanuit veel verschillende invalshoeken en gebaseerd op veel verschillende deelthema's, zijn er geen uitputtende scenario's naar voren gekomen uit het veld, die een direct en sluitend antwoord bieden op de geformuleerde

---

<sup>22</sup> [Onderweg ontwerpen \(nsob.nl\)](https://www.nsob.nl/onderweg-ontwerpen)

knelpunten. De verzamelde informatie afkomstig uit het veld bestaat uit verschillende (combinaties van) oplossingsrichtingen (zoals beschreven in hoofdstuk 3), die wij hebben samengevoegd tot een aantal denkrichtingen, die wij presenteren in dit hoofdstuk als scenario's.

Deze denkrichtingen vormen een overkoepelend kader dat de basis biedt voor verdere discussie en verdieping. Om meer houvast te bieden bij het vormen van een oordeel over de wenselijkheid en haalbaarheid van deze oplossingsrichtingen, hebben we scenario's beschreven aan de hand van een aantal hoofdkenmerken. Deze scenario's zijn vervolgens eerst besproken in een klein team met de opdrachtgever, waarna we ze verder hebben aangepast op basis van de feedback die we daar ontvingen. Uiteindelijk zijn de scenario's gepresenteerd en besproken tijdens een teamoverleg over het onderwijs aan nieuwkomers binnen het ministerie van OCW, waarbij verdere aanscherpingen zijn doorgevoerd.

**Het is van groot belang om te benadrukken dat de scenario's vooral bedoeld zijn als een bundeling van mogelijke oplossingen binnen verschillende denkrichtingen.** Deze denkrichtingen hebben we gebruikt voor het verder bespreken, verdiepen en aanscherpen in toetsingssessies. De scenario's vormen een instrument om op een gestructureerde manier het gesprek aan te gaan over de wenselijkheid en haalbaarheid van de verschillende oplossingsrichtingen. Daarbij staat telkens de vraag centraal in hoeverre deze opties bijdragen aan het oplossen van de ervaren knelpunten, zoals het verbeteren van de doorstroom, het bieden van meer maatwerk, en uiteindelijk de toekomstbestendigheid van het stelsel.

We beschrijven in deze paragrafen kort welke scenario's we hebben gebruikt als denkrichtingen voor de toetsingssessies. Per scenario beschrijven we de inhoud van het scenario, dat is opgebouwd vanuit verschillende oplossingsrichtingen. Vervolgens schetsen we de reflectie op dat scenario, vanuit het veld en de betrokken stakeholders. We starten met een algemene reflectie op de scenario's.

#### 4.1.2 Reflectie vooraf op de scenario's

Om het gesprek over de scenario's te vergemakkelijken, hebben we ervoor gekozen om in de gesprekken een aantal elementen niet nader uit te diepen. Deze elementen zijn echter fundamenteel en dienen ongeacht het scenario op tafel te komen, omdat ze oplossingen vragen in ieder toekomstscenario. Het gaat daarbij om structurele thema's zoals de herziening van de **bekostiging** (hoeveel, in welke vorm, aan wie en voor hoe lang), de noodzaak voor sterkere **samenwerking en kennisdeling** tussen alle betrokken partijen, de **professionalisering van docenten** in het onderwijs aan nieuwkomers, en de **verbetering van de sociaal-emotionele ondersteuning** voor leerlingen die dat nodig hebben. Daarnaast wordt er gepleit voor **wettelijke kaders** die de verantwoordelijkheid voor het onderwijs aan nieuwkomers duidelijk vastleggen. Dit zou kunnen bijdragen aan een meer consistente en rechtvaardige aanpak van het onderwijs aan nieuwkomers in heel Nederland.

Hieronder beschrijven we deze overkoepelende thema's, die in elk scenario nadere invulling nodig hebben. Vervolgens gaan we in paragraaf 4.2 tot en met 4.4 in op de verschillende scenario's.

#### Bekostiging

- **Duur van de bekostiging:** een verlenging van de bekostigingsperiodes biedt nieuwkomersscholen en/of reguliere scholen de mogelijkheid om meer stabiliteit en continuïteit te waarborgen in de ondersteuning van nieuwkomers.
- **Vorm van de bekostiging:** een individu-gebonden bekostigingsmodel heeft als voordeel dat scholen maatwerk kunnen leveren op basis van de behoeften van individuele leerlingen. Dit kan de effectiviteit van de ondersteuning verbeteren. Anderzijds biedt een school-gebonden

bekostiging meer zekerheid en stabiliteit voor de school, omdat de financiering niet afhankelijk is van het aantal leerlingen. Een mogelijke middenweg is een hybride model, waarbij een basisbekostiging per school wordt aangevuld met individu-gebonden middelen. Dit zou de voordelen van beide benaderingen kunnen combineren.

- **Bekostigingscriteria:** het herzien van de criteria voor bekostiging kan bijdragen aan een eerlijkere en doelgerichtere verdeling van middelen. Dit zorgt ervoor dat scholen met meer nieuwkomers of nieuwkomers met een grotere ondersteuningsbehoefte een eerlijker aandeel van de bekostiging ontvangen. Dit bevordert de inclusie en kwaliteit van het onderwijs en zorgt voor passende ondersteuning van leerlingen. Echter, te strikte criteria kunnen leiden tot bureaucratische lasten en uitsluiting van bepaalde groepen leerlingen. Daarom is het van belang om flexibelere criteria te hanteren die rekening houden met de uiteenlopende situaties van nieuwkomers.

## Samenwerking en kennisdeling

Stakeholders wijzen op de grote regionale verschillen in de behoeften en mogelijkheden met betrekking tot het onderwijs aan nieuwkomers. Wat in de ene regio goed werkt, kan in een andere regio minder effectief zijn in alle onderwijssectoren. Daarom is het belangrijk om ruimte te laten voor maatwerk en regionale aanpassingen binnen de verschillende scenario's. Dit vraagt om een flexibele benadering waarbij lokale omstandigheden en behoeften centraal staan. Het is volgens sommige gesprekspartners essentieel om te erkennen dat er geen one-size-fits-all-oplossing is en dat maatwerk nodig is om aan de diverse behoeften van nieuwkomersleerlingen te voldoen.

Succesvolle samenwerking vereist duidelijke afspraken en coördinatie, met een focus op het delen van middelen en expertise en duidelijke rollen voor elke betrokken partij.

- **Regionale samenwerking:** het versterken van regionale samenwerking tussen nieuwkomersscholen en reguliere scholen kan zorgen voor een efficiëntere verdeling van middelen en expertise. Dit bevordert een gezamenlijke aanpak van de uitdagingen die gepaard gaan met het onderwijs aan nieuwkomers. Echter, het organiseren van regionale samenwerking kan complex zijn, zeker wanneer scholen te maken hebben met verschillende prioriteiten en werkwijzen.
- **Kennisdeling tussen gemeenten en scholen:** versterkte samenwerking en kennisdeling tussen gemeenten en scholen kan zorgen voor een betere afstemming en ondersteuning van het onderwijs aan nieuwkomers. Dit kan bijdragen aan een meer geïntegreerde aanpak van het onderwijs.
- **Samenwerking met andere instanties:** samenwerking met instanties zoals het COA, de jeugdzorg en de sociale diensten kan leiden tot een meer holistische benadering van het onderwijs aan nieuwkomers. Dit stelt scholen in staat om leerlingen en studenten breder te ondersteunen, zowel op het gebied van het onderwijs als op het sociaal-emotionele vlak. Het risico is echter dat deze samenwerking kan leiden tot extra bureaucratische lasten en complexiteit.

## Professionalisering van docenten

- **Uitwisseling van expertise:** het organiseren van momenten waarop docenten expertise kunnen uitwisselen, zowel binnen als tussen scholen, kan zorgen voor een betere samenwerking en kennisdeling. Dit biedt docenten de kans om van elkaar te leren en hun vaardigheden verder te ontwikkelen. Een uitdaging hierbij is de extra werkdruk die dit met zich mee kan brengen.
- **NT2 professionalisering:** professionalisering op NT2-gebied, inclusief taalontwikkeland en traumasensitief lesgeven, kan ervoor zorgen dat toekomstige docenten beter zijn voorbereid op het lesgeven aan nieuwkomers. Dit vergroot hun bekwaamheid en zelfvertrouwen in het taalbewust lesgeven. Professionalisering kan op verschillende manieren worden vormgegeven,



van professionaliseringstrajecten tot verankering van NT2-expertise in de lerarenopleiding en het erkennen van NT2 als vak. De belangrijkste constatering – los van de vorm – is dat professionalisering van leraren onontbeerlijk is voor het welslagen van alle scenario's.

## Wettelijke taken en kaders

- **Meer specifieke wettelijke zorgtaak voor reguliere scholen:** het toekennen van een meer specifieke wettelijke zorgtaak aan reguliere scholen zorgt voor continuïteit in de ondersteuning van nieuwkomers, ook na hun periode in speciale nieuwkomersvoorzieningen. Dit wordt vooral in het mbo aangedragen als noodzakelijk. Om de mogelijke extra belasting te verlichten, is het van cruciaal belang dat scholen met een zorgtaak toegang krijgen tot extra middelen en ondersteuning.
- **Landelijke kaders:** het vaststellen van landelijke kaders voor het onderwijs aan nieuwkomers kan leiden tot meer uniformiteit en duidelijkheid in de aanpak van het onderwijs aan deze doelgroep. Dit biedt scholen houvast en voorkomt dat elke regio een andere benadering kiest, wat kan leiden tot ongelijkheden. Echter, het risico bestaat dat landelijke kaders te rigide worden, waardoor regionale verschillen en specifieke behoeften van scholen en leerlingen en studenten onderbelicht blijven.

Deze aandachtspunten blijven cruciaal, en zullen verder moeten worden meegenomen in de discussies over de uiteindelijke keuzes voor de inrichting van het onderwijs aan nieuwkomers.

### Gespreksvragen

Om te beoordelen of de voorgestelde scenario's toekomstbestendig zijn, hebben we ze getoetst aan een aantal factoren, die gedurende het proces zijn aangedragen als belangrijke voorwaarden voor het onderwijs aan nieuwkomers. We hebben deze factoren gebruikt als gespreksvragen tijdens het bespreken van de scenario's. Deze factoren richten zich niet alleen op de praktische haalbaarheid van de oplossingen, maar ook op de impact op de kwaliteit van het onderwijs en de ontwikkeling van nieuwkomers. Elk scenario moet niet alleen uitvoerbaar zijn, maar ook bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen, hun integratie in de samenleving en de sociaal-emotionele veiligheid binnen scholen.

- Haalbaarheid (is het uitvoerbaar voor het onderwijs over 15 jaar?). Kan het scenario op de lange termijn praktisch worden uitgevoerd indien er voldoende middelen zijn en de infrastructuur aanwezig is?
- Wenselijkheid. Vinden stakeholders, zoals onderwijsprofessionals, beleidsmakers en andere betrokkenen, het scenario passend en gewenst?
- Kwaliteit van het onderwijs. Verbeterd of waarborgt het scenario de onderwijskwaliteit, zowel inhoudelijk als didactisch?
- Oog voor de leerbehoefte van de individuele leerling. Biedt het scenario voldoende ruimte voor maatwerk en persoonlijke ondersteuning voor elke leerling?
- Aandacht voor taalontwikkeling. Stimuleert het scenario actief de taalvaardigheid van nieuwkomers, inclusief hun Nederlands als tweede taal (NT2)?
- Soepele doorstroom naar het regulier onderwijs. Zorgt het scenario voor een efficiënte overgang van nieuwkomers naar reguliere onderwijsvoorzieningen?
- Flexibel t.a.v. fluctuaties in de instroom. Is het scenario in staat om in te spelen op wisselende aantallen nieuwkomers, zonder kwaliteitsverlies?
- Integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving. Bevordert het scenario de maatschappelijke integratie van nieuwkomers in Nederland?
- Sociaal-emotionele veiligheid. Waarborgt het scenario een sociaal en emotioneel veilige leeromgeving voor nieuwkomers en andere leerlingen?

## 4.2 Scenario 1: nieuwkomersvoorzieningen geoptimaliseerd

**Separate nieuwkomersvoorzieningen:** scenario 1 beschrijft een systeem waarin nieuwkomers net als nu gedurende een vaste periode onderwijs ontvangen op speciaal daarvoor ingerichte nieuwkomerscholen. Dit scenario gaat vooral in op een aantal verbetervoorstellen voor de inrichting met nieuwkomersvoorzieningen zoals die nu bestaat in het po en het vo.

In dit scenario<sup>23</sup> wordt het onderwijs **versterkt door de inzet van meer schoolmaatschappelijk werkers en psychologen**, met als doel het bieden van gerichte sociaal-emotionele ondersteuning. Een belangrijke pijler binnen dit scenario is het trauma-sensitief lesgeven, waarbij docenten getraind zijn om met de soms complexe achtergronden van nieuwkomers om te gaan. Daarnaast wordt binnen deze scholen de expertise op het gebied van Nederlands als tweede taal (NT2) en meertaligheid verder ontwikkeld.

Nieuw in dit scenario is dat **reguliere scholen ook een specifieke wettelijke taak** én bijbehorende middelen krijgen met betrekking tot de doorstroom van nieuwkomers. Deze houdt in dat ze verantwoordelijk zijn voor het leveren voor een goede landing van nieuwkomers in het reguliere onderwijs, en daarvoor extra ondersteuning bieden. De wettelijke taak zorgt voor het urgentiebesef bij scholen, maar ook dat er middelen voor het uitvoeren van deze taak zijn. Alle nieuwkomerscholen en reguliere scholen zullen nauw samenwerken om per leerling afspraken te maken over de overgang naar het reguliere onderwijs. Dit betekent dat er, afhankelijk van de leerbehoeften van de nieuwkomer, meer tijd en aandacht kan worden besteed aan specifieke vakken uit het reguliere onderwijs, om zo de overstap te vergemakkelijken.

Verder wordt in dit scenario een **landelijke databank opgezet** (of uitgebouwd), waarin *good practices* en lesmaterialen voor onderwijs aan nieuwkomers worden verzameld. Dit moet scholen helpen om beter gebruik te maken van bewezen effectieve methoden en leermiddelen.<sup>24</sup> Daarnaast worden **regionale samenwerkingen** tussen nieuwkomerscholen en reguliere scholen gestimuleerd om kennisdeling en gezamenlijke projecten te faciliteren. Het gebruik van leerlijnen voor een uniform onderwijsaanbod binnen nieuwkomersvoorzieningen wordt eveneens aangemoedigd, zodat de kwaliteit en inhoud van het onderwijs overal op een vergelijkbaar niveau blijft. Dit alles heeft als doel om nieuwkomers beter voor te bereiden op hun doorstroom naar het reguliere onderwijs en hun sociaal-emotionele ontwikkeling te ondersteunen.

### 4.2.1 Reflectie op scenario 1

Scenario 1 richt zich op de optimalisatie van de huidige nieuwkomersscholen in po en vo. Dit scenario wordt door verschillende stakeholders gezien als een haalbare en wenselijke oplossing,

---

<sup>23</sup> Dit scenario gaat vooral in op een aantal verbetervoorstellen voor de inrichting met nieuwkomersvoorzieningen zoals die nu bestaat in het po en het vo. Voor het mbo blijft de situatie zoals voorgesteld in dit scenario grotendeels zoals die nu is, hoewel daar naar verwachting wel effecten van de verbetervoorstellen voor de overige onderwijssectoren te merken zullen zijn, bijvoorbeeld in de instroom van studenten.

<sup>24</sup> Vanuit LOWAN-po en LOWAN-vo wordt al veel waardevolle informatie en kennis gedeeld op landelijk niveau. Tijdens de sessies bleek er aanvullend behoefte aan kennisdeling, mogelijk vanuit één organisatie met een heldere visie op goed onderwijs aan nieuwkomers. Welke organisatie hier invulling aan moet geven en op welke manier is geen verder onderwerp van gesprek geweest tijdens de door ons begeleide sessies. Vanuit de wetenschappelijke klankbordgroep wordt ook het belang van de link met kennis uit wetenschappelijk onderzoek benadrukt. Zo'n landelijke databank of landelijk netwerk die richting geeft aan pedagogisch-didactisch handelen in nieuwkomersonderwijs haalt ideeën niet alleen uit het werkveld, maar ook uit onderwijsonderzoek. De samenwerking vindt idealiter plaats tussen onderwijswerkveld, onderwijsonderzoek, beleid, en waar mogelijk de lerarenopleidingen.

mits er enkele belangrijke verbeteringen worden doorgevoerd.<sup>25</sup> De haalbaarheid van scenario 1 wordt in vergelijking met de andere scenario's hoger ingeschat. Dit heeft er deels ook mee te maken dat de voorgestelde wijzigingen makkelijker door te voeren zijn. Hetzelfde geldt voor de wenselijkheid van dit scenario. Aanvullend zien we dat de wenselijkheid van dit scenario het hoogst wordt aangegeven door betrokkenen vanuit nieuwkomersonderwijs in po en vo en regulier vo.

Separate nieuwkomersscholen kunnen nieuwkomers een veilige en ondersteunende leeromgeving bieden, wat belangrijk kan zijn in de eerste fase van hun verblijf in Nederland. Dit draagt bij aan de sociaal-emotionele veiligheid en biedt oog voor de specifieke leerbehoefte van leerlingen en studenten. Deze scholen bieden de ruimte om gericht in te spelen op hun specifieke behoeften. Een nadeel is echter dat dit de segregatie kan bevorderen, wat de integratie in de bredere samenleving kan belemmeren. Een regelmatig geopperde tussenweg is het hanteren van tijdelijke separate voorzieningen, met een duidelijke doorstroom naar reguliere scholen zodra de nieuwkomers daar klaar voor zijn. Dit kan per leeftijdscategorie anders zijn, zoals eerder vermeld.

De optimalisatie van nieuwkomersscholen biedt de mogelijkheid om expertise en middelen te centraliseren, wat kan bijdragen aan een effectievere ondersteuning van nieuwkomersleerlingen. Echter, er zijn ook aanzienlijke uitdagingen en zorgen die moeten worden aangepakt om dit scenario succesvol te maken.

- In dit scenario zien we dat het uitmaakt in welke regio je woont als nieuwkomer. Dat heeft te maken met de wenselijkheid van nabijheid van onderwijslocaties voor leerlingen om **thuisnabij onderwijs** te kunnen bieden. Net als de meeste kinderen willen veel nieuwkomerskinderen graag dichtbij huis naar school gaan. Dit is ook makkelijker voor ouders als het gaat om het halen en brengen van de kinderen. Dit vraagt om een zorgvuldige planning en spreiding van nieuwkomersscholen om ervoor te zorgen dat leerlingen niet te ver hoeven te reizen en in hun eigen omgeving kunnen blijven. Dit draagt bij aan hun gevoel van veiligheid en welzijn, wat cruciaal is voor hun leerproces. Echter, de vraag is of dat overal haalbaar is.
- **Samenwerking binnen de regio** wordt als een essentiële voorwaarde beschouwd voor het slagen van scenario 1. Volgens de stakeholders is het belangrijk dat scholen in alle sectoren, gemeenten en samenwerkingsverbanden nauw samenwerken om kennis uit te wisselen en gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen voor het onderwijs aan nieuwkomers. Er is behoefte aan heldere afspraken over de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende partijen.
- Nieuwkomersscholen kunnen zich **specialiseren in Nederlands als tweede taal (NT2) en meertalige onderwijsaanpakken**, wat de kwaliteit van het taalonderwijs ten goede komt. Dit kan helpen om de taalontwikkeling van nieuwkomers te versnellen en hen beter voor te bereiden op de doorstroom naar het reguliere onderwijs. Deze specialisatie wordt door stakeholders als belangrijk pluspunt van dit scenario gezien.
- Door de centralisatie van nieuwkomers in nieuwkomersscholen kunnen scholen, gemeenten en samenwerkingsverbanden beter **samenwerken en kennisdelen**. Dit kan leiden tot een meer gecoördineerde aanpak en een betere ondersteuning van nieuwkomers. De integratie van nieuwkomers in het Nederlandse onderwijs en de Nederlandse samenleving vindt men wel minder aanwezig in dit scenario dan in andere scenario's.

---

<sup>25</sup> Vanuit de wetenschappelijke klankbordgroep en vanuit betrokkenen in de sessies wordt benoemd dat er goede voorbeelden zijn van nieuwkomersvoorzieningen die veel verbetervoorstellen al hebben doorgevoerd. Op genoeg ISK's wordt al heel veel geïnvesteerd in professionalisering van het team (op het vlak van NT2-onderwijs en van traumasensitief lesgeven). Deze nieuwkomersscholen lopen vooral aan tegen uitdagingen in personeel, zoals continue wisselingen in het team en daardoor steeds weer *opnieuw* moeten investeren in o.a. professionalisering van docenten. In optimalisatie van het nieuwkomersonderwijs is dat een belangrijke knop om ook aan te draaien.

- Ondanks de aanwezigheid van meerdere nieuwkomersscholen kan de capaciteit voor nieuwkomersleerlingen beperkt zijn. Dit kan problemen veroorzaken bij pieken in de instroom van nieuwkomers, waardoor leerlingen mogelijk niet op tijd geplaatst kunnen worden. Toch geven betrokkenen aan dat zij vinden dat de inrichting in scenario 1 het beste kan inspelen op **fluctuaties in de instroom**. De optimalisaties binnen de huidige manier van inrichting (bijvoorbeeld in de bekostiging), moeten er dus voor zorgen dat de knelpunten rondom fluctuaties worden opgelost.
- Aanvullend op dit scenario werd opgemerkt, dat zeker voor oudere doelgroepen (mbo-leeftijd), naast sociaal-emotionele ondersteuning, ook andere aspecten moeten worden ondersteund zoals **studiekeuze, werk en financiële zelfredzaamheid**. Deze zijn essentieel voor de integratie en het succes van jongeren. Voor dit soort onderdelen van effectief nieuwkomersonderwijs bestaan al verschillende materialen en werkgroepen, denk aan het expertisepunt LOB en de [toolkit School-oudercontact en LOB in de ISK](#). Ook zijn dit soort zaken al opgenomen in de LOWAN-leerlijnen voor 16+-leerlingen. Een verbeterpunt kan dus hier zitten in het beter ontsluiten van beschikbare materialen.
- Tot slot werd er vanuit de wetenschappelijke klankbordgroep de suggestie gedaan om in dit scenario te overwegen om het werken met **uitstroomprofielen in de ISK's te verplichten**. Dat helpt ook bij het maken van de afspraken met het regulier onderwijs: voor de ontvangende school is duidelijker wat ze van de NT2-leerlingen kunnen verwachten, hoe de leerling heeft leren leren in de ISK en welke extra ondersteuning er nodig is in de context van het vo/mbo. LOWAN heeft in zijn leerroutes standaarden geformuleerd die hier richting aan geven. In acht uitstroomprofielen wordt aangegeven welke verschillende onderwijsloopbanen er mogelijk zijn voor de ISK-leerlingen, welk NT2-niveau daarbij hoort en wat er nodig is voor een goede doorstroom.<sup>26</sup>

### 4.3 Scenario 2: hybride onderwijs

**Hybride onderwijs:** in scenario 2 volgen nieuwkomers onderwijs op zowel een nieuwkomersvoorziening als op een reguliere school, voordat ze definitief doorstromen naar het reguliere onderwijs. De insteek van dit scenario is om alle nieuwkomersleerlingen en -studenten zo snel mogelijk, zodra ze daartoe in staat zijn, te laten doorstromen naar het reguliere (beroeps)onderwijs.

Het beoogde voordeel van het sneller doorstromen naar regulier onderwijs, zoals in dit scenario<sup>27</sup> wordt voorgesteld, is dat dit zou moeten leiden tot een grotere betrokkenheid bij de reguliere school, waardoor nieuwkomers beter begeleid worden naar volledige deelname aan het reguliere onderwijs. Vanaf het begin van hun verblijf in Nederland worden nieuwkomers gekoppeld aan een reguliere school, waar ze direct al een deel van hun onderwijs volgen. Tegelijkertijd blijven ze ook onderwijs ontvangen op een nieuwkomersvoorziening. Het doel is dat nieuwkomers zo snel mogelijk volledig doorstromen naar het reguliere onderwijs.

<sup>26</sup> [Uitstroomprofielen ISK - LOWAN](#)

<sup>27</sup> Ook van dit scenario bestaan al voorbeelden in de praktijk, in de LOWAN-leerlijnen wordt dit bijvoorbeeld 'deelschakelen' genoemd: de leerling start in de ISK, volgt daarna een periode zowel in de ISK als in het regulier onderwijs en stroomt dan (na bijvoorbeeld één of anderhalf jaar) volledig door naar het vo/mbo.

Dit scenario kent drie varianten waarin de verantwoordelijkheid<sup>28</sup> voor het organiseren van het onderwijs verschilt. De oplossingsrichtingen gelden echter voor alle sectoren.<sup>29</sup>

- a. In variant 2a ligt de verantwoordelijkheid bij de nieuwkomersschool, waar de leerlingen ook ingeschreven staan en de bekostiging wordt geregeld.
- b. In variant 2b ligt de verantwoordelijkheid bij het samenwerkingsverband. In dit geval loopt de bekostiging via het samenwerkingsverband, dat zorgt voor een onderwijsprogramma dat door de aangesloten scholen wordt uitgevoerd.
- c. Bij variant 2c ligt de verantwoordelijkheid bij de reguliere school, die een deel van het onderwijs uitbesteedt aan de nieuwkomersvoorziening.

Om dit scenario te laten werken, is een gedegen intakeprocedure van groot belang.<sup>30</sup> Tijdens deze intake worden de behoeften van de nieuwkomers vastgesteld, waarna een op maat gemaakt onderwijsprogramma kan worden samengesteld. Dit programma wordt uitgevoerd door zowel de nieuwkomersvoorziening als de reguliere school op vo en mbo-niveau. Dit is bij voorkeur een verlengde intakeperiode waarin het leerpotentieel gedurende een aantal weken in beeld wordt gebracht. Gedurende die periode wordt er gewoon onderwijs verzorgd. Na een aantal weken stroomt de leerling door naar fase 1 van de leerroutes van de ISK met ieder zijn eigen onderwijsprogramma. Voor het po geldt dat de doorstroom naar het reguliere onderwijs sneller plaatsvindt, door de leerling geleidelijk aan, zodra het individueel past per leerling, te introduceren in het regulier onderwijs.

In dit scenario wordt in het nieuwkomersonderwijs (ISK) gewerkt volgens de leerroutes van de ISK. In iedere leerroute wordt naast NT2 aandacht besteed aan specifieke zaak- en/of praktijkvakken. Zo volgt een leerling die gaat doorstromen naar vmbo-basis een aantal praktijkvakken, en een leerling die doorstroomt naar de havo een aantal vakken dat aansluit bij het leerjaar/profiel waar de leerling gaat instromen. In deze zaak- en praktijkvakken worden taal- en vakinhoud geïntegreerd aangeboden. Daarnaast kan de leerling gedurende deze fase een periode deelschakelen (in een aantal vakken) in het reguliere vervolgonderwijs. Een deel van de ISK's werkt ook al zo.

In het regulier vervolgonderwijs werken vak- en praktijkdocenten taalontwikkend: er wordt aandacht besteed aan vak- en taaldoelen en taal en vak worden zoveel mogelijk in samenhang met elkaar aangeboden. De leerling krijgt extra taalondersteuning op maat aansluitend bij het onderwijsprogramma van de leerling. Voor scholen betekent dit scenario dat ze taalonderwijs moeten integreren in andere vakken en anders omgaan met de toetsen die er worden gegeven en ruimte en tijd bieden om leerlingen te laten groeien. Daarnaast wordt de meertaligheid van leerlingen functioneel ingezet, zowel bij het leren van het Nederlands, als bij het leren in de vakken in de opleiding van de leerling. Dit betekent dat ook de moedertaal van nieuwkomers een rol speelt in hun leerproces, wat bijdraagt aan hun ontwikkeling. Op nationaal niveau worden er in dit scenario kaders opgesteld over de bekostiging en verantwoordelijkheden, maar niet over de precieze invulling. Dit biedt ruimte voor regionale flexibiliteit, waardoor scholen en gemeentes de invulling van het onderwijs kunnen aanpassen aan de specifieke kenmerken en behoeften van de nieuwkomers in hun regio.

---

<sup>28</sup> De invulling van de verantwoordelijkheid is niet vooraf vastgesteld, en is deels in de gesprekken nader ingevuld. Voor het vervolg van de toekomstverkenning, is het aan te raden om deze verantwoordelijkheden nader te concretiseren.

<sup>29</sup> In variant 2b is er geen sprake van directe betrokkenheid van het mbo, aangezien het mbo niet in de samenwerkingsverbanden is opgenomen. Voor het mbo is er wellicht wel een andere samenwerking nodig met de scholen die leerlingen aanleveren bij hun mbo-instellingen.

<sup>30</sup> Dit geldt overigens ook voor de andere scenario's; in alle scenario's zijn leerlingen gebaat bij een verlengde intakeprocedure.

### 4.3.1 Reflectie op scenario 2

Scenario 2 is een hybride model voor onderwijs aan nieuwkomers, waarbij de regie en verantwoordelijkheid op verschillende manieren worden verdeeld. Dit scenario wordt als relatief haalbaar beschouwd, ook de aandacht voor taalontwikkeling en sociaal-emotionele veiligheid van leerlingen worden als positief aangemerkt. Deelnemers aan de gesprekken vinden scenario 2 aantrekkelijk omdat er een goede balans wordt geboden tussen gespecialiseerde ondersteuning en integratie in reguliere scholen. Deze scenario's bieden goede kansen op passend onderwijs en doorstroom voor nieuwkomers, terwijl ze ook aandacht hebben voor de taalontwikkeling en sociaal-emotionele veiligheid.

Een hybride model, waarin nieuwkomers deels onderwijs volgen in separate voorzieningen en deels deelnemen aan het reguliere onderwijs, kan een goede balans bieden tussen integratie en gerichte ondersteuning. Dit kan de taalontwikkeling bevorderen, maar vraagt om extra aandacht voor de sociaal-emotionele veiligheid en de leerbehoeften van zowel de nieuwkomers als de reguliere leerlingen en studenten. Een succesvolle implementatie van dit model vraagt om een goede samenwerking en duidelijke afspraken tussen de verschillende onderwijsinstellingen in alle sectoren en alle niveaus.

De onderstaande punten gelden voor alle scenario's binnen scenario 2, vervolgens zoomen we in op de specifieke scenario's 2a, 2b en 2c:

- Hybride onderwijs zorgt ervoor dat twee scholen gezamenlijk onderwijs verzorgen aan een leerling. Daarbij maken stakeholders zich zorgen over:
  - eventuele **reisbewegingen** die leerlingen moeten maken. Zeker voor jongere leerlingen is dit onwenselijk, maar ook voor oudere leerlingen is het onwenselijk om meerdere reisbewegingen binnen een week te moeten maken;
  - **sociale veiligheid**; het kan er voor zorgen dat leerlingen zich moeten verhouden tot twee schoolsystemen en sociale groepen, met het gevolg dat ze ontheemd kunnen gaan voelen, terwijl de behoefte van deze doelgroep juist het tegenovergestelde is.
- Bij hybride onderwijs wordt er gestuurd op snellere doorstroom, waarbij het doorstroommoment maatwerk is. Er moet rekening worden gehouden met **verschillende doorstroommomenten** en de specifieke behoeften van nieuwkomers. Het is essentieel dat er voldoende ondersteuning is om de taalontwikkeling van leerlingen te volgen en te bevorderen. Dit vraagt om een goede aanpak en daarbij behorende lesmaterialen en extra ondersteuning op taalgebied voor reguliere scholen. Veel stakeholders geven aan dat voor de doelgroep vaak toch behoefte is aan een eerste periode van intensief taalonderwijs (zeker bij kinderen van tien jaar of ouder), waarna vervolgens een geleidelijke vorm van doorstroom plaatsvindt, waarbij leerlingen in de laatste fase van hun traject integreren met het reguliere onderwijs.
- Vanuit het mbo ziet men ook mogelijkheden voor een variant van hybride onderwijs, waarbij sprake is van geïntegreerde trajecten binnen dezelfde onderwijsinstelling. Bijvoorbeeld, een reguliere mbo-opleiding gecombineerd met NT2. Dit biedt meer **continuïteit en rust** voor jongeren en vergroot hun kansen op succesvolle doorstroom naar een passende opleiding. Voor het mbo zou je kunnen denken aan:
  - 'entree voor anderstaligen', een combinatie van de reguliere mbo-1 opleiding met extra taallessen en soms ook studievaardigheden, beroepskeuze, specifiek gericht op de behoeften van nieuwkomers. Dit model wordt door verschillende roc's al toegepast.
  - de introductie van een nieuwe voorziening in het mbo: een schakeljaar waarin het leren van de taal wordt gecombineerd met oriëntatie op een mbo-opleiding op niveau 2, 3, of 4.



- het specifiek geschikt maken van een deel van de mbo-opleidingen (niveau 2, 3, 4) voor nieuwkomers. Sommige roc's doen dit nu ook al. Dat worden vaak 'geïntegreerde trajecten' genoemd.
- Het **aanpassen van toetsingsmethoden** is niet eenvoudig door te voeren en meerdere aspecten dienen hierin te worden meegewogen. Om kansengelijkheid te bevorderen en goed onderwijs aan nieuwkomers te bieden, is het belangrijk om te realiseren dat het leren beheersen van een taal doorgaans zeker vijf tot zeven jaar nodig heeft, afhankelijk van de doelgroep.<sup>31</sup> Een reguliere toets Nederlands afnemen, geeft daarmee niet de juiste resultaten, want de taalvaardigheid in het Nederlands is nog niet voldoende ontwikkeld om de schooltaal goed te kunnen begrijpen. Dit heeft ook invloed op de resultaten in andere vakken. Vanuit de wetenschappelijke klankbordgroep hebben wij een aantal aandachtspunten meegekregen voor de toetsing. Zo wordt aangeraden om bij het nadenken over alternatieve manieren van toetsen, deze in het licht van de bredere discussie over het toetsen te plaatsen: voldoet deze nog en in hoeverre zegt de toetsing iets over de taalvaardigheden van leerlingen in relatie tot de benodigde capaciteiten voor hun vervolgopleiding? Hier is ook het gesprek over summatief versus formatief toetsen<sup>32</sup> van belang, waarbij formatief toetsen zich meer richt op het potentieel dat een leerling heeft en qua taalvaardigheid meer richt op mondelinge taalvaardigheid dan op spelling en lezen, aspecten die in summatieve toetsen veel aandacht krijgen. Verder wordt door de wetenschappelijke klankbordgroep aangegeven dat de inhoud van toetsen wel gelijk moet zijn, maar dat de vorm wellicht kan worden aangepast, zoals ook bijvoorbeeld bij leerlingen met dyslexie gebeurt. Zij krijgen vormaanpassingen zoals toetsen met een groter lettertype, meer tijd. Voor nieuwkomersleerlingen zou bepaald kunnen worden welke (taal)steun hen kan helpen om het niveau te laten zien dat vereist is voor het examen en nodig is voor het vervolgonderwijs. Voorbeelden hiervan, die ook al deels in de praktijk worden toegepast, zijn het bieden van meer tijd, het gebruik van Van Dale woordenboek NT2, het benutten van de thuishalen in toetsing of mondelinge afname. Een kanttekening die wordt meegegeven als het gaat om alternatieve toetsing, is dat alternatieve manieren van toetsing mogelijk nadelig kunnen uitpakken voor de kansengelijkheid, bijvoorbeeld als studenten de arbeidsmarkt of een vervolgopleiding betreden met een 'ander' diploma. De maatschappelijke waarde wordt misschien anders ingeschat. Ook doet een generieke uitzondering op de landelijke centraal-exameneisen voor leerplichtige nieuwkomers mogelijk onrecht aan de heterogeniteit van de groep. Het kan bijvoorbeeld stigmatiserend uitpakken en haaks staan op de wensen van ouders.
- In dit scenario wordt de **impact op reguliere scholen** nog onvoldoende in kaart gebracht. Hoewel de ambitie om het taalonderwijs te integreren en toetsingsmethoden aan te passen duidelijk naar voren komt, moeten we hierbij rekening houden met wettelijke kaders en landelijke ontwikkelingen die scholen mogelijk beperken in hun uitvoeringsmogelijkheden. Een voorbeeld hiervan is het huidige beleid rondom het toetsen. Tot op heden is het voor het ministerie van OCW en DUO niet mogelijk gebleken om de Staatsexamens NT2 in te zetten als alternatief voor de centrale examens 2F en 3F. Deze belemmering toont aan dat scholen te maken hebben met nationale regelgeving die hun flexibiliteit in het aanbieden van onderwijs aan nieuwkomers kan beperken. Het is daarom essentieel om zowel beleidsmatige als

---

<sup>31</sup> Zie bijvoorbeeld: [handreiking-ruimte-voor-nieuwe-talenten \(poraad.nl\)](http://handreiking-ruimte-voor-nieuwe-talenten.poraad.nl) en [Is twee jaar Internationale Schakelklas voor nieuwkomers voldoende om goed te kunnen instromen in het reguliere onderwijs? | Kennisrotonde](http://www.kennisrotonde.nl/kenniscijfers/2016/07/15/is-twee-jaar-internationale-schakelklas-voor-nieuwkomers-voldoende-om-goed-te-kunnen-instromen-in-het-reguliere-onderwijs/)

<sup>32</sup> Summatieve toetsing beoordeelt het eindresultaat van leren, terwijl formatieve toetsing alle activiteiten omvat van docenten en leerlingen met als doel leeractiviteiten in kaart te brengen, te interpreteren en te gebruiken om betere beslissingen te nemen over vervolgstappen. Bron: <https://www.kennisrotonde.nl/formatief-toetsen-en-evalueren>.



praktische obstakels mee te nemen bij het uitwerken van dit scenario, zodat de integratie van nieuwkomers in het reguliere onderwijs duurzaam en haalbaar blijft.

## Reflectie op specifieke scenario's 2a, 2b en 2c

**Scenario 2a** stelt voor dat de nieuwkomersvoorziening de regie voert over het onderwijs aan nieuwkomers. Dit scenario wordt door sommige stakeholders gezien als een haalbare optie, maar er zijn ook aanzienlijke uitdagingen en zorgen die moeten worden aangepakt. Er wordt wel duidelijk verschil gemaakt tussen po, vo en mbo. Zo is in het mbo momenteel geen sprake van een nieuwkomersvoorziening, waardoor dit scenario minder haalbaar wordt geacht voor het mbo. Een belangrijk punt van discussie is de verantwoordelijkheid voor de nieuwkomers. Stakeholders merken op dat het neerleggen van de verantwoordelijkheid bij de nieuwkomersvoorziening lastig kan zijn, omdat reguliere scholen dan mogelijk minder bereid zijn om nieuwkomers op te nemen, wat als onwenselijk wordt gezien. Er is behoefte aan een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij de nieuwkomersvoorziening de regie voert, maar reguliere scholen ook een rol spelen in de opvang en integratie van nieuwkomers. Beter spreiding en samenwerking op lokaal en regionaal niveau worden gezien als cruciale factoren voor het succes van scenario 2a. Stakeholders benadrukken het belang van samenwerking tussen nieuwkomersvoorzieningen, reguliere scholen en samenwerkingsverbanden om expertise te delen en gezamenlijk verantwoordelijkheid te dragen het onderwijs van nieuwkomers. Hoe deze samenwerking er dan formeel of informeel uit zou moeten zien, is niet aan bod gekomen in de sessies.

**Scenario 2b** stelt voor dat het samenwerkingsverband de regie voert over het onderwijs aan nieuwkomers. Dit scenario wordt door sommige stakeholders gezien als een wenselijke optie, mits het goed wordt ingericht. Een belangrijk voordeel van scenario 2b is dat het samenwerkingsverband meer invloed kan uitoefenen om vervolgscholen aan te sturen en te ondersteunen om nieuwkomers aan te nemen, vanuit een al bestaande samenwerkingsrelatie. Het is een voordeel dat er wordt aangesloten bij een bestaand gremium (het samenwerkingsverband en de aangesloten scholen) dat al bezig is met ondersteuning van leerlingen. Stakeholders merken echter op dat dit scenario ingewikkeld is, omdat het vraagt om een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen samenwerkingsverbanden, basisscholen en vervolgscholen. Samenwerkingsverbanden zijn op dit moment niet wettelijk verantwoordelijk voor de ondersteuning op het gebied van taal aan nieuwkomersleerlingen, en het scenario zoals omschreven is daarbij dus echt afwijkend van de huidige taakopvattingen van samenwerkingsverbanden. Bovendien kent het mbo geen samenwerkingsverbanden. Het is belangrijk om te specificeren hoe dit scenario eruitziet voor het mbo en welke aanpassingen nodig zijn. In de gesprekken blijkt dat men (zowel nieuwkomersvoorzieningen, reguliere scholen en gemeenten) wel voorstander is van een expliciete rol van een samenwerkingsverband passend onderwijs bij onderwijs aan nieuwkomers (bijvoorbeeld in de ondersteuning of in de regie) voor alle sectoren, maar niet per se een voorstander van het samenwerkingsverband passend onderwijs als verantwoordelijke. Men pleit er voor om de verantwoordelijkheid voor het onderwijs bij scholen (en hun bevoegd gezag) te laten, zoals dat nu ook het geval is.

**Scenario 2c** stelt voor dat de reguliere school de regie voert over het onderwijs aan nieuwkomers. Het beoogde voordeel van dit scenario is dat nieuwkomers vanaf het begin een sterke binding krijgen met de reguliere school, waardoor hun integratie en doorstroom naar volwaardige deelname aan het reguliere onderwijs soepeler en sneller kan verlopen. Dit zou ervoor moeten zorgen dat zowel het sociale als het onderwijskundige aanpassingsproces effectiever verloopt, doordat leerlingen zich meteen onderdeel voelen van de schoolgemeenschap. Dit scenario wordt door sommige stakeholders gezien als een haalbare optie, maar het brengt ook aanzienlijke uitdagingen en zorgen met zich mee die moeten worden opgelost. Een belangrijk punt van

discussie is de verantwoordelijkheid voor de nieuwkomers. Stakeholders merken op dat het neerleggen van de verantwoordelijkheid bij de reguliere school kan leiden tot een verschil tussen scholen in de bereidheid om nieuwkomers op te nemen, waarbij sommige scholen dit dan vanuit intrinsieke motivatie in grotere mate doen dan andere. Als dit wettelijk wordt vastgelegd, wordt dit verschil in bereidheid weggenomen, hoewel dit in de praktijk uiteraard nog om nadere uitwerking vraagt. Er is behoefte aan een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden, waarbij de reguliere school de regie voert, maar samenwerkingsverbanden en nieuwkomersvoorzieningen ook een rol spelen in het bieden van onderwijs aan nieuwkomers.

## 4.4 Scenario 3: inclusief onderwijs

**Inclusief onderwijs:** in scenario 3 is er sprake van volledige inclusie van nieuwkomers in het reguliere onderwijs. Dit betekent dat nieuwkomers vanaf het moment dat ze in Nederland aankomen, direct worden opgenomen in de reguliere scholen, waar ze onderwijs ontvangen samen met de andere leerlingen.

Om inclusief onderwijs succesvol te laten verlopen, worden de scholen bekostigd om hiervoor de nodige voorzieningen te treffen. In tegenstelling tot de gebruikelijke lumpsumfinanciering binnen het reguliere onderwijs is de bekostiging in dit scenario specifiek gekoppeld aan de nieuwkomers zelf. Dit geeft scholen de middelen om doelgericht te investeren in de ondersteuning van deze leerlingen.

Belangrijk in dit scenario is de begeleiding van nieuwkomers door middel van mentoren. Elke nieuwkomer krijgt een mentor toegewezen, die hen helpt bij het meedoen in het schoolsysteem. Dit kan bijvoorbeeld een oudere leerling zijn, of een speciaal opgeleide docent. Daarnaast bieden scholen extra sociaal-emotionele ondersteuning door de inzet van schoolmaatschappelijk werkers en psychologen. Deze ondersteuning is essentieel voor nieuwkomers, gezien de uitdagingen waarmee zij vaak te maken hebben, zoals trauma's en de aanpassing aan een nieuwe cultuur.

Voor de scholen betekent dit scenario dat ze zich moeten professionaliseren op het gebied van het traumasensitief lesgeven en het sociaal-emotioneel leren, de ouderbetrokkenheid, het taalontwikkelen en meertalig werken en NT2. Het personeel op reguliere scholen wordt getraind om te kunnen omgaan met de specifieke behoeften van nieuwkomers, met aandacht voor de cultureel-talige achtergrond, waaronder traumasensitief lesgeven, indien van toepassing. Bovendien worden taalontwikkelen/taalgerichte aanpakken geïntegreerd in het reguliere onderwijsaanbod (voor leraren en pedagogisch medewerkers), zodat nieuwkomers adequaat ondersteund worden in hun taalontwikkeling. Voor het mbo geldt dat alle mbo-opleidingen (alle niveaus) geschikt gemaakt moeten worden voor nieuwkomers.

Om deze professionalisering te waarborgen, worden NT2, taalontwikkelen lesgeven en aandacht voor cultureel-talige achtergrond, waaronder trauma-sensitief lesgeven, verplichte vakken binnen de lerarenopleiding voor alle onderwijsniveaus. Dit betekent dat toekomstige docenten standaard worden opgeleid in deze vaardigheden, zodat zij goed zijn voorbereid op het werken met nieuwkomers. Scholen werken in dit scenario ook intensief samen in regionale netwerken. Deze netwerken, of regionale centra, coördineren de integratie van nieuwkomers binnen de scholen in hun regio. Zij bieden ondersteuning en expertise aan scholen, organiseren trainingen voor docenten, en fungeren als kennis- en adviespunten. Op deze manier wordt kennisdeling gestimuleerd, en kunnen scholen gezamenlijk werken aan de succesvolle integratie van nieuwkomers binnen het reguliere onderwijs.

#### 4.4.1 Reflectie op scenario 3

Scenario 3 richt zich op de inclusie van nieuwkomers in het reguliere onderwijs. Dit scenario wordt door sommige stakeholders gezien als een ideale situatie waarin nieuwkomers snel onderwijs kunnen volgen met Nederlandstalige leeftijdsgenoten waardoor eerder sprake is van inclusie in de Nederlandse samenleving. Er lijken geen grote verschillen tussen sectoren bij de deelnemers die dit aangeven als wenselijk scenario. Uit de gesprekken blijkt dat stakeholders vraagtekens hebben bij de haalbaarheid hiervan. Ten eerste: kunnen we dit van alle leraren NT2-expertise verwachten, en ten tweede: hebben leraren voldoende kennis om ondersteuning te bieden? Deelnemers geven aan dat het scenario in het po beter haalbaar is dan in de andere onderwijssectoren (en deels ook al gebeurt bij jonge kinderen). Deelnemers vinden dit scenario positief als het gaat om integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving, vergeleken met andere scenario's. Als het gaat om kwaliteit van onderwijs, verwachten met name deelnemers vanuit regulier po en vo hier minder positieve uitwerking dan bij de andere scenario's.

Inclusie van nieuwkomers in reguliere scholen kan bijdragen aan een inclusieve samenleving en het wederzijds begrip bevorderen tussen nieuwkomers en reguliere leerlingen en studenten. Dit bevordert de integratie van leerlingen en studenten in de Nederlandse samenleving en houdt oog voor hun sociaal-emotionele veiligheid. Deze aanpak kan echter uitdagend zijn, zowel voor de nieuwkomers als voor de scholen die hen onderwijs moeten bieden. Extra ondersteuning en training voor zowel docenten als leerlingen en studenten is essentieel om de integratie te laten slagen.

Bij dit scenario wordt een aantal aanzienlijke uitdagingen en zorgen benoemd die moeten worden aangepakt om dit scenario succesvol te maken. De reflecties van stakeholders benadrukken zowel de potentiële voordelen als de praktische en structurele obstakels die overwonnen moeten worden.

- **Veiligheid en welzijn van leerlingen:** een belangrijk punt dat door veel stakeholders wordt benadrukt, is het belang van een veilige en sociaal-emotioneel ondersteunende omgeving voor nieuwkomers. Volgens de deelnemers voelen leerlingen zich het veiligst in een peer-group, waar ze kunnen communiceren met anderen die dezelfde taal spreken. Er is bezorgdheid dat leerlingen in een reguliere onderwijsomgeving zich buitengesloten kunnen voelen en dat dit hun welzijn en leerprestaties negatief kan beïnvloeden. Dit benadrukt de noodzaak van extra ondersteuning en begeleiding voor nieuwkomers in het reguliere onderwijs. Ook ouders benadrukken dit punt. Dit geldt volgens het veld vooral voor kinderen in het po; in het vo en het mbo is het juist van belang om zo snel mogelijk te integreren en het kan helpen om niet apart van Nederlandse leerlingen en/of studenten te zijn. Vooral ouders van jonge kinderen geven aan dat ze het fijn vinden als kinderen snel de taal leren en dat is volgens hen juist prettig op een aparte school.

Rol van docenten en NT2-expertise: een terugkerend thema in de reflecties is de rol van docenten en de behoefte aan NT2-expertise. Veel stakeholders zijn van mening dat leraren in het regulier onderwijs momenteel niet over voldoende kennis beschikken om nieuwkomers adequaat te ondersteunen en dat het onrealistisch is om te verwachten dat zij deze expertise in de nabije toekomst zullen verwerven.<sup>33</sup> Er wordt gepleit voor **gespecialiseerde NT2-docenten en voor het integreren van NT2 en trauma-sensitief lesgeven in de reguliere lerarenopleidingen**.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Zoals eerder vermeld is expertise op NT2-gebied wel op relatief korte termijn te vergaren (via NT2-professionalisering of een NT2-opleiding). Ook kijken de scenario's vooruit met een horizon van tien tot vijftien jaar. De omslag van NT2-expertise bij alle docenten zal dus niet van de een op de andere dag plaatsvinden, maar is niet onmogelijk. Uiteraard is wel de vraag of het realistisch is om dit voor *alle* leraren te verplichten, of dat je kunt werken met experts per school en basiskennis bij leraren.

<sup>34</sup> Vanuit de wetenschappelijke klankbordgroep wordt aangekaart dat het opnemen van een onderdeel NT2 of taalontwikkeland lesgeven in de lerarenopleiding niet voldoende is, en het risico met zich meebrengt dat

Dit zou kunnen bijdragen aan een betere ondersteuning van nieuwkomers in het reguliere onderwijs. Echter, in de gesprekken wordt wel betwijfeld of dit voldoende is voor de specialistische kennis die nodig is rondom taalverwerving.

- Aanvullend hierop: Binnen het mbo wordt anders omgegaan met bevoegdheden en bekwaamheden. Lang niet alle docenten komen vanuit de standaard lerarenopleidingen binnen. Er wordt ten opzichte van het po en het vo meer gewerkt met zijinstromers die een pedagogisch getuigschrift halen. Dat heeft impact op de haalbaarheid van het idee dat iedereen NT2-expertise in huis moet hebben. Dit lijkt ook het geval in het praktijkonderwijs, waar ook veel met zijinstromers wordt gewerkt.
- **Vergroten complexiteit in klassen**: docenten hebben al te maken met een diversiteit van behoeften in hun reguliere klas. Nieuwkomers hebben aanvullende behoeften, waarvoor (deels) weer andere expertise en middelen nodig zijn. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om voldoende ondersteuning voor taalontwikkeling (het bevorderen en volgen hiervan). Dit vraagt om goed lesmateriaal (voor alle lessen op reguliere scholen) en extra ondersteuning op taalgebied.
- **Leeftijdsgebondenheid**: in de gesprekken kwam telkens naar voren dat de wenselijkheid van dit scenario ook verschilt per leeftijdscategorie. Hoe jonger, hoe meer geschikt dit scenario zou kunnen zijn. Voor kleuters zou dit het optimale scenario zijn, terwijl voor kinderen boven de tien<sup>35</sup> het qua taal te ingewikkeld zou zijn om mee te kunnen doen in het reguliere onderwijs en er behoefte is aan een eerste periode waarin er extra veel aandacht is voor het leren van de Nederlandse taal.
- Vanuit het perspectief van het vo is in het kader van haalbaarheid bij dit scenario ook goed om te realiseren wat de mogelijke **impact op reguliere scholen** kan zijn. Bestaande segregatie en het imago van scholen vormen een uitdaging voor de haalbaarheid van dit scenario in het voortgezet onderwijs. Scholen worden vaak gezien als 'wit' of 'zwart' op basis van de samenstelling van hun leerlingenpopulatie, wat niet alleen de schoolkeuze van nieuwkomers beïnvloedt, maar ook die van andere leerlingen. Hierdoor kunnen scholen zich zorgen maken over hun imago, omdat een instroom van te veel nieuwkomerskinderen mogelijk kan leiden tot het vertrek van anderen leerlingen. Dit bemoeilijkt het streven naar inclusie en diversiteit en kan de haalbaarheid van het scenario onder druk zetten. Vanuit de wetenschappelijke klankbordgroep wordt hier ook een mogelijk ongunstig neveneffect genoemd, namelijk dat scholen in dit scenario binnen het reguliere vo een aparte NT2-klas gaan inrichten. Er zou dan heel goed gekeken moeten worden hoe je dat voorkomt: hoe verplicht je scholen om de NT2-leerlingen op te nemen in dezelfde klas als de Nederlandstalige leerlingen?
- Het scholenlandschap binnen het voortgezet onderwijs is zeer divers, met verschillende soorten scholen die variëren van categoriaal onderwijs (gericht op één onderwijsniveau) tot bredere scholen die meerdere niveaus aanbieden. In dit scenario is het van belang op welke school een leerling terecht komt. Het zou kunnen leiden tot **meer of snellere schoolwisselingen** voor de leerling, wat ongewenst is en zo veel mogelijk moet worden voorkomen. Voor het mbo geldt dat gevarieerd moet kunnen worden in vakkenpakketten en dat er op meerdere niveaus bijvoorbeeld taallessen en praktijklessen kan worden gevolgd.

---

'niemand verantwoordelijk is voor NT2', omdat iedereen er dan een beetje van weet, maar de expertise van geschoolde NT2-docenten verdwijnt.

<sup>35</sup> Vanuit de wetenschappelijke klankbordgroep wordt aangegeven dat deze leeftijdsgrens wellicht te hoog is. Direct instromen in regulier onderwijs zonder kennis van het Nederlands kan leiden tot frustratie bij leerlingen. Er wordt aangegeven dat deze leeftijd lager moet zijn, en dat alleen leerlingen in de leeftijd van groep 1 en 2 direct kunnen instromen.

## 4.5 Reflectie op het onderzoek

We hebben in dit project een veelheid aan informatie opgehaald op zeer uiteenlopende thema's, met een zeer diverse groep aan deelnemers. De inzichten zijn zeer waardevol voor deze fase van de toekomstverkenning, maar kunnen niet in alle gevallen eenduidig worden gewogen of worden gegeneraliseerd. We gaan hieronder in op de beperkingen van de opzet van dit onderzoek, en de consequenties voor de rapportage. Ondanks deze beperkingen, schetsen de oplossingsrichtingen wat ons betreft een evenwichtig beeld met input vanuit alle sectoren, waar het ministerie mee verder kan in de vervolgstappen. Wij doen enkele suggesties voor dit vervolgproces.

Door de **korte doorlooptijd** waarin de sessies plaatsvonden – in de periode eind mei tot en met begin september 2024 – konden we een beperkt aantal mensen bereiken en spreken. Desondanks is het toch gelukt om met een grote groep betrokkenen (264 deelnemers) vanuit alle sectoren te spreken. Mensen die verhinderd waren, hebben de gelegenheid gekregen om ons nog van informatie te voorzien, waar ook nog volop gebruik van is gemaakt. De input vanuit nieuwkomersvoorzieningen en beleidsperspectief zijn wat ons betreft enigszins oververtegenwoordigd in de sessies ten opzichte van de input uit het regulier onderwijs.

Door de opzet van de sessies, **een deel gezamenlijk en een deel met specifieke doelgroepen**, hebben we niet in iedere sessie over precies dezelfde thema's gesproken. Met de doelgroep gemeenten spraken we bijvoorbeeld vooral over randvoorwaarden, met ouders vooral over de behoeften van hun kinderen. We kunnen dus ook niet de bevindingen op alle onderdelen uitsplitsen naar de verschillende doelgroepen en sectoren.

Daarnaast hebben we bewust gekozen voor een opzet waarin betrokkenen vanuit verschillende sectoren *gezamenlijk* over een toekomstbeeld na zouden denken. Daardoor is het niet altijd gelukt om **specifiek te isoleren welke oplossingsrichtingen en scenario's van toepassing zijn op welke sector** (en waar niet of minder). Ook de precieze invulling van deze oplossingsrichtingen kan per sector verschillen en hebben we niet in detail uitgewerkt. Dit rapport geeft met name inzicht in de ideeën die leven in het veld, maar die kunnen ook **tegenstrijdig** zijn, omdat ze bijvoorbeeld vanuit verschillende invalshoeken werden bekeken. Dit hebben we waar mogelijk beschreven, maar is niet overal uitgesloten. Ook zijn de beelden gebaseerd op de geluiden uit het veld vanuit de sessies. Naast deze input, bestaat er ook een rijke basis aan wetenschappelijke- en vakliteratuur, die in deze rapportage maar deels is meegenomen (waar aangereikt door betrokkenen uit de wetenschappelijke klankbordgroep, kerngroep of door andere betrokkenen). Voor het vervolg is het aan te raden om de oplossingsrichtingen verder te toetsen aan de beschikbare literatuur.

In de uitwerking hebben we ons gericht op onderwerpen die duidelijk naar voren kwamen uit de sessies als gedeelde beelden vanuit (een deel van) de aanwezigen. Wat meer op zichzelf staande **detailopmerkingen**, hebben we daardoor niet altijd een plek kunnen geven in het rapport. Dat neemt niet weg dat hier in de toekomstverkenning nog nadere aandacht aan besteed kan worden. Voorbeelden hiervan zijn de implicaties voor nieuwkomers in het gespecialiseerd onderwijs, en de implicaties voor azc-scholen. Ook loont het om in de oplossingsrichtingen nog strikter **onderscheid tussen doelgroepen nieuwkomers** te maken (zoals arbeidsmigranten, asielzoekers, kinderen die in Nederland geboren zijn, maar niet met de Nederlandse taal worden opgevoed, verschillende leeftijdscategorieën).

De factoren die we hebben meegenomen in de toetsingssessies, zijn opgesteld aan de hand van randvoorwaarden die we in de eerdere sessies hebben verzameld. Door de diversiteit aan sessies (qua vorm en omvang) en achtergronden (qua sector en doelgroep), konden we die niet eenduidig wegen. Er is dus geen sprake van een **weging van de scenario's ten opzichte van elkaar**. De reflectie op de scenario's is uitgevoerd op basis van de gesprekken die zijn gevoerd aan de hand

van de geschetste denkrichtingen. Hier voegen we nog aan toe dat de scenario's **niet beleidsmatig onderbouwd** zijn op uitvoerbaarheid en haalbaarheid.

In het vervolg van de toekomstverkenning, raden we aan om te komen tot een aantal cruciale randvoorwaarden, waar de toekomst van het onderwijs aan nieuwkomers moet voldoen. Wat betekent bijvoorbeeld een goede integratie in de Nederlandse samenleving, of wanneer vinden we aandacht voor taalontwikkeling voldoende? Als hier een gedeeld beeld over is vastgesteld, kunnen er toetsingscriteria worden opgesteld, waar de oplossingsrichtingen en scenario's langs gewogen kunnen worden, bijvoorbeeld in de vorm van een veldraadpleging. Dit kan bijvoorbeeld door een brede uitvraag onder leraren en schoolleiders, waarbij extra wordt ingezet op respondenten uit het regulier onderwijs.

## 4.6 Afsluitend

Het rapport laat zien dat het ontwikkelen van toekomstig beleid voor onderwijs aan nieuwkomers een ingewikkeld proces is, waarbij gevestigde belangen van diverse betrokkenen een belangrijke rol spelen. Het blijkt moeilijk om volledig los te komen van de huidige structuren en praktische beperkingen. Daarnaast beïnvloeden onderliggende opvattingen, zoals wat men beschouwt als goed onderwijs, sterk de visies van betrokkenen op de toekomst. Deze visies lopen dan ook uiteen: waar de een inclusie in het reguliere onderwijs als hoogste goed ziet, hecht de ander meer waarde aan aparte voorzieningen die nieuwkomers gerichte ondersteuning bieden. Dit maakt het vormen van een gemeenschappelijke visie complex.

De beelden en ideeën die we hebben opgehaald uit het veld, bieden waardevolle inzichten en kunnen in de toekomst helpen bij het maken van weloverwogen beleidskeuzes. Hoewel het nog niet uitgebreid in deze rapportage is behandeld, kunnen ze richting geven aan de afwegingen van het ministerie voor de toekomst. Een belangrijk punt dat in dit kader eigenlijk nog niet naar voren is gekomen, is het streven naar efficiëntie. We kunnen niet onbeperkt onderwijsmiddelen uitgeven; er zullen altijd keuzes gemaakt moeten worden over hoe de middelen te besteden. Het uitgangspunt van efficiëntie kan echter conflicteren met andere waarden, zoals flexibiliteit en maatwerk, die juist belangrijk zijn voor het onderwijs aan nieuwkomers. Deze spanning maakt het uitdagend om een systeem te ontwerpen dat enerzijds efficiënt omgaat met middelen, maar anderzijds ook flexibel genoeg is om in te spelen op fluctuaties in leerlingenaantallen. Het is daarom van belang dat het gesprek over deze tegenstrijdige waarden en doelen actief wordt voortgezet.

Tot slot willen we benadrukken dat dit rapport een weerslag biedt van de bevindingen die we hebben verzameld tijdens de tweede fase van de toekomstverkenning. We hebben deze resultaten zorgvuldig geanalyseerd en daaruit voortvloeiende oplossingsrichtingen geformuleerd. We erkennen echter dat er verschillende benaderingen mogelijk zijn en dat er meerdere manieren bestaan om tot alternatieve oplossingen te komen. In dit proces wensen we het ministerie van OCW en de betrokkenen in het onderwijsveld dan ook veel wijsheid en vertrouwen te erop dat jullie met deze inzichten verder kunnen bouwen aan een succesvolle invulling van het onderwijs aan nieuwkomers.

# Bijlage 1. Overzicht sessies

Tijdens de sessies hebben we in totaal met meer dan driehonderd personen gesproken. Deze mensen zijn afkomstig uit het reguliere po en vo, het po en vo met onderwijs aan nieuwkomers, het mbo, de samenwerkingsverbanden, de gemeenten en andere betrokken organisaties. We hebben honderdvijftig mensen vanuit verschillende onderwijsinstellingen gesproken, en zeventig mensen vanuit gemeenten. We hebben tien mensen gesproken die zich bezighouden met het beleid rondom onderwijs aan nieuwkomers of vanuit een samenwerkingsverband passend onderwijs (hierna: samenwerkingsverband). De groep personen die wij onder 'overig' plaatsen bestaat uit personen afkomstig uit bijvoorbeeld sectorverenigingen, belangenorganisaties en universiteiten. Daarnaast spraken we nog met ouders en (oud-)leerlingen.

Type sessie	Gastlocatie	Datum
Sessie beleid 1	Taalcentrum Het Element Amersfoort	23 mei 2024
Sessie beleid 2	NassauVincent Assen	27 juni 2024
Sessie beleid 3	Denk mee met OCW	5 juni 2024
Sessie inrichting 1	Ithaka Utrecht	7 juni 2024
Sessie inrichting 2	Veldvest Veldhoven	10 juni 2024
Sessie inrichting/ uitvoering gemeenten	Digitale sessie Teams	29 augustus 2024
Sessie uitvoering 1 po	Digitale sessie Teams	19 juni 2024
Sessie uitvoering 2 po	Digitale sessie Teams	4 juli 2024
Sessie uitvoering 3 vo	Digitale sessie Teams	12 juni 2024
Sessie uitvoering 4 vo	Digitale sessie Teams	4 juli 2024
Sessie uitvoering 5 mbo	Vonk Alkmaar	28 juni 2024
Sessie uitvoering 6 mbo	MBO Raad Woerden	19 september 2024
Sessie uitvoering 7 mbo	Digitale sessie Teams	5 juli 2024
Sessie uitvoering 8 passend onderwijs	ISK Delft	21 juni 2024
Sessie ervaring 1 po (met leerlingen)	Kinderraad Assen	20 juni 2024



Type sessie	Gastlocatie	Datum
Sessie ervaring 2 po (met ouders)	De Globe Enschede	16 juli 2024
Sessie ervaring 3 po (met oud-leerling)	Digitale sessie Teams	13 september 2024
Sessie ervaring 4 po (met ouders)	Taalschool Emmen	16 september 2024
Sessie ervaring 4 vo (met leerlingen)	ISK Delft leerlingenraad	20 juni 2024
Sessie ervaring 5 vo (met ouders)	NassauVincent Assen	17 juli 2024
Sessie ervaring 6 vo (met oud-leerling)	Digitale sessie Teams	16 september 2024
Sessie ervaring 7 mbo (met oud-leerling)	Digitale sessie Teams	16 september 2024
Interne werkgroep 1	Fysieke teamoverleggen NKO OCW	30 april 2024
Interne werkgroep 2	Fysieke teamoverleggen NKO OCW	23 juli 2024
Interne werkgroep 3	Fysieke teamoverleggen NKO OCW	27 augustus 2024
Toetsings sessie 1	Digitale sessie Teams	9 september 2024
Toetsings sessie 2	Digitale sessie Teams	10 september 2024
Toetsings sessie 3	Digitale sessie Teams	13 september 2024
Toetsings sessie 4	Digitale sessie Teams	13 september 2024
Toetsings sessie kerngroep	Fysieke sessie	9 september 2024
Wetenschappelijke kbg 1	Digitale sessie Teams	11 juli 2024
Wetenschappelijke kbg 2	Digitale sessie Teams	12 september 2024

# Bijlage 2. Communicatie kanalen en -strategieën

Om een zo groot en divers mogelijke groep met deelnemers te kunnen werven voor de verschillende sessies, is op verschillende communicatiekanalen aandacht gevraagd voor dit project. Zo zijn betrokkenen uitgenodigd via een aparte mailbox ([nieuwkomersonderwijs@berenschot.nl](mailto:nieuwkomersonderwijs@berenschot.nl)). Betrokkenen wisten ons te vinden met vragen, opmerkingen en aandachtspunten via deze mailbox.

Via een aanmeldformulier dat breed is uitgezet via het netwerk van het ministerie van OCW, Berenschot en LinkedIn, konden betrokkenen aangeven deel te willen nemen aan een van de sessies over het onderwijs aan nieuwkomers. Ook is de link van dit aanmeldformulier gedeeld tijdens de LOWAN-po-studiedagen op 26 en 27 maart, waar twee adviseurs vanuit Berenschot aanwezig waren.

In de vragenlijst konden zij aangeven waar en in welke sector zij werkzaam zijn en konden zij hun contactgegevens achterlaten om op de hoogte gehouden te worden van de sessies en het vervolg.

Voor de betrokkenen die wij nog niet in beeld hadden, hebben wij op de Berenschot website een aparte [pagina](#) opgezet. Op deze pagina werden updates gedeeld rondom dit project en zijn er samenvattingen van sessies gepubliceerd. Ook de inschrijflink voor de sessies werd op deze pagina gedeeld. Via de Berenschotadviseurs en de beleidsadviseurs van het ministerie van OCW is deze webpagina uitgezet via LinkedIn.



## WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

### Berenschot B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT  
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT  
030 2 916 916  
[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)