



Nederland

E. Le Pichon, R. van Erning, S. Baauw

Dankwoord

Het tot stand komen van dit rapport was niet gelukt zonder de hulp van de gemeente Rotterdam, OBS de Kameleon, de Emmausschool en het Olympia College, Marieke Postma en Hariëtte Boerboom van LOWAN, de onderwijsinspectie en het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Wij willen ook Lydia van den Brink, Gertrude Alderliesten en Marleen Berkhout bedanken voor hun hulp bij het verzamelen van de informatie.

Table of Contents

Dankwoord	2
Inleiding	5
Algemene beschrijving van het schoolsysteem.....	5
Doel van het rapport	5
Samenvatting van de bevindingen	5
Advies	6
1. Situatie	7
1.1 Landelijk niveau	7
1.1.1 Beschrijving populatie	7
1.1.2 Beleid rond opvang nieuwkomersleerlingen.....	8
1.1.3 Cijfers primair onderwijs	8
1.2 Gemeentelijk niveau	9
1.2.1 Beschrijving populatie	9
1.2.2 Beleid rond opvang nieuwkomersleerlingen.....	9
1.2.3 Cijfers primair onderwijs	9
1.2.4 Cijfers voortgezet onderwijs.....	11
2. Beleid omtrent nieuwkomersklassen.....	12
2.1 Landelijk niveau	12
2.1.1 Algemene opzet.....	12
2.1.2 Indelingscriteria	13
2.1.3 Ontvangst, transitie en plaatsing	13
2.1.4 Samenwerking met het reguliere onderwijs	14
2.2 Gemeentelijk niveau	15
2.2.1 Emmaus	15
2.2.2 Kameleon.....	15
2.2.3 Olympia College.....	16
3. Financiële ondersteuning voor scholen en gemeenten.....	17
3.1 Landelijk niveau	17
3.2 Gemeentelijk niveau.....	18
4. Ondersteuning van en communicatie met ouders en voogden	19
4.1 Landelijk niveau	19
4.2 Gemeentelijk niveau.....	19
4.2.1 Algemeen beleid.....	19
4.2.2 Kameleon.....	19
4.2.3 Emmaus	19
4.2.4 Olympia College.....	19
5. Opleiding, ervaring en bijscholing van de leerkrachten	20
5.1 Landelijk niveau	20
5.2 Gemeentelijk niveau.....	20
6. Prognoses	21

7. Bronnen.....	23
Websites.....	23

Inleiding

Dit rapport beschrijft het onderwijs en de educatieve ondersteuning van Nieuwkomers Anderstalige Leerlingen (afgekort NAMS, *Newly Arrived Migrant children*) in Nederland en specifiek in gemeente Rotterdam in januari 2016. In de afgelopen vijf jaar zijn er door de plotse toename van het aantal kinderen dat nieuw is in Nederland verschillende uitdagingen bijgekomen voor het Nederlandse onderwijssysteem. De druk op alle betrokken partijen op zowel administratief, sociaal en educatief niveau is hoog.

Algemene beschrijving van het schoolsysteem

De Nederlandse leerplicht is van toepassing op alle kinderen tussen de 5 en 18 jaar oud. In principe kiezen de ouders een basisschool uit voor hun kind. Wanneer een kind 12 jaar is/in groep 8 zit, wordt op basis van de tot dan toe behaalde resultaten bepaald welk niveau het kind zal volgen in het voortgezet onderwijs. In Nederland hebben gemeenten met de schoolbesturen de verantwoordelijkheid op zich genomen om het onderwijs voor NAMS in te richten. Net zoals België, Tsjechische Republiek, Denemarken, Noorwegen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, kent Nederland daarom niet één onderwijssysteem voor nieuwkomers, maar zijn er verschillende (EU report, 2013: 54). Deze opzet van het onderwijs kan voordelen hebben aangezien de in- en uitstroom van deze populatie onvoorspelbaar is en een gedecentraliseerde organisatie de flexibiliteit en aanpassingskracht biedt die opgewassen zijn tegen fluctuatie en verandering. Echter, met betrekking tot de verdere loopbaanintegratie van NAMS levert dit beleid wellicht ook moeilijkheden op. Zo zou er bijvoorbeeld op mesoniveau sprake kunnen zijn van onevenredige lerarencompetenties: er zijn geen nationale richtlijnen of wetten voor het vergaren van extra vaardigheden als docent van een anderstalige nieuwkomersklas (Vijfeijken & Schilt-Mol, 2012).

Doel van het rapport

Door middel van kwalitatief onderzoek naar de huidige situatie willen wij beleidsmakers op de hoogte stellen van de situatie en handvatten bieden om beleidsinstrumenten te ontwikkelen voor de doelgroep van nieuwkomers. In dit rapport presenteren wij onder andere cijfers van het aantal NAMS in Nederland (macroniveau) en van een aantal scholen in Rotterdam (microniveau). Wij bieden kwalitatieve en kwantitatieve informatie over de ontvangst van NAMS in nieuwkomersklassen en Internationale Schakelklassen (ISK) in Nederland, en Rotterdam specifiek. De informatie is deels verzameld door middel van feitenonderzoek en deels door middel van interviews met verschillende belanghebbenden. Ten eerste geven we algemene informatie over de huidige situatie van NAMS in Nederland. Ten tweede geven we aan de hand van een aantal thema's weer wat het landelijk beleid is, hoe Rotterdam dit invult en hoe dat verder uitwerkt in de schoolpraktijk van drie scholen.

Samenvatting van de bevindingen

Uit de analyse komen verschillende punten naar voren. De samenstelling van de populatie van leerlingen op de Nederlandse scholen is de afgelopen jaren sterk veranderd. Het aantal kinderen van vluchtelingen en werknemers uit Oost-Europa is toegenomen. Daarmee zijn niet alleen de landen van herkomst en redenen voor migratie veranderd, maar hoogstwaarschijnlijk ook de sociale achtergrond van de migranten en complicerende factoren zoals bijvoorbeeld traumatische ervaringen.

Belangrijk is om op te merken dat nieuwkomersleerlingen niet alleen te maken krijgen met de transitie van het buitenland naar Nederland, maar, zoals uit de verschillende analyses van de schoolpopulatie duidelijk wordt, ook binnen Nederland maken zij meer veranderingen door dan andere leerlingen. Bovendien maken de nieuwkomersleerlingen een extra transitie door na hun komst in Nederland, namelijk van nieuwkomersklas naar het reguliere onderwijs. Al deze factoren laten zien dat de nieuwkomerspopulatie op verschillende niveaus zeer dynamisch is, ook ná hun aankomst in Nederland. Op schoolniveau zijn de verschillen ook groot: in het primair onderwijs worden bijvoorbeeld leeftijd en schoolniveaus op verschillende manieren gehanteerd, wat de doorstroming tussen de verschillende scholen nog ingewikkelder maakt.

Een ander aspect is het bestaan van verschillende definities van nieuwkomersleerlingen, afhankelijk van de benadering van de betrokken instanties. Dit gebrek aan uniformiteit leidt er soms toe dat leerlingen die niet

voldoen aan de criteria om in een nieuwkomersklas te worden geplaatst, toch doorstromen naar de reguliere klas, of uiteindelijk toch in nieuwkomersklas worden geplaatst, maar dan op kosten van de school. Uit dit rapport wordt ook duidelijk dat er in 2016 nog geen expliciete eisen worden gesteld aan de opleiding van nieuwkomersleerkrachten. Toch zijn expliciete eisen juist wenselijk aangezien de complexiteit van de leerlingpopulatie veel groter is en dus aanzienlijk meer competentie vereist dan die van een reguliere leerkracht.

Advies

Gezien de verwachtingen ten aanzien van de verdere groei in de populatie van migrantenkinderen, is het essentieel dat er in Nederland de volgende doelstellingen worden gerealiseerd:

- Begeleiding van de nieuwkomersleerlingpopulatie op het regulier onderwijs van aanzienlijk langere duur dan de huidige geboden begeleiding die beperkt blijft tot één a twee jaar (de nieuwkomersklas). Op grond van linguïstische literatuur zou gedacht kunnen worden aan een minimale periode van 5 jaar (b.v. Thomas & Collier, 2002);
- Heroverweging van de definitie van nieuwkomers, met aandacht voor uniformiteit tussen de verschillende instanties, teneinde een betere communicatie te bewerkstelligen en te beantwoorden aan de behoefte van anderstaligen die op grond van de huidige criteria geen aanspraak kunnen maken op ondersteuning;
- Verbetering van de professionalisering van de leerkrachten voor deze complexe doelgroep;
- Verheldering en uniformering van de criteria voor evaluatie van het schoolniveau en plaatsing van de leerlingen op het juiste niveau in het nieuwkomers- en in het reguliere onderwijs.

1. Situatie

1.1 Landelijk niveau

1.1.1 Beschrijving populatie

Hoewel de groep nieuwkomersleerlingen niet alleen uit asielzoekers bestaat, geeft een overzicht van het aantal eerste asielverzoeken een goed beeld van de toename van afgelopen jaren. Deze gegevens zijn te vinden in tabel 1. Uit de gegevens blijkt een duidelijke toename van deze nieuwkomersgroep: het aantal is tussen 2013 en 2015 bijna verviervoudigd. Volgens cijfers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) beslaan deze kinderen en jongeren 22% van de totale groep asielzoekers in Nederland. Dit is gebaseerd op een telling van 23 november 2015.

Tabel 1. Aantal eerste asielverzoeken per jaar door personen onder de 18 jaar

Jaar	Aantal verzoeken
2013	2.800
2014	4.680
2015	10.220

Noot. Een eerste asielverzoek houdt letterlijk de allereerste keer in dat een persoon een asielverzoek doet. Het is soms mogelijk hierna nog een tweede verzoek te doen, mits het eerste niet gehonoreerd is. CBS StatLine - Asielverzoeken; nationaliteit, geslacht en leeftijd, 10-3-2016.

De herkomst van nieuwkomersleerlingen fluctueert de laatste jaren aanzienlijk. In tabel 2 staan de 10 nationaliteiten die volgens het CBS in 2015 het meest voorkwamen binnen de populatie asielzoekers t/m 18 jaar. Uit tabel 2 blijkt dat er tussen 2012 en 2015 niet alleen sprake is van een stijging van het aantal jeugdasielzoekers, maar ook dat de nationaliteiten per jaar sterk fluctueren. Niet alle nieuwkomersleerlingen zijn echter asielzoekers. Sommige kinderen komen naar Nederland door arbeidsmigratie van hun ouders. Omdat deze migrantenkinderen echter niet altijd worden toegelaten tot nieuwkomersklassen geeft een overzicht van deze kinderen een vertekend beeld. Het overzicht van de asielzoekerskinderen dient daarom als illustratie van de diversiteit in nationaliteiten.

Tabel 2. Herkomst van de kinderen t/m 18 jaar met een eerste asielaanvraag op nationaal niveau

Nationaliteit	2012	2013	2014	2015
Afghaans	400	180	145	1 110
Albanees	0	5	15	305
Eritrees	70	105	765	1 720
Iraaks	375	100	140	695
Iraans	155	105	75	215
Kosovaars	15	20	10	200
Mongools	35	30	155	120
Servisch	50	115	65	195
Somalisch	265	630	180	100
Syrisch	105	505	1 570	4 030

Noot. CBS StatLine - Asielverzoeken; nationaliteit, geslacht en leeftijd, 1-3-2016

Volgens LOWAN waren er op 1 oktober 2015 ongeveer 11.350 leerlingen die voortgezet Onderwijs-eerste opvangonderwijs volgden, wat neerkomt op ongeveer 750 klassen in Nederland. De schatting is dat er na 1 oktober 2015, tot en met januari 2016 nog 3000 leerlingen bij zijn gekomen (afgeleid van aantal aanvragen van maatwerk voor instromers na 1 oktober). Er zijn op dit moment ongeveer 200 Primair Onderwijs nieuwkomersklassen.

1.1.2 Beleid rond opvang nieuwkomersleerlingen

Primair onderwijs

Wanneer NAMS in de basisschoolleeftijd (4-12) vallen zijn er, afhankelijk van de regio, vier mogelijke scenario's:

- De gemeente/stad heeft een schoolbestuur gevraagd een school op te zetten binnen een asielzoekerscentrum. De leerlingen gaan naar die school totdat er uitsluitel is over hun asielaanvraag (volgens de indeling van de inspectie: onderwijs type 1).
- De gemeente/stad heeft een schoolbestuur gevraagd een school in te richten voor het opvangen/onderwijzen van NAMS. Dit houdt in dat de leerlingen meteen worden ingeschreven op deze school zodra ze in deze gemeente/stad gevestigd zijn (onderwijs type 2)
- De gemeente/stad heeft een schoolbestuur gevraagd aparte nieuwkomersklassen in te richten op een reguliere school. Dit houdt in dat reguliere scholen aparte klassen voor anderstalige nieuwkomers organiseren om leerlingen in ongeveer een jaar tijd op een voldoende niveau te krijgen om mee te kunnen doen in de reguliere klas. Na afloop mogen ze in de reguliere klas van de basisschool integreren. Het schoolbestuur bepaalt hierbij meestal welke scholen zich moeten specialiseren op het gebied van nieuwkomersonderwijs, waardoor toekomstige leerlingen zich vaak op een school buiten hun regio moeten oriënteren. In sommige gevallen zitten de leerlingen ook een deel van de dag in de reguliere klas. De inspectie maakt een verschil tussen scholen met drie of meer nieuwkomersklassen (onderwijs type 2) en scholen met slechts één of twee nieuwkomersklassen (onderwijs type 3).
- De NAM leerling gaat rechtstreeks naar een reguliere school. In dit geval is er geen sprake van verdere speciale ondersteuning. Dit scenario komt voornamelijk voor op het platteland, (onderwijs type 4).

Voortgezet onderwijs

In het voortgezet onderwijs (13-18) maken de eerste opvangklassen deel uit van scholen die gespecialiseerd zijn op het gebied van eerste-opvangonderwijs; de zogenaamde Internationale Schakelklassen (ISK). Deze nationaal georganiseerde vorm van onderwijs varieert regionaal minimaal.

1.1.3 Cijfers primair onderwijs

Het totale aantal nieuwkomersleerlingen is in kaart gebracht door de inspectie van onderwijs (tabel 3). Zij hanteert daarbij de volgende definitie: niet-Nederlandse leerlingen, die korter dan 4 jaar in Nederland verblijven en de Nederlandse taal onvoldoende beheersen om het onderwijs te volgen.

Tabel 3. Nieuwkomersleerlingen* verdeeld in aantal jaren in Nederland

Aantal jaar in Nederland	2010	2011	2012	2013	2014	Totaal	%
< 1 jaar	4.223	4.236	3.726	4.454	5.452	22.091	18%
1 – 2 jaar	4.202	4.450	4.480	3.909	4.850	21.891	17%
2 – 3 jaar	3.847	4.206	4.356	4.536	3.945	20.890	17%
3 - 4 jaar	2.764	3.689	3.847	4.182	4.448	18.930	15%
Subtotaal nieuwkomers	15.036	16.581	16.409	17.081	18.695	83.802	67%
>= 4 jaar	6.954	7.327	8.147	9.291	10.427	42.146	33%
Subtotaal aantal jaar bekend	21.990	23.908	24.556	26.372	29.122	125.948	100%

Noot. *van niet-Nederlandse nationaliteit en van wie een datum van vestiging in Nederland bekend is. Inspectie van Onderwijs: De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers, type 1 en 2, 2013/2014, p. 8.

Leerlingen in anderstalige nieuwkomersklassen komen voornamelijk uit de groep 'korter dan 1 jaar in Nederland', op een paar uitzonderingen na. Wat uit deze cijfers duidelijk naar voren komt is dat het aantal nieuwkomersleerlingen stijgt met gemiddeld 7 procent per jaar. Helaas ontbreekt in deze tabel het jaar 2015.

1.2 Gemeentelijk niveau

1.2.1 Beschrijving populatie

Binnen Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam biedt alleen Utrecht op basisschoolniveau een bovenbestuurlijke voorziening voor de regio in een aparte school. Na afloop keren de leerlingen terug naar de basisschool in de eigen omgeving. In de drie andere gemeenten wordt het onderwijs binnen de reguliere scholen aangeboden. De vier grote gemeenten zijn echter niet representatief voor het hele land. Op het platteland stromen anderstalige nieuwkomersleerlingen vaak rechtstreeks door in een reguliere school. In dit geval wordt de ondersteuning ad hoc bepaald.

De populatie anderstalige nieuwkomersleerlingen is ook in Rotterdam zeer divers. Het samenwerkingsverband voor passend voortgezet onderwijs Koers VO heeft voor de periode 2014-2015 op een rijtje gezet waar de nieuwkomersleerlingen in Rotterdam vandaan komen. Dit is weergegeven in tabel 4. Duidelijk wordt dat ook op gemeentelijk niveau de verschillende nationaliteiten sterk fluctueren binnen het tijdsbestek van een jaar. Er is een totaal nieuwe verdeling van nationaliteiten ontstaan.

Tabel 4. Land van herkomst van de nieuwkomersleerlingen in Rotterdam

	Periode 1/7/2014 – 30/6/2015		Periode 1/7/2015 – 10/9/2015	
	Aantal	% tov geheel	Aantal	% tov geheel
Syrië	58	10.64	20	14.39
Polen	50	9.17	24	17.27
Midden Afrikaanse Landen	116	21.28	20	14.39
Antillen	44	8.07	8	5.76
Spanje	33	6.06	8	5.76
Portugal	23	4.22	6	4.32
China	25	4.59	2	1.44
Bulgarije	22	4.04	7	5.04
Hongarije	11	2.02	5	3.60
Turkije	21	3.85	6	4.32

Noot. De aantallen zijn leerlingen uit het totale gebied van Koers VO, dus ook de randgemeenten zijn hierin meegenomen. Koers VO.

1.2.2 Beleid rond opvang nieuwkomersleerlingen

De scholen in Rotterdam hanteren een tweetal criteria voor het aannemen van nieuwkomersleerlingen. De leerlingen zijn (1) korter dan een jaar in NL en (2) niet goed taalvaardig in het Nederlands. Merk op dat deze definitie anders is dan de definitie van de Inspectie van Onderwijs. Belangrijk is om te vermelden dat kleuters door de scholen in Rotterdam in reguliere groepen worden opgevangen. Voor peuters wordt in asielzoekerscentra een speelruimte gerealiseerd. Voldoet deze ruimte niet aan de wettelijke eisen, dan gaan de peuters naar een schoolgebouw. Hier wordt een vroege voorschoolse educatie-organisatie van op de hoogte gebracht (informatie gemeente Rotterdam). Het beleid omtrent de opvang van nieuwkomersleerlingen wordt uitvoerig besproken in hoofdstuk 3.

1.2.3 Cijfers primair onderwijs

De scholen houden jaarlijks meerdere tellingen van het aantal leerlingen dat in een anderstalige nieuwkomersklas zit. In tabel 5 staat een overzicht van het aantal leerlingen per school van september 2015 tot februari 2016 in het primair onderwijs. Tabel 5 illustreert de sterke fluctuaties van het aantal leerlingen. Zo laat bijvoorbeeld de Emmausschool een instroom van 13 leerlingen binnen een half jaar zien, een groei van maar liefst 32,5%. Bovendien zijn de 13 leerlingen op basisschool de Boog in september 2015 niet per se dezelfde leerlingen als de 13 leerlingen in november 2015. Ook voor de Kameleon lijken deze cijfers vertekenend te zijn:

de bezetting lijkt stabiel, maar in totaal zijn er in dit betreffende schooljaar 98 kinderen opgevangen in de schakelklassen. De sterke fluctuatie veroorzaakt dat scholen continu aanpassingen moeten doen en zich flexibel moeten opstellen. In totaal laat het primair onderwijs in deze periode van vijf maanden een groei van 21% zien.

Tabel 5. Aantal leerlingen per school (primair onderwijs) van september 2015 tot februari 2016

School	Aantal leerlingen september 2015	Aantal leerlingen november 2015	Aantal leerlingen december 2015	Aantal leerlingen februari 2016
Boog	13	13	15	12
Duo 2002 loc KS	15	20	24	25
Kameleon	66	62	69	66
Over de Slinge	25	31	33	32
Catamaran	30	28	30	34
Notenkraker	8	8	10	11
Pniëlschool	31	42	43	46
CBS de Sleutel	44	45	45	46
Stephanus	13	15	15	19
Emmausschool	40	48	50	53
Talmaschool	76	79	83	92
Totaal	361	391	417	436

Noot. Maximale ruimte is gebaseerd op basis van beschikbaar personeel. Gemeente Rotterdam.

In tabel 6 wordt de mobiliteit en de veranderlijke aard van de populatie nog duidelijker. Als men naar het totaal kijkt, is er slechts één klas bijgekomen tussen 2015 en 2016. Echter, als er wordt gekeken naar elke school apart, vinden er onderling opvallend veel verschuivingen plaats. Volgens de gemeente heeft dit te maken met de in- en uitstroom van inwoners binnen de verschillende wijken.

Tabel 6. Aantal nieuwkomersklassen in schooljaren 2014-2015 en 2015-2016 in primair onderwijs Rotterdam

School	Aantal nieuwkomersklassen	
	2014-2015	2015-2016
Delfshaven	1	0
Boog	2	2
Duo 2002 loc KS	2	2
Finlandia	1	0
Kameleon	4	5
Over de Slinge	1	2
Catamaran	2	2
Notenkraker	1	1
Pniëlschool	4	3
CBS de Sleutel	3	3
Globetrotter	1	0
Emmausschool	3	3
Stephanus	0	1
Talmaschool	5	7
Totaal	30	31

Noot. Bestuurlijke werkgroep schakelklassen eerste opvang¹

¹ Bestuurlijke werkgroep Schakelklassen Eerste Opvang, Afspraken. Mei 2015.

1.2.4 Cijfers voortgezet onderwijs

Ook de middelbare scholen houden jaarlijks meerdere tellingen van het aantal leerlingen dat in een anderstalige nieuwkomersklas zit. In tabel 7 staat een overzicht van het aantal leerlingen per school van september 2015 tot februari 2016 in het voortgezet onderwijs. Uit deze tabel blijkt een groei in het voortgezet onderwijs van 16% in vijf maanden.

Tabel 7. Aantal leerlingen per school (voortgezet onderwijs) van september 2015 tot februari 2016

School	Aantal leerlingen september 2015	Aantal leerlingen november 2015	Aantal leerlingen december 2015	Aantal leerlingen februari 2016
Carré College	265	292	297	307
Zuiderpark College	106	106	112	111
Wolfert College	110	114	121	129
Olympia College	45	59	79	84
De Hef	199	226	222	244
Totaal	750	797	831	875

Noot. Gemeente Rotterdam

Het ISK in Rotterdam wordt voor leerlingen van 12 tot 18 jaar verzorgd door vier scholen en daar is de scholengroep Nieuw Zuid er een van. Binnen Nieuw Zuid, een scholengroep met drie vestigingen, is de keuze gemaakt om de ISK-afdelingen te plaatsen op de vestiging die aansluit bij het te verwachten uitstroomniveau van de leerlingen. Dit betekent dat leerlingen op grond van een intake worden geplaatst op: de ISK-afdeling van het Olympia College (LWOO en PRO), de ISK-afdeling van RVC De Hef (VMBO) en op de ISK-afdeling van OSG Hugo de Groot (Mavo/Havo/Vwo). In schooljaar 2015-2016 is de ISK-afdeling van OSG Hugo de Groot wegens ruimtegebrek verplaatst naar de vestiging RVC De Hef.

Het aantal ingeschreven leerlingen en het aantal uitschrijvingen per schooljaar op de Hef, Hugo de Groot en het Olympia College zijn te vinden in tabel 8, 9 en 10. Redenen voor tussentijdse uitschrijvingen lopen uiteen. Voorbeelden van de Hef zijn: leerlingen worden op het speciaal onderwijs geplaatst (één à twee leerlingen per jaar), schuiven door naar regulier onderwijs binnen of buiten de scholengroep (gemiddeld 3 procent), blijven zonder opgave van redenen weg van school (gemiddeld 2 procent), of verhuizen weg, naar land van herkomst of binnen Nederland (gemiddeld 3,5 procent). Deze aantallen per reden van uitstroom variëren sterk per schooljaar.

Tabel 8. Aantal in- en uitschrijvingen per schooljaar op de Hef (voortgezet onderwijs)

	'11-'12	'12-'13	'13-'14	'14-'15	'15-'16
Inschrijvingen op 1 augustus		134	116	120	110
Inschrijvingen op 1 oktober	157	186	169	206	229
Tussentijds bijgekomen	116	64	71	59	
Tussentijds vertrokken	31	23	14	23	
Einde schooljaar vertrokken	108	111	106	132	

Noot. ISK Rotterdam.

Tabel 9. Aantal in- en uitschrijvingen per schooljaar op Hugo de Groot (voortgezet onderwijs)

	'11-'12	'12-'13	'13-'14
Inschrijvingen op 1 augustus		52	80
Inschrijvingen op 1 oktober	152	91	117
Tussentijds bijgekomen	66	55	31

Tussentijds vertrokken	65	13	12
Einde schooljaar vertrokken	101	53	86

Noot. ISK Rotterdam.

Tabel 10. Aantal in- en uitschrijvingen per schooljaar op Olympia College (voortgezet onderwijs)

	'14-'15	'15-'16
Inschrijvingen op 1 augustus	50	0
Inschrijvingen op 1 oktober	50	57
Tussentijds bijgekomen	24	
Tussentijds vertrokken	14	
Einde schooljaar vertrokken	97	

Noot. ISK Rotterdam.

2. Beleid omtrent nieuwkomersklassen

2.1 Landelijk niveau

Het is vanwege de verschillen tussen de verschillende taalscholen en nieuwkomersklassen lastig een uniform beeld te schetsen van het beleid en de opzet van het algemene nieuwkomersonderwijs in Nederland. Om enigszins een beeld te kunnen geven van hoe dit onderwijs in andere steden is georganiseerd zijn de websites van verschillende taalscholen, nieuwkomersklassen en ISK's in Nederland bezocht. Het bleek echter dat er op de websites van individuele scholen of klassen weinig tot geen schoolbeleid staat. Ook is er in het geval van de ISK's nog geen algemeen beleid beschikbaar dat besproken kan worden; beleid op dit terrein is in de maak en zal gepresenteerd worden op de studiedag van het LOWAN op 11 april 2016. Dit hoofdstuk vormt daarom een globaal overzicht van de informatie die wel beschikbaar is.

2.1.1 Algemene opzet

Primair Onderwijs

LOWAN geeft aan dat er momenteel bijna 200 nieuwkomersklassen in Nederland zijn, klassen waar zowel asielzoekers, EU-migranten en statushouders welkom zijn. In deze klassen krijgen leerlingen tijdelijk les. Op het moment dat ze de Nederlandse taal voldoende beheersen stromen ze in op een school bij hen in de wijk. Sommige van deze 200 klassen zijn regionale klassen, andere zijn op de wijk, het dorp of de stad georiënteerd. Er is maar één school voor nieuwkomers in Nederland, in Almere, die een eigen BRIN-nummer heeft en geen deel uitmaakt van een reguliere school. Alle andere nieuwkomersklassen zijn onderdeel van een reguliere school, soms in hetzelfde pand en soms in een eigen gebouw. In de laatste vijf jaar is zeker sprake van een stijging van het aantal nieuwkomersklassen. De stijging van het laatste jaar komt met name door de grote instroom in asielzoekerslocaties en noodopvang en vervolgens de verplichtingen die gemeenten hebben met betrekking tot het plaatsen van statushouders. Ieder asielzoekerscentrum heeft een school waarmee het samenwerkt. Soms staat deze school op het terrein van het asielzoekerscentrum, bijvoorbeeld in Leersum, Katwijk en Dronten, en soms erbuiten, zoals in Utrecht.

Postma (LOWAN): "Dan belt een leerkracht naar LOWAN en zegt 'Ik kreeg vandaag een 10-jarige in mijn klas. Hij spreekt nog geen Nederlands. Wat moet ik doen?' Dit vinden wij erg jammer, want zo'n leerkracht is handelingsverlegen."

Het LOWAN stimuleert een regionale visie waarbij "regio" meestal zo groot is als de samenwerkingsverbandregio. De uitwerking van het beleid moet een uitwerking zijn die past binnen deze visie. Dit kan de vestiging van een regionale klas zijn, meerdere taalklassen in één gebied, maar ook een ambulante leerkracht die reist tussen de verschillende basisscholen. Dan zijn er ook nog gebieden in Nederland waarvoor

nog geen visie over de opvang van deze kinderen ontwikkeld is. Dat kan er toe leiden dat soms een basisschool wordt ‘overvallen’ door een plaatsingsverzoek.

Voortgezet onderwijs

Volgens LOWAN zijn ISK’s altijd gekoppeld aan een reguliere middelbare school omdat het eerste opvangonderwijs geen aparte vorm van onderwijs is. Er zijn drie verschillende mogelijkheden wat organisatie betreft. De school heeft:

- Een aparte afdeling in een reguliere voortgezet onderwijsschool;
- Een aparte afdeling in een apart schoolgebouw;
- Een aparte afdeling in meerdere gebouwen;
- Een afdeling op een asielzoekerscentrum.

Voor leerlingen wordt een uitstroomprofiel gemaakt, waarin wordt bepaald welke doelen behaald moeten worden voor een leerling door kan stromen naar het reguliere onderwijs. Scholen hanteren niet dezelfde uitgangspunten wat betreft de maximale leeftijd (12-18 of 12-16) en de duur van het traject (één tot drie jaar). In de praktijk draaien scholen met een leerling gemiddeld 30 weken, maar dit varieert sterk. LOWAN stelt dat onderwijs in een ISK gemiddeld twee jaar duurt. Wat opvallend is, is dat er in de documentatie nooit gesproken wordt over kortere periodes in de nieuwkomersklas.

2.1.2 Indelingscriteria

Primair onderwijs

Er zijn twee grote stromingen in Nederland binnen het nieuwkomers primair onderwijs. Indelen op leeftijd of indelen op niveau van het Nederlands. Indeling op niveau van het Nederlands moet steeds op basis van een andere methode. Eerst werd er gewerkt met de PRISMA-methode, tegenwoordig met Mondeling Nederlands Nieuw. Deze methodes werken met vier niveaus, die elk 10 weken duren. Een leerling start op niveau 1 en klimt naar hogere niveaus totdat hij/zij uitstroomt. In sommige scholen zitten de leerlingen met dezelfde niveaus bij elkaar, op andere scholen zitten er verschillende niveaus in een klas. Scholen die niet op niveau van het Nederlands indelen, kijken vaak naar de leeftijd. Er is tussen de nieuwkomersklassen van verschillende scholen onderling geen afstemming over de indeling. Dit maakt de transitie van een leerling van de ene school naar de andere extra moeilijk.

Talmaschool Rotterdam: “(...) heeft een aantal nieuwkomersklassen. In deze klassen geven we een jaar (en bij uitzondering twee jaar) onderwijs aan kinderen tussen zes en 12 jaar die recent vanuit het buitenland in Nederland komen wonen.”

Voortgezet onderwijs

Bij de plaatsing van een kind in een bepaalde klas wordt niet naar leeftijd gekeken maar naar uitstroomprofiel. De verdeling naar klassen wordt gedaan op grond van schoolvaardigheden en de mate van beheersing van het Nederlands.

2.1.3 Ontvangst, transitie en plaatsing

Primair onderwijs

Uit de informatie op de websites blijkt dat scholen verschillende criteria hanteren voor de ontvangst, transitie naar en plaatsing op de reguliere school.

- Er worden verschillende definities van het begrip “nieuwkomersleerling” gebruikt (bv. recent in Nederland, niet taalvaardig in het Nederlands, of alle anderstaligen, zowel recent als langdurig in Nederland).

- Alleen centrale scholen hebben onthaalklassen voor kleuters; andere scholen worden in reguliere groepen geïntegreerd.
- Officieel spreekt men van ongeveer één jaar opvang van de leerlingen in de nieuwkomersklas, maar de websites van scholen geven aan dat het verblijf eerder langer is (tot twee jaar).
- De plaatsing naar een bepaalde niveaugroep is vaak niet gepreciseerd. Soms wordt er naar de leeftijd gerefereerd, maar met de kanttekening dat de leerling 'de taal voldoende moet beheersen'. Er wordt niet duidelijk gemaakt wat met 'voldoende' wordt bedoeld.

Volgens LOWAN stelt een school die het onderwijs goed georganiseerd heeft een beginsituatie vast bij iedere leerling en heeft deze een intake gesprek met de ouders waarin de personalia, gezinssituatie, en de schoolhistorie van de leerling besproken worden. Een deel van het gesprek betreft ook het achterhalen of de leerling al op een Nederlandse school heeft gezeten. Zo ja, dan kan er contact worden opgenomen met deze school. Het vaststellen van de beginsituatie vindt plaats door middel van toetsen: motoriek, technisch lezen (geletterdheid, leesvaardigheid in de eigen taal, Latijnse schrift), rekenen (getallen, rekenonderwijs/hoofdrekenen) en woordenschat (kennis van Nederlandse woorden). Echter geeft LOWAN ook aan dat niet alle scholen zo goed georganiseerd zijn dat de intake overal zo uitgebreid is. Zij geeft aan dat "een passende begroting, [een] sterke leerkracht, [een] sterke organisatie, draagvlak [van het] bestuur, [de] gemeente, [en een] goede leeromgeving" hierin van belang zijn.

Volgens LOWAN wordt er bij de scholen die wel toetsen iedere 10/13 weken getoetst met methode-onafhankelijke toetsen op het gebied van technisch lezen, rekenen en woordenschat. Deze scholen hebben een uitstroomperspectief voor de leerling vastgesteld (de doelen die de leerling moet halen om uit te stromen). Zodra de leerling deze heeft gehaald stroomt hij/zij uit naar een reguliere school (bij voorkeur naar een klas met kinderen van dezelfde leeftijd). Bij de overplaatsing wordt gekeken naar de didactische gegevens, maar ook naar sociaal emotionele ontwikkeling en het leerrendement.

Talmaschool Rotterdam: "bij de start, na 20 weken en bij uitstroom (na 40 weken) van de nieuwkomersklas worden de leerlingen getoetst. Op die manier kunnen we goed bijhouden en monitoren wat een leerling in één jaar geleerd heeft. Op grond van deze resultaten wordt gekeken in welke reguliere groep een leerling kan instromen."

Voortgezet onderwijs

In tegenstelling tot de basisscholen, hanteren alle ISK's dezelfde criteria wat de ontvangst van nieuwkomersleerlingen betreft. De aantallen zijn heel divers en variëren van 15 tot 500 leerlingen. Leerlingen komen vanuit de hele regio, en de definitie van nieuwkomersleerlingen wordt breed gehanteerd: alle leerlingen met onvoldoende Nederlandse taalbeheersing, zoals kinderen van arbeidsmigranten, vluchtelingen, alleenstaande minderjarige vluchtelingen, wel/niet-statushouders of leerlingen van wie een ouder met een Nederlandse burger gehuwd is. Volgens LOWAN wordt er op dit moment een intake-instrument van Bureau ICE ingezet bij een aantal scholen. Samen met het Instituut Taalonderzoek en Taalonderwijs aan Anderstaligen (ITTA) en zes scholen ontwikkelt LOWAN leerlijnen voor de ISK's. Hierin is een verlengde intake van maximaal vier weken opgenomen waarin leerlingen in een juiste leerlijn worden geplaatst (Intake-instrument Eerste Opvang Anderstaligen (EOA)). Volgens LOWAN blijven communicatie en overdracht tussen de verschillende instanties tot nu toe moeilijk.

2.1.4 Samenwerking met het reguliere onderwijs

Primair onderwijs

Ouders geven aan naar welke school ze hun kind graag zouden willen sturen. De Interne Begeleider neemt contact op met de ouders en bespreekt de kinderen. Vervolgens wordt er een Onderwijskundig Rapport (OKR) van de kinderen naar de vervolgschool gestuurd. Na een aantal maanden worden enquêtes naar de

scholen gestuurd voor evaluatie. Soms komt een Interne begeleider van een andere school observeren om te kijken hoe het met het kind gaat en welke groep voor hem/haar het meest geschikt is op hun school.

Voortgezet onderwijs

Bij de leerlijnen zijn streefdoelen geformuleerd waarbij duidelijk is wat een leerling moet kunnen (niveau Nederlands als tweede taal, houding en vaardigheden) om naar een bepaalde vorm van regulier onderwijs te kunnen doorstromen.

2.2 Gemeentelijk niveau

Voor het verkrijgen van deze informatie is er zoveel mogelijk verzameld via de websites van scholen die een of meerdere nieuwkomersklassen hebben of op zichzelf staan als nieuwkomersschool. Verder hebben er verschillende interviews plaatsgevonden met zowel de scholen in Rotterdam als met adviseurs van LOWAN.

2.2.1 Emmaus

Op de Emmausschool in Rotterdam zijn de nieuwkomersklassen geïntegreerd in de basisschool. De nieuwkomersklassen bevinden zich in hetzelfde gebouw als de reguliere klassen. Op beide scholen vindt voor sommige lessen uitwisseling plaats van leerlingen. Leerlingen uit de nieuwkomersklassen kunnen dan een bepaalde les in een reguliere klas bijwonen.

De Emmausschool heeft twee jaar nieuwkomersonderwijs, hoewel de nieuwkomersklas normaliter één jaar duurt. Het tweede jaar wordt niet vanuit externe fondsen bekostigd. In januari 2016 is er een totaal van 55 nieuwkomersleerlingen, drie nieuwkomersklassen en vier leerkrachten, verdeeld over 3 lokalen (interview). Dit komt neer op een gemiddelde van 18 leerlingen per klas. Deze getallen kunnen echter per week verschillen. De leerlingen worden ingedeeld op leeftijd. Er is een groep 6-9 jaar en 9-12 jaar. In het tweede jaar nieuwkomersonderwijs wordt gekeken naar het moment van uitstroom van het kind. Dat kan op een bepaald moment bijvoorbeeld alleen voor de rekenles zijn: op die manier is er dus samenwerking en uitwisseling tussen nieuwkomersklas en reguliere groep.

Het Palet Almere: "Alle leerlingen in de basisschoolleeftijd die bij hun binnenkomst in Nederland niet of nauwelijks Nederlands begrijpen en/of spreken zijn in principe toelaatbaar."

2.2.2 Kameleon

Op basisschool de Kameleon zijn de nieuwkomersklassen ook geïntegreerd in de basisschool. Er wordt één jaar les in de nieuwkomersklas aangeboden. In januari 2016 zijn er vier nieuwkomersklassen, maar krijgt de Kameleon, gezien het grote aantal leerlingen dat ze hebben, bekostiging voor vijf klassen. In principe hanteren zij een minimum van acht en een maximum van 15 leerlingen per nieuwkomersklas, maar in de praktijk gaan zij hier vaak overheen. Afgelopen jaren lag het gemiddelde tussen de 16 en 18 leerlingen. De reden hiervoor is dat het vaak lastig is een leerling naar een andere school te sturen, omdat die minder dicht in de buurt staat. Er is vaak geen geld bij de ouders om vervoer naar deze scholen te betalen. De verdeling per klas is gebaseerd op leeftijd: "We differentiëren op leeftijd, in principe. Maar we wijken er ook wel eens van af op basis van de aantallen leerlingen die er in de klas zitten of we kijken naar het niveau van het kind. Insteek is wel om aan te sluiten bij de leeftijd, omdat dit ook voor de sociaal-emotionele ontwikkeling belangrijk is" (interview).

Bij de intake/inschrijving worden leerlingen op basis van leeftijd, informatie van de ouders en indien mogelijk informatie van de vorige school geplaatst in een schakelgroep. De eerste week is vooral om te wennen in de groep. Met veel activiteiten kan het kind meteen meedoen. Tegelijkertijd worden er wat testen gedaan, als de leerling daar aan toe is (dat wil zeggen, als de leerling zich voldoende op zijn gemak voelt). Op basis van de testuitslagen wordt het kind geplaatst in niveaugroepjes. Er wordt binnen de eigen groep gedifferentieerd op het gebied van mondeling Nederlands, lezen/spelling, begrijpend lezen en rekenen. Instructies worden gemiddeld op drie niveaus binnen de groep aangeboden. Er is uitwisseling van leerlingen tussen de schakelgroepen, als leerlingen in een andere groep beter de instructie/verwerking op hun eigen niveau kunnen krijgen.

Wat de overdracht van schakel naar regulier betreft, draagt de schakelleerkracht het dossier over aan de reguliere leerkracht. Ze houden hierover een persoonlijk gesprek. De meeste leerlingen stromen door naar reguliere groepen binnen de Kameleon. Bij leerlingen die buiten de school doorstromen is het niet altijd mogelijk dat de leerkracht daar langsgaat. De overdracht vindt in dat geval plaats per mail (dossier) en telefonisch gesprek. Dit gebeurt soms met de interne begeleider van de nieuwe school als nog niet duidelijk is wie de leerkracht van de leerling wordt. Bij leerlingen die naar de Internationale Schakelklas doorstromen is er overdracht naar de zorgcoördinator van de middelbare school of de toekomstige mentor. Als leerlingen heel goed presteren kunnen ze lessen volgen in een reguliere groep. Meestal blijft een goed presterende leerling echter gewoon in de nieuwkomersklas en krijgt dan vakken waarop hij/zij goed presteert op een hoger niveau aangeboden.

2.2.3 Olympia College

De school heeft verschillende gebouwen voor regulier onderwijs. De school wil in principe de leerlingen van de ISK's plaatsen in een gebouw met regulier onderwijs dat het verwachte uitstroomniveau van de leerlingen zo dicht mogelijk benadert. Er wordt aangegeven dat de school lijdt aan ruimtegebrek. Volgens de directeur is de gemiddelde tijd dat een leerling in een ISK blijft ongeveer anderhalf jaar. Sommige leerlingen kunnen het traject afronden in een half jaar. De leerlingen in lagere niveaus, met name ongeletterde leerlingen, doen er echter vaak langer dan anderhalf jaar over. Voor ongeletterde leerlingen, inclusief leerlingen die hebben leren schrijven in een ander schrift (zoals het Chinese), zijn er aparte klassen. Op de website van de school wordt aangegeven dat een leerling gemiddeld twee jaar in een ISK verblijft. De duur van het verblijf is echter afhankelijk van de snelheid waarmee het Nederlands geleerd wordt en van het niveau van de leerling, en kan variëren van één tot drie jaar (website Olympia College). Voor 16-, 17- en 18-jarige leerlingen met een laag uitstroomprofiel (Praktijkonderwijs) is er een soort tussengroep (PRO-ISK). In die klas krijgen de leerlingen drie dagen les op school en lopen ze twee dagen stage in een bedrijf (of op een interne stageplek). Dit moet leiden tot werk. Voor de betere leerlingen van deze leeftijd is er (onder andere) een traject richting (regulier) MBO.

Het maximaal aantal leerlingen op het Olympia College in een analfabetenklas is 12. De andere klassen in het gebouw met de laagste niveaus plaatsen maximaal 16 leerlingen in een klas. In de hogere niveaus zitten er maximaal 20 leerlingen in een klas, als de leerlingen basisvaardigheden hebben geleerd. Als het maximum aantal leerlingen met één wordt overschreden (21 in plaats van 20) wordt de overtallige leerling soms nog wel in dezelfde klas geplaatst, maar moet er wel worden getracht een nieuwe klas te vormen, waardoor de klassen opnieuw ingedeeld worden. Er kan echter ook besloten worden een leerling in een andere groep te plaatsen als deze daar beter bij past. Hierdoor schommelt de precieze indeling nog wel eens. Er wordt dan gekeken naar algemeen academisch niveau, waarbij het niveau Nederlands als heel belangrijk geldt. De leerlingen zitten momenteel niet apart verdeeld op leeftijd. 12 tot 18-jarigen zitten bij elkaar in de klas. Het komt soms ook voor dat een 'hele groep overgaat'.

In Rotterdam gebeurt de toetsing in het voortgezet onderwijs in drie stappen:

1. Bij intake op centraal niveau: De intake van de leerlingen in het voortgezet onderwijs vindt in Rotterdam plaats op centraal niveau; op basis van de resultaten van een non-verbale toets (de Raven-toets) en een tempotoets rekenen (TTR) worden de leerlingen verdeeld over de scholen in Rotterdam. Er zijn vijf verschillende Raven-scores die overeenkomen met de verschillende niveaus in het voortgezet onderwijs. De postcode van de leerlingen speelt ook een rol in de plaatsing op school.
2. Bij intake op schoolniveau: De leerlingen die naar de school worden verwezen worden daar nog eens getest. Er wordt een intake-toets afgelegd en een intakegesprek gevoerd met de ouders erbij om de achtergronden van de leerlingen te leren kennen. Er wordt een aanvullende rekentoets gedaan, en voor de betere leerlingen een wiskundetoets. De intake-toets is specifiek voor de school. Op basis van de resultaten op de testen van de centrale intake en de intake van de school zelf overlegt de intakegroep waar een leerling geplaatst moet worden.

3. Door het jaar heen: De leerlingen worden tussentijds getest om hun niveau Nederlands te bepalen. Dit wordt gedaan met toetsen uit de lesmethode die gebruikt wordt en met methode-onafhankelijke toetsen. Er wordt ook gekeken of een leerling, een groep leerlingen of een deel van een groep hier aan toe is.

3. Financiële ondersteuning voor scholen en gemeenten

3.1 Landelijk niveau

Het Rijk steunt gemeenten financieel in hun beleid om de taalontwikkeling van kinderen te stimuleren op grond van het *Onderwijsachterstandenbeleid* (OAB). Daarmee kunnen ze binnen het Primair Onderwijs nieuwkomersklassen financieren, maar ook bijvoorbeeld Voor en Vroegschoolse Educatie en Zomerscholen (Hogeveen, 2014). De financiële middelen die het rijk in het kader van het OAB uitkeert aan gemeenten bedroegen in 2013 361 miljoen euro. Deze worden toegekend op basis van “gewichten”, die per leerling worden vastgesteld op basis van het opleidingsniveau van de ouders (Cebeon, 2015).

Middelbare scholen worden gefinancierd op basis van het aantal op 1 oktober aangemelde leerling, en het soort voortgezet onderwijs. Daarnaast kunnen scholen voor voortgezet onderwijs gebruik maken van extra financiering, zoals de Nieuwkomersregeling, voor vreemdelingen die niet de Nederlandse nationaliteit bezitten en korter dan twee jaar in Nederland zijn, en de regeling Eerste Opvang Vreemdelingen, voor vreemdelingen die korter dan een jaar in Nederland zijn. In het kader van deze laatste regeling ontvangen scholen voor iedere leerling die voldoet aan de criteria 4.500 euro per jaar. Daarnaast kunnen scholen 16.000 euro extra ontvangen voor voorbereidende en coördinerende werkzaamheden (LOWAN, 2016).

Scholen kunnen bijzondere bekostiging aanvragen als ze minimaal 10 asielzoekerskinderen hebben. De bekostiging bedraagt volgens LOWAN “ 1.355,40 euro voor personele ondersteuning en 40,87 euro voor materiële instandhouding per leerling per schooljaar.” Verder is er een regeling voor de bekostiging van leerlingen die korter dan één jaar in Nederland zijn. Deze bedraagt 2.710,80 euro voor personeel en 81,74 euro voor materiële instandhouding. Daarnaast krijgen scholen op het moment dat ze voor het eerst gebruik maken van deze regeling eenmalig 10.679 euro (LOWAN, 2016). Nog een bijzondere regeling is de impulsregeling postcodegebieden. Scholen in postcodegebieden met een hoog percentage lage inkomens of uitkeringen kunnen extra financiële middelen aanvragen bij het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). Het gaat dit schooljaar om 1350 euro per gewichtenleerling (Vosabb, 2016). Ten slotte is er maatwerkfinanciering vanuit het ministerie voor asielzoekerskinderen. Staatssecretaris Dekker heeft in een reactie op kamervragen aangegeven dat er voor het PO per kind tot 9.000 euro beschikbaar wordt gesteld, naast de reguliere bekostiging, dat wil zeggen, de “gewichtengelden” (ongeveer € 4.000,- maximaal) en de huidige regelingen voor asielzoekers en nieuwkomers (ongeveer € 4.000,- maximaal). VO-scholen die onder de maatwerkregeling vallen ontvangen een vast bedrag per leerling dat bestaat uit “de reguliere bekostiging (van een vmbo-leerling) en het gemiddelde bedrag van de nieuwkomersregeling”. Om schommelingen in het aantal leerlingen zo veel mogelijk op te vangen kent deze maatwerkregeling vier peildata; 1 oktober, 1 januari, 1 april en 1 juli. Op basis van deze regeling ontvangt een school per jaar gemiddeld 2.750 euro per leerling per kwartaal, wat neer komt op 11.000 euro per leerling per jaar. Dit bedrag komt overeen met wat een reguliere leerling met leerwegondersteuning ontvangt. Deze bekostiging geldt voor 2016, en is van toepassing op iedere leerling die vanaf 1 oktober 2015 onderwijs is gaan volgen (Ministerie OCW, 2015).

In een recente brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer geeft de staatssecretaris van OCW aan dat hij voornemens is met ingang van het schooljaar 2016 – 2017 de maatwerkbekostiging voor het PO op dezelfde manier te organiseren als voor het VO. Dit houdt in dat er sprake zal zijn van vervangende bekostiging, in de zin dat deze in de plaats komt van bestaande aanvullende regelingen voor vreemdelingen. De bekostiging vindt per kwartaal plaats op basis van het aantal vreemdelingen dat staat ingeschreven op de eerste dag van het kwartaal.

Verder zal er sprake zijn van de uitkering van een vast bedrag van 2.250 euro per kwartaal, oftewel 9.000 euro per jaar per kind. Maar als de school voor een kind al “groeibekostiging” ontvangt (extra bekostiging voor een snelle groei van het aantal leerlingen dat instroomt na de peildatum), wordt die bekostiging met de maatwerkbekostiging verrekend, om dubbele bekostiging te voorkomen. De brief geeft ook aan dat deze nieuwe regeling niet geldt voor vreemdelingen die geen asielzoekers zijn. Voor hen geldt de maatwerkbekostiging niet en zijn de oude regelingen van toepassing.

Tot nu toe is de financiering van het Primair Onderwijs door het Rijk afhankelijk van de grootte van de gemeente. De grootste 37 gemeenten krijgen extra financiering voor de bekostiging van activiteiten die tot doel hebben te voorkomen dat kinderen door een taalachterstand niet het soort onderwijs kunnen volgen dat aansluit op hun talenten. In 2013 bedroeg die bijdrage 95 miljoen euro. De minister heeft voor 2012 – 2015 met de betrokken gemeenten afspraken gemaakt over de besteding van dit geld. Dit beleid zal overigens met ingang van 2017 worden aangepast. Dan zullen alle gemeenten op dezelfde basis worden gefinancierd.

3.2 Gemeentelijk niveau

Scholen met nieuwkomersklassen ontvangen van gemeenten een bijdrage uit de OAB-gelden. De bedragen die de verschillende scholen ontvangen verschillen per gemeente. Volgens een onderzoek uitgevoerd door Cebeon (2015) hebben de deelnemende gemeenten in 2012, 2013 en 2014 ongeveer 205 tot 290 miljoen euro per jaar uitgegeven aan beleid ter voorkoming van leerachterstanden. Gemiddeld komt dit neer op ongeveer 2.300 a 3.300 euro per “gewichtenleerling” (Hogeveen, 2014). De bedragen die nieuwkomersgroepen ontvangen uit OAB-gelden verschillen per gemeente.

In Rotterdam waren er in het schooljaar 2014-2015 de 30 nieuwkomersklassen die werden gefinancierd met 40.000 euro per klas. In het schooljaar 2015-2016 waren er 36 nieuwkomersklassen. Van die 36 klassen zijn er vijf op 1 februari 2016 gestart, om in sommige gebieden meer plaatsen te creëren (IJsselmonde, Feijenoord, Rozenburg en Delfshaven). Deze klassen waren al in de begroting ingecalculeerd. De financiering bedroeg ook in 2015-2016 40.000 euro per klas. Daarnaast werd nog 100.000 euro toegekend voor scholing van die klassen. Venhar Sariaslan, beleidsmedewerker bij de gemeente Rotterdam, geeft aan dat het de gemeente tot nu toe is gelukt om binnen het toegekende budget voor het PO de nieuwkomersklassen op te vangen. Dit komt deels door de maatwerkvoorziening vanuit het ministerie van OCW.

Ook Amsterdam betaalt per nieuwkomersgroep 40.000 euro per jaar. Momenteel zijn er 29 groepen, exclusief de zes groepen voor kinderen zonder asielstatus. Dit gold voor de afgelopen jaren en voor 2016. Men verwacht een forse toename in het aantal benodigde groepen, terwijl de financiering gelijk blijft.

In Utrecht gaan nieuwkomersleerlingen naar de Taalschool. De gemeente Utrecht financiert deze voorziening met 600.000 euro per jaar. Dit gold voor 2015 en ook voor 2016. Aangezien er normaal gesproken 150 kinderen zijn, die in klassen van ongeveer 15 personen worden geplaatst, komt dat neer op 60.000 euro per groep. De Taalschool kan ook voor 2017 dezelfde financiering aanvragen.

De jaarlijkse bijdrage van Den Haag aan het onderwijs aan nieuwkomers bedraagt sinds 2015 ongeveer 900.000 euro per jaar, deels afkomstig uit OAB-middelen. Dit bedrag wordt verdeeld over 15 opvangscholen die één of meer nieuwkomersgroepen hebben, wat neerkomt op 44.000 euro per voltijdsgroep van 15 kinderen. Voor 2017 blijft de financiering gelijk. Ook Den Haag geeft aan een grote toename van het aantal nieuwkomers te verwachten, wat grote druk zet op de financiering. Het kabinet verwacht 93.000 vluchtelingen in 2016, wat een aanzienlijke toename is ten opzichte van vorig jaar. De verwachting is dat dit leidt tot een verdubbeling of meer van het aantal nieuwkomersklassen in Nederland. Er is zorg dat dit de kwaliteit van het onderwijs onder druk zet.

4. Ondersteuning van en communicatie met ouders en voogden

4.1 Landelijk niveau

Over contact en communicatie met ouders is op macroniveau helaas niet veel informatie beschikbaar. LOWAN geeft aan dat goed georganiseerde scholen altijd een intakegesprek met de ouders hebben om achtergrondinformatie over het kind te verkrijgen.

4.2 Gemeentelijk niveau

De beschrijving van de communicatie met ouders en betrokkenen van de leerlingen die hieronder volgt is gebaseerd op interviews en is daarom kwalitatief van aard. Twee interviews zijn afgenomen op basisscholen en hierbij zijn in beide gevallen de directrice en Intern Begeleider (IB) aanwezig geweest. Daarnaast wordt een beschrijving gegeven van de communicatie tussen school en ouders op de ISK Olympia College.

4.2.1 Algemeen beleid

Er is vanuit de gemeente geen algemeen beleid wat betreft de ondersteuning van en de communicatie met ouders en voogden. Het staat scholen vrij hier zelf een invulling aan te geven.

4.2.2 Kameleon

De Interne Begeleider doet de intake van leerlingen voor de nieuwkomersklas en houdt hierbij ook gelijk rekening met een eventuele zorgvraag. Ook met leerkrachten van regulieren klassen organiseert zij besprekingen om leerlingen te evalueren en zorg te bespreken. Als het nodig is (bij problematische gevallen) wordt de maatschappelijk werker ingezet. De Interne Begeleider merkt op dat er in gesprekken met ouders soms schaamte is. Ze heeft het hier specifiek over het opleidingsniveau van de ouder(s) waar in gesprekken naar gevraagd wordt, dit wegens de financiële consequenties die het voor de school heeft. Ouders zouden soms uit schaamte niet durven te zeggen dat ze geen diploma hebben. Een ander punt dat genoemd wordt, is het verbloemen van problemen thuis. In de praktijk is er soms sprake van een problematische thuissituatie, maar die komt in een eerste gesprek niet snel naar boven. Wanneer er een vertrouwensband is opgebouwd blijkt dat er soms sprake is van ernstige problemen. In dat geval wordt de maatschappelijk werker ingezet.

4.2.3 Emmaus

De school beschikt over een tussenpersoon voor de communicatie met ouders, een schoolmaatschappelijk werker. In eerste instantie houden leerkrachten zelf contact met de ouders, maar in problematische situaties wordt doorverwezen naar de maatschappelijk werker of een Interne Begeleider. De school wil betrokkenheid tonen naar alle ouders toe, zowel van de nieuwkomers als niet-nieuwkomers. Op de Emmausschool is er een plan voor ouderbetrokkenheid 3.0 dat de nadruk legt op positieve feedback en communicatie. Dit wil zeggen dat leerkrachten ook contact opnemen met ouders om te vertellen dat het goed gaat met hun kind en ook aangeven wát er goed gaat. Op die manier wordt door communicatie betrokkenheid getoond, waarbij vragen stellen en advies geven een belangrijk rol spelen.

4.2.4 Olympia College

Er zijn verschillende contactmomenten met de ouders. Er worden drie rapporten per jaar uitgereikt, en alleen bij aanwezigheid van de ouders. Er is een informatieavond aan het begin van het schooljaar met de ouders van de groep leerlingen die op dat moment start. Deze informatieavond heeft een klein plenair gedeelte waarin de ouders worden toegesproken, waarna door de mentor verdere uitleg wordt gegeven over het reglement van de school. In het geval van de informatieavond wordt er aan ouders gevraagd om iemand mee te nemen die eventueel voor hen kan vertalen, indien ze het Nederlands niet voldoende machtig zijn. Tijdens de groeps gesprekken met de mentor worden er soms Turks- of Marokkaanssprekende docenten ingeschakeld. Dit is echter niet mogelijk voor alle talen, waardoor de school afhankelijk is van wie er meegenomen wordt door de ouders. Het komt wel voor dat ouders wel aanwezig zijn bij een informatieavond, maar niet begrijpen wat er gezegd wordt.

Ook voor het intakegesprek met de ouders wordt in de uitnodigingsbrief gevraagd om een tolk mee te nemen als ze de Nederlandse taal niet machtig zijn. Soms, en indien mogelijk, wordt intern iemand bijgehaald om te vertalen. In het uiterste geval, wordt gebruik gemaakt van de tolkentelefoon.

Het directe contact tussen de ouders en school over de leerling vindt plaats via de mentor. Als er echter indicaties zijn van een complexe thuissituatie kan er via de zorgcoördinator een AMK-melding (Advies en Meldpunt Huiselijk Geweld en Kindermishandeling) gemaakt worden. Ook kan er een maatschappelijk werker worden ingeschakeld. Het contact met de ouders wordt wel als lastig ervaren.

5. Opleiding, ervaring en bijscholing van de leerkrachten

5.1 Landelijk niveau

In een kamerbrief van 26 oktober 2015 zegt Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Dekker het volgende over ondersteuning in het NT2-onderwijs in primair onderwijs en voortgezet onderwijs :

“Docenten in het primair onderwijs en voortgezet onderwijs kunnen gebruik maken van bijscholing, zodat zij beter zijn voorbereid op het lesgeven aan anderstaligen. Op dit moment wordt het onderwijs aan nieuwkomers vaak verzorgd door pabogediplomeerden. Zij zijn niet bevoegd om les te geven in het voortgezet onderwijs. Toch achten scholen dit wenselijk, omdat asielzoekers en vergunninghouders baat hebben bij een pedagogisch-didactisch klimaat dat aansluit op de stijl van lesgeven van pabo-docenten. Daarom zorgen we ervoor dat meer pabogediplomeerden met bijscholing en een ontheffing in aanmerking komen om bevoegd les te geven aan nieuwkomers. De wijze waarop pabogediplomeerden bevoegd kunnen worden ingezet in het vo, nemen wij mee in de landelijke afstemming over het pabo-onderzoek Wel bekwaam, (nog) niet bevoegd (Kamerstuk 30 079, nr. 61).”

Over leerkrachtcompetenties is veel geschreven, vooral als het gaat om het primair onderwijs. Uit kortlopend onderwijsonderzoek van Van Vijfeijken en van Schilt-Mol (2012) blijkt dat “leerkrachten in het nieuwkomersonderwijs geen andere competenties nodig hebben, maar dat zij over sommige competenties (veel) meer moeten beschikken” (Schilt-Mol, 2012). Naar aanleiding van gesprekken en vragenlijsten concludeerden zij dat deze leerkrachten vergeleken met leerkrachten in het reguliere onderwijs een groter beroep moeten doen op vier van de zeven competenties van de Stichting Beroepskwaliteit Leraren, namelijk de interpersoonlijke, de pedagogische, de vakinhoudelijke/didactische en de organisatorische competentie. Verder gaven de respondenten aan dat “een leerkracht die werkt met nieuwkomers flexibeler moet zijn in zijn of haar denken en handelen, sneller eigen handelen moet kunnen aanpassen, meer bedacht moet zijn op een crisissituatie, beter moet kunnen relativeren, moet kunnen communiceren met ouders die geen Nederlands spreken en om moet kunnen gaan met steeds veranderende omgevingsfactoren zonder de kwaliteit van het lesgeven aan te tasten.”

5.2 Gemeentelijk niveau

Gemeente Rotterdam heeft geen verantwoordelijkheden wat betreft het werven van geschikte leerkrachten voor de nieuwkomersklassen. Dit ligt bij de scholen zelf. De gemeente geeft aan tot nu toe nog geen signalen te hebben gekregen dat het in het geheel niet lukt.

Primair onderwijs

Op de Emmausschool zijn er in januari 2016 drie nieuwkomersklassen en vier leerkrachten die verantwoordelijk zijn voor de groepen. De directrice en intern begeleider maken duidelijk dat de leerkrachten ook de taak hebben om het contact met het gezin van de leerlingen te onderhouden.

OBS De Kameleon ziet het belang in van meerdere leerkrachten voor een nieuwkomersgroep; sommige groepen hebben al twee leerkrachten op verschillende dagen en één persoon om de vier klassen te ondersteunen.

Volgens de directrice is het echter wel erg lastig om geschikte extra leerkrachten ter ondersteuning van de huidige leerkrachten te vinden. Het is belangrijk voor de leerlingen dat er een bepaalde continuïteit komt in de

scholing. Van de docent worden dus bepaalde competenties meer verwacht dan in het reguliere onderwijs, zoals de vaardigheid om te differentiëren. Expertise wordt vooral bepaald op basis van ervaring. Eén van de vier leerkrachten is officieel NT2-geschoold. Dit is echter geen vereiste. Twee van hen komen vanuit de reguliere klassen in de school. Die leerkrachten hadden aangegeven interesse in de functie te hebben en zijn er op die manier in terecht gekomen.

Op de OBS De Kameleon zijn twee van de nieuwkomers leerkrachten gekomen na aanvullende scholing via het Cursus Educatieve Diensten. Leerkrachten worden niet meer begeleid in functie dan anderen. In het onderzoek van Van Vijfeijken en van Schilt-Mol (2012) komt naar voren dat 107 respondenten (leerkrachten basisonderwijs) geen aanvullende opleiding genoten hebben om te werken met nieuwkomersleerlingen, tegen 38 wel.

Voortgezet onderwijs

Het schoolhoofd van het Olympia College beschrijft wat een (potentiële) ISK-docent tot een goede docent maakt. Het gaat hierbij om een combinatie van verschillende vaardigheden.

- De leerkrachten hebben al eerder gewerkt met anderstaligen in het onderwijs. Ervaring wordt genoemd als belangrijke factor. De recentelijk aangenomen docenten hebben naast veel levens- en onderwijservaring ook ervaring in het buitenland opgedaan.
- Zij hebben een NT2-opleiding voltooid.
- Het liefst hebben leerkrachten een bevoegdheid voor het voortgezet onderwijs.
- Bevoegdheid voor het primair onderwijs kan ook een pré zijn omdat de docent bij de leerlingen van de lagere niveaus vaak in korte tijd de hele basisschooltijd moet herhalen.
- Persoonlijke kenmerken zoals openheid, autoriteit en inlevingsvermogen worden ook gewaardeerd.

Er zijn overigens ook docenten die alleen zijn opgeleid voor het reguliere onderwijs en ineens voor een ISK-klas komen te staan. Die moeten zich de manier van werken met een NT2-groep eigen maken, maar volgens het schoolhoofd verloopt dat meestal prima.

Op het Olympia College worden de docenten regelmatig bijgeschoold. De school heeft in de loop der jaren een paar keer scholing in mogen kopen, alhoewel de budgetten niet ruim bemeten zijn. De docenten hebben de Leefstijl-scholing gedaan, een sociaal-emotionele methode die docenten vormt in het omgaan met leerlingen van 12 tot 18 jaar. Verder is er scholing gevolgd over de vijf rollen van de docent. Ook krijgen docenten individuele scholing wanneer nodig, bijvoorbeeld om hun eigen didactische vaardigheden in de Nederlandse taal verder te ontwikkelen. Recentelijk is er een intensieve nascholing Nederlands als Tweede taal ingekocht.

6. Prognoses

Ongeveer 25 procent (+/- 2300 leerlingen) zou aan de onderwijsbekostiging toegevoegd moeten worden voor de financiering van de leerlingen van ISK's die niet onder de Nieuwkomersregeling vallen omdat ze de Nederlandse nationaliteit hebben of al langer dan 2 jaar in Nederland zijn. Deze leerlingen zijn volgens LOWAN nog niet in staat om te integreren in de reguliere klas vanwege een gebrek aan taalvaardigheid in het Nederlands. Op basisschoolniveau is de situatie niet anders. Migrantenkinderen worden niet altijd door scholen in nieuwkomersklassen geplaatst, omdat zij soms al langer in Nederland zijn dan volgens de criteria van de scholen is toegestaan. Echter, scholen zijn min of meer afhankelijk van de criteria gehanteerd door de regering ten behoeve van de noodzakelijke extra subsidies (zie hoofdstuk 4). Daardoor ontstaan situaties waar leerlingen die onvoldoende de Nederlandse taal beheersen wel doorstromen naar de reguliere klas omdat zij te veel kosten. Sommige scholen kiezen er soms voor om die leerlingen toch in nieuwkomersklassen te plaatsen, maar dan op eigen kosten; andere scholen maken andere keuzes.

In het verlengde verwacht het kabinet dat in 2016, evenals in 2015, 58.000 asielzoekers in Nederland zullen aankomen. Op basis van de meest recente gegevens van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers en het ministerie van OCW zou het om circa 18.000 leerplichtige leerlingen gaan voor Primair Onderwijs en Voortgezet Onderwijs samen. Het kabinet heeft recentelijk gecommuniceerd dat er voor 2016 ongeveer 58.000 asielzoekers

worden verwacht. Aan deze cijfers merken we dat de instroom van nieuwkomersleerlingen fors toeneemt en dat er dus veel eisen worden gesteld aan scholen die er niet per se klaar voor zijn wat betreft klaslokalen, personeel, en bekostiging. Ook schiet het criterium van maximaal een jaar in Nederland vaak te kort.

7. Bronnen

Cebeon (2015).

<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2015/02/03/evaluatie-specifieke-uitkering-en-gemeentelijk-beleid-inzake-onderwijsachterstanden/evaluatie-specifieke-uitkering-en-gemeentelijk-beleid-inzake-onderwijsachterstanden.pdf>

Centraal Bureau voor de Statistiek. "Immi- en emigratie naar geboorteland, leeftijd (31 december) en geslacht." *CBS StatLine*. 01-03-2016.

Centraal Bureau voor de Statistiek. "Asielverzoeken; nationaliteit, geslacht en leeftijd" *CBS StatLine*. 01-03-2016.

European Union (2013). Study on educational support for newly arrived migrant children.

<http://bookshop.europa.eu/en/study-on-educational-support-for-newly-arrived-migrant-children-pbNC3112385/>

Hogeveen, K., (2014). Taal en nog meer in de schakelklas. <http://www.sardes.nl>

Inspectie van het Onderwijs. De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers, type 1 en 2, 2013/2014. *Evaluatie van de kwaliteit van azc-scholen, relatief zelfstandige en grotere nieuwkomersvoorzieningen*. Juni 2015.

<http://www.onderwijsinspectie.nl/binaries/content/assets/publicaties/2015/10/de-kwaliteit-van-het-onderwijs-aan-nieuwkomers-type-1-en-2-def.pdf>

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. "Kamerbrief over onderwijs aan asielzoekers." *Rijksoverheid*. Gepubliceerd op 26-10-2015.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/10/26/kamerbrief-over-onderwijs-aan-asielzoekers>

Thomas, W. & Collier, V. (2002). *A national study of school effectiveness for language minority students' long-term academic achievement*. Center for research education, diversity and excellence.

Van Vijfeijken, M.M., & Van Schilt-Mol, T. (2012). Nieuwkomers in het basisonderwijs: Onderzoek naar benodigde competenties van leerkrachten, intern begeleiders en schoolleiders die werken met nieuwkomers. *Kortlopend Onderwijsonderzoek (KLOO)*, IVA: Tilburg.

Vosabb, 2016. <http://www.vosabb.nl/toelichting-op-impulsregeling-postcodegebieden/>

Websites

A. S. Talmaschool, Rotterdam, www.talmaschool-rotterdam.nl

Batavia, Amsterdam, www.bataviaschool.nl

COA: <http://www.coa.nl>

De Kernschool, Zaandam, <http://www.kernschool.nl>

De Zuidwester Taalschool, Tilburg, <http://www.dezuidwestertilburg.nl>

Het Palet, Almelo, <http://www.nt2schoolhet-palet.nl>

Internationale Taalklas, Haarlem, <http://itkhaarlem.wordpress.com>

Interschool Basisschool voor anderstaligen, Ter Apel, <http://www.interschool-nl.com>

IOK De Globe, Enschede, <http://www.iok-deglobe.nl>

OBS De Kameleon, Rotterdam, <http://www.obsdekameleon.nl>

OBS De Woldstroom, Nijeveen, <http://www.obsdewoldstroom.nl>

Schakelklas Centrale Opvang De Waaier, Alkmaar, <http://www.waaier-saks.Nl>

Schakelklas, Purmerend, <http://www.schakelklaspurmerend.nl>

Taalschool Het Mozaïek, Utrecht, www.taalschoolutrecht.nl