

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009

Nr. 41

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 november 2008

Hierbij zend ik u, mede namens staatssecretaris Van Bijsterveldt en staatssecretaris Dijkema, de beleidsreactie op het advies¹ *Vreemde talen in het onderwijs* van de Onderwijsraad. Met deze brief bied ik u bovendien de eindrapportage van het *Nederlands Activiteitenprogramma Moderne Vreemde Talen* aan¹ (zoals toegezegd bij brief van 10 november 2005, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 VIII, nr. 55), evenals het Masterplan Europees referentiekader (hierna Masterplan ERK).¹ Deze beleidsreactie, de eindrapportage van het *Nederlands Activiteitenprogramma Moderne Vreemde Talen* en het *Masterplan ERK* geven mijns inziens goed aan op welke wijze ik het vreemdetalenonderwijs zal blijven stimuleren en vormen met elkaar het beleidsplan voor de komende jaren.

Deze beleidsreactie is opgebouwd uit een korte samenvatting van het advies en mijn reactie op de aanbevelingen die door de Onderwijsraad in het advies zijn gedaan.

Samenvatting van het advies

De Onderwijsraad constateert dat de taalbeheersing van de Nederlanders op dit moment lager is dan de Europese ambitie, waarbij iedereen naast zijn of haar moedertaal twee vreemde talen leert en hiermee jong begint. Het Europees Referentiekader voor talen (ERK) is hierbij een belangrijk gemeenschappelijk raamwerk (in een oplopende schaal van laag basisniveau A1 t/m hoog gevorderd niveau C2). Om mee te kunnen komen in de internationale economie is het nodig dat de taalbeheersing van de Nederlanders op een hoger niveau wordt gebracht, zowel in aantal talen als het beheersingsniveau ervan. De vraag hoe dat aangepakt zou moeten worden, staat in het advies van de Onderwijsraad centraal. Volgens de raad zou het gewenste ambitieniveau moeten liggen bij beheersing van minimaal één vreemde taal op niveau A2 (het niveau van basisgebruiker). Daarnaast zou driekwart van de leerlingen in het gehele onderwijs twee vreemde talen moeten beheersen op minimaal niveau B1

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

(het niveau waarbij iemand in staat is een taal onafhankelijk in de praktijk te gebruiken). Om deze ambitie waar te maken, adviseert de raad in het algemeen om een programmatisch beleid te formuleren vanuit een heldere toekomstvisie, met een resultaatgerichte programmastructuur, een coördinator met aanzien in het veld en een looptijd van tien jaar (2009–2019). De raad doet daarnaast enkele aanbevelingen voor de inhoudelijke richting van dit meerjarenplan.

Reactie op het advies

Talenkennis is onontbeerlijk om in de huidige internationale gemeenschap mee te kunnen komen. Het advies van de Onderwijsraad over vreemde talen in het onderwijs heb ik dan ook met belangstelling gelezen.

In 2003 heeft de Europese Commissie de lidstaten verzocht eigen actieprogramma's ten aanzien van vreemdetalenonderwijs op te stellen. Nederland heeft hier gevolg aan gegeven en heeft het *Nederlands Activiteitenprogramma Moderne Vreemde Talen* opgezet. Binnen dit programma is aangegeven hoe Nederland bezig is met het stimuleren van vreemdetalenonderwijs.

De belangrijkste resultaten van de afgelopen jaren hebben betrekking op het Europees referentiekader voor talen dat steeds meer ingang vindt, de stimulans voor docenten om andere accenten te leggen ter verhoging van het rendement van hun onderwijs en de investering in de professionalisering van lerarenopleiders en docenten (in samenwerking met de beroepsgroep).

Voor een uitgebreid overzicht van de resultaten van de afgelopen jaren op het gebied van vreemdetalenonderwijs, verwijs ik u naar de bijgevoegde eindrapportage van het *Nederlands Activiteitenprogramma Moderne Vreemde Talen*.

Goed vreemdetalenonderwijs vraagt om een solide basis, voldoende en goed onderwijspersoneel en voldoende (evidence based) materiaal. Deze basis wil ik de komende jaren verder versterken. De inzet op de kwaliteitsverbetering van Nederlandse taal en rekenen blijft echter dé prioriteit die ik samen met de beide staatssecretarissen vanuit het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap wil stellen aan het onderwijsveld.

Primair- en voortgezet onderwijs

Ten aanzien van het basisonderwijs adviseert de raad om eerder te beginnen met vreemde talen. Door basisscholen een keuze te laten maken tussen beginnen in groep 1 (eindniveau A1) of groep 5 (eindniveau A2) ontstaan twee eindniveaus in het basisonderwijs. Doordat er zo ook twee instroomniveaus ontstaan, zou de doorgaande leerlijn met het voortgezet onderwijs worden versterkt. De raad stelt verder voor om het Engels (en in de grensstreken Frans en Duits) via een wetswijziging als deelvoertaal mogelijk te maken voor maximaal 15 procent van de onderwijstijd.

Op dit moment bieden 168 scholen vroeg vreemdetalenonderwijs aan (vvto).¹ Het gaat hierbij om de talen Engels, Frans en Duits. Acht basisscholen geven ook Spaans. Ik wil inzetten op een verdere verhoging van het aantal scholen voor primair onderwijs dat vvto aanbiedt.

Onlangs heeft de Commissie Meijerink een advies uitgebracht met betrekking tot de referentieniveaus voor rekenen en Nederlandse taal. Op dit moment wordt dit advies besproken met het onderwijsveld.

De opgedane ervaring in dit traject kan in een later stadium voor het vreemdetalenonderwijs worden gebruikt. Op dit moment wil ik nog geen referentieniveaus primair- en voortgezet onderwijs voor het vreemdetalenonderwijs formuleren.

¹ Gegevens afkomstig van Europees Platform.

Ik wil het verder voor een beperkt aantal scholen voor primair onderwijs mogelijk maken om te experimenteren met Engels als deelvoertaal voor maximaal 15 procent van de onderwijstijd. Dit biedt hen de gelegenheid om meer tijd aan Engels te besteden en dit tegelijkertijd meer in samenhang met de inhoud van andere vakken te brengen. Dit pilotproject zal begeleid worden door een monitor op de effecten. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze monitor zal ik bekijken in hoeverre het wenselijk is om de wet aan te passen zodat Engels als deelvoertaal mogelijk wordt voor maximaal 15 procent van de onderwijstijd.

Het aantal scholen dat vvto aanbiedt, groeit steeds sneller. In 2003 ging het aantal scholen met een vvtoprogramma van 33 naar 40. Dit schooljaar is het aantal vvto scholen gegroeid van 121 naar 168.

In de meeste gevallen gaat het om Engels (144 scholen), maar ook Frans (22 scholen), Duits (17 scholen) en Spaans (8 scholen) zijn mogelijk.¹ Er is een duidelijke groei van de belangstelling voor vreemdetalenonderwijs zichtbaar. Scholen zien vreemdetalenonderwijs steeds meer als een belangrijke bijdrage aan de ontwikkeling van hun leerlingen tot volwaardige wereldburgers.

Deze dynamiek is grotendeels uit zichzelf ontstaan en ik wil haar de tijd geven om zich verder te kunnen ontwikkelen. Ik wil deze ontwikkeling ondersteunen door verder te gaan met het aanbieden van kennis, materiaal en subsidiemogelijkheden. Spil hierbij is en blijft het Europees Platform, dat als het coördinatiepunt voor (vroeg) vreemdetalenonderwijs en internationalisering fungeert.

De hierboven geschetste ontwikkeling brengt met zich mee dat er verschillend wordt gedacht over bepaalde aspecten van vvto, zoals de positie van vvto binnen het onderwijs, de manier waarop vvto gegeven zou moeten worden (onderdompelingmethodes) en de leeftijd waarop men kan beginnen met het onderwijzen van een andere taal (vanaf vier jaar of juist later). Zo geeft de Onderwijsraad aan dat het zinvol is om al op zeer jonge leeftijd een tweede taal aangeboden te krijgen. Er bereiken mij echter ook berichten van andere deskundigen die het tegenovergestelde aangeven.

Om een gedegen basis voor vvto te bieden, wil ik eerst duidelijk hebben wat de effecten zijn van vvto (voor leerlingen maar ook voor het onderwijs in het Nederlands). Wat werkt en wat niet en onder welke voorwaarden? Ik zal daarom een nader onderzoek laten uitvoeren. Ik zal bezien in hoeverre de uitkomsten van dit onderzoek aanknopingspunten bieden voor verder beleid.

Naast bovengenoemde ontwikkelingen zullen naar verwachting een aantal lopende projecten worden voortgezet, waaronder het in zowel primair- als voortgezet onderwijs lopende en tot nu toe succesvolle project *LinQ*. Binnen dit project werken scholen voor primair onderwijs aan de introductie van vroeg vreemdetalenonderwijs (met name Frans en Duits, in mindere mate ook Engels) en scholen voor voortgezet onderwijs aan het versterken van Frans en Duits.

In het voortgezet onderwijs zijn de afgelopen jaren al veel zaken in gang gezet. Een uitgebreide weerslag hiervan treft u aan in de bijgevoegde eindrapportage van het *Nederlandse Activiteitenprogramma Moderne Vreemde Talen*.

Een belangrijke recente ontwikkeling die ik hier specifiek wil noemen, is het Masterplan ERK, waarvoor staatssecretaris Van Bijsterveldt onlangs haar toestemming gaf. Dit masterplan sluit goed aan bij de aanbeveling van de Onderwijsraad om in te zetten op verdere invoering van het Europees referentiekader voor talen. Dit veelomvattende project, dat wordt ondersteund door de beroepsgroep, maakt het eenvoudiger de streefniveaus bij het vreemdetalenonderwijs te verduidelijken, te handhaven en

¹ Sommige scholen bieden meerdere vreemde talen aan waardoor de som van het aantal scholen (192) groter is dan het totaal aantal vvto scholen (168). Gegevens Europees Platform, oktober 2008.

op termijn wellicht te verhogen. Het Masterplan ERK heeft een looptijd van drie jaar.

In de eindrapportage van het *Nederlands Activiteitenprogramma Moderne Vreemde Talen* wordt hier nader op ingegaan. Ook het Masterplan ERK zelf is bijgevoegd bij deze brief.

Deskundigheidsbevordering leraren

De kwaliteit van het Engels op de pabo's moet verbeterd worden, zo vindt de Onderwijsraad. Dit kan door een specialisatie Engels (en eventueel ook Frans en Duits) mogelijk te maken. Er zouden toegespitste opleidingsprogramma's ontwikkeld moeten worden voor leerkrachten in het basis- en voortgezet onderwijs, gericht op verschillende aanpakken en methoden voor vreemdetalenonderwijs (in ieder geval ook de onderdompeling-methode).

In het kader van de *Kwaliteitsagenda voor het opleiden van leraren 2008–2011* wordt gewerkt aan een kwaliteitsimpuls van de lerarenopleidingen. Daarbij staat borging centraal. Hogescholen ontwikkelen in 2008/2009 gezamenlijke eindtermen en een gezamenlijk examen.

Voor de 1e en 2e graads lerarenopleidingen betreft het alle onderdelen en voor de pabo's voornamelijk rekenen en taal. De kennisbasis vormt hierbij het uitgangspunt. Met het vastleggen van de kennisbasis is een begin gemaakt. De universitaire lerarenopleidingen hebben hun kennisbasis beschreven en vastgesteld; de vakinhoudelijke kennisbasis geldt als instroomeis in de universitaire lerarenopleiding. De 2e graads lerarenopleidingen zijn gevorderd met het gezamenlijk beschrijven en vastleggen van de kennisbasis. De pabo's zijn met het opzetten van een kennisbasis begonnen.

De Kwaliteitsagenda voorziet niet in specifieke acties op het gebied van moderne vreemde talen. In algemene zin geldt de volgende systematiek. De bekwaamheidseisen zoals geformuleerd in de wet BIO kennen zeven competenties voor leraren. Deze competenties zijn omschreven in het *Besluit bekwaamheidseisen onderwijspersoneel*, dat op 1 augustus 2006 in werking is getreden.

De derde competentie betreft de vakinhoud en de didactiek. Het vakinhoudelijke curriculum van de pabo's richt zich op de kerndoelen basisonderwijs en dat van de 1e en 2e graads lerarenopleidingen op de kerndoelen en exameneisen voortgezet onderwijs. Hoe het curriculum wordt vormgegeven, is aan de lerarenopleidingen zelf.

Met het oog op de specifieke aanbevelingen van de Onderwijsraad voor de pabo's en lerarenopleidingen wijs ik naar de beleidsreactie *Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen* van 28 april 2008. Hierin stel ik terughoudend te zullen zijn met het opleggen van nieuwe opdrachten aan het onderwijs.

In het kader van ontwikkeling van toegespitste scholingsprogramma's voor zittende leerkrachten gericht op de verschillende aanpakken en methoden voor taalonderwijs in Engels, Frans en Duits, merk ik op dat scholen al beschikken over reguliere middelen voor deskundigheidsbevordering onder meer op grond van het *Convenant professionalisering en begeleiding van onderwijspersoneel in het primair en voortgezet onderwijs*. Daarnaast voorziet het *Convenant Actieplan LeerKracht van Nederland* in een Scholingsfonds waaruit bevoegde zittende leraren een vergoeding kunnen ontvangen voor kosten van een opleiding die leidt tot een extra kwalificatie of specialisatie.

Middelbaar beroepsonderwijs

De raad stelt dat in grote delen van het mbo (in elk geval voor de niveaus 2, 3 en 4) het leren van ten minste één vreemde taal verplicht gesteld zou moeten worden. Daarnaast zou op termijn voor het lang-mbo (niveau-4) het leren van twee vreemde talen verplicht moeten worden en moet er worden bekeken of op termijn niet meer leerlingen in het vmbo en mbo een tweede vreemde taal zouden moeten leren.

Huidige eisen aan MvT in het mbo

In het mbo is – tegelijk met de invoering van de competentiegerichte kwalificatiestructuur – het CEF structureel verankerd in de kwalificatie-eisen. In de kwalificatiedossiers staat dus al enige tijd vrij specifiek wat iemand op het gebied van de vreemde taal moet kunnen voor een bepaald beroep. Tot nu toe werden door mij geen minimumeisen gesteld voor moderne vreemde talen die gelden voor alle mbo-leerlingen.

In mijn opdracht heeft het Coördinatiepunt Kwalificaties MBO in 2008 een kort onderzoek uitgevoerd naar de feitelijke verdeling van moderne vreemde talen in de kwalificatiedossiers op de verschillende mbo-niveaus en, nog belangrijker, het aantal deelnemers dat in de opleiding ook werkelijk te maken krijgt met een of meerdere moderne vreemde talen. Uit dit onderzoek is op te maken dat ruim 70 procent van de kwalificatiedossiers in ieder geval één moderne vreemde taal bevat. Kijken we vervolgens naar het feitelijk aantal ingeschreven deelnemers, dan is de voorlopige conclusie dat bijna 80 procent van de deelnemers in het mbo te maken krijgt met de eisen voor één of meerdere moderne vreemde talen. Ik ben van mening dat het hier gaat om een substantieel deel van de mbo-leerlingen. Waar er geen eisen worden gesteld zijn er vaak goede redenen:

- o Het overgrote deel van de kwalificatiedossiers waar geen moderne vreemde taal vereist wordt, zit in de hoek van de vaktechnische, specialistische beroepen (bijvoorbeeld: metselaar, schilder, trappenmaker, etc.) op de lagere niveaus (niveau 1 en 2). Dit zijn ook vaak de beroepsopleidingen waar leerlingen via de bbl-route (1 dag per week naar school) het diploma behalen. Vanuit het perspectief van de beroepsuitoefening en de leerroute die door deze leerlingen wordt gekozen, lijkt de keuze om geen vreemde taal te eisen begrijpelijk.
- o Het gaat ook om een grote groep deelnemers die de opleiding arbeidsmarkt gekwalificeerd assistent (AKA) volgt. Het beginniveau van deze deelnemers en de arbeidsmarkteisen op dat niveau roepen de vraag ook op of op dat niveau wel eisen gesteld zouden moeten worden ten aanzien van een moderne vreemde taal.

Het verhogen van de eisen aan dergelijke basisvaardigheden voor kwetsbare deelnemers op mbo-1 en mbo-2 niveau kan leiden tot onnodige uitval en ik wil op dit punt niet te veel risico nemen. Wanneer de arbeidsmarkt op mbo-1 en mbo-2 niveau er niet om vraagt, leg ik vooralsnog geen (generieke) verplichting op. Ik geef op deze niveaus prioriteit aan het leren voor het beroep gecombineerd met duidelijke eisen aan basisvaardigheden Nederlands en rekenen.

Ik vind het niet wenselijk dat er niveau 4 opleidingen zijn waar geen moderne vreemde taal op het programma staat, simpelweg omdat het niet wordt geëist in het kwalificatiedossier. Het belang van de beheersing van een moderne vreemde taal in het kader van de doorstroom naar hoger beroepsonderwijs acht ik dermate groot dat ik voor opleidingen op mbo-4 niveau een verplichting opleg. Gelet op de doorstroomcijfers naar het hoger onderwijs en de vergelijkbaarheid met programma's in het

voortgezet onderwijs is dat per definitie het Engels en ik leg daar de minimumgrens op niveau A2/B1, gelijk aan de exameneisen voor het HAVO.

Voordat ik een vergelijkbare generieke eis voor mbo-niveau 3 opleg, wil ik eerst nader bezien welke consequenties dit kan hebben voor de interne doorstroom binnen het mbo. Ik vind het neerleggen van een aanvullende eis voor een tweede vreemde taal, zoals de Onderwijsraad voorstelt, het overwegen waard. Maar dat vergt wat nader onderzoek in hoeverre dat al gebeurt via de beroepseisen en in hoeverre dit wenselijk is voor de doorstroom naar het hoger onderwijs.

Certificaat

De Onderwijsraad adviseert om die deelnemers die niet kunnen voldoen aan de eis voor een vreemde taal een certificaat mee te geven, zodat doorstroom naar de arbeidsmarkt mogelijk blijft.

Ik begrijp de achterliggende gedachte, maar ik vind het niet wenselijk dat een leerling met «slechts» een certificaat de arbeidsmarkt op gaat. Die benaming doet geen recht aan het feit dat deze deelnemers waardevolle en vaak ook volwaardige vakkrachten op de arbeidsmarkt zijn. Het enige dat ontbreekt is die voldoende voor de vreemde taal. Wel zal ik de komende jaren, net als bij Nederlands en rekenen/wiskunde, ook bij de vreemde talen goed kijken naar de consequenties voor de deelnemer als het minimumniveau niet wordt gehaald. Ik zal u binnenkort per brief informeren over de wijze waarop ik de minimeisen voor de basisvaardigheden wil laten meetellen voor het mbo-diploma. Die duidelijkheid moet nu worden gegeven. Ik wil daarbij zoveel mogelijk aansluiten bij de wijze waarop dit gebeurt in het voortgezet onderwijs.

Taalscholen en volwassenen

De raad adviseert de overheid de ontwikkeling van (verschillende modellen voor) taalscholen te stimuleren en hieraan brede bekendheid te geven. Ik neem dit advies niet over. Ik ga er vanuit dat de nascholing van volwassenen op het gebied van de vreemde talen een onderdeel kan vormen van het aanbod van een ROC (volwasseneneducatie of contractonderwijs), of het aanbod van een private aanbieder. Datzelfde geldt ook voor jongeren die, aanvullend op het vreemde taal onderwijs in het reguliere onderwijs, aanvullend onderwijs wensen. Overigens kan ook via de zogenaamde VAVO-route een vreemde taal worden geleerd op een ROC. Ik zie verder geen aanleiding om in deze marktsituatie in te grijpen en vanuit de overheid bekostigde taalscholen te laten ontstaan.

Ook adviseert de raad om na te gaan welke talen economisch meer aandacht behoeven buiten het reguliere onderwijs en hiertoe leervouchers in te zetten voor volwassenen die een taal aan de taalschool leren voor hun werk of loopbaan. Voor iedereen (werknemers en werkzoekenden) is een leven lang leren nodig om mee te kunnen (blijven) doen in de hedendaagse kennissamenleving. Om volwassenen te stimuleren leren en andere bezigheden zoals werk, zorg en vrije tijd te kunnen combineren is een flexibel en efficiënt scholingsaanbod nodig dat aansluit bij de werkervaring en de loopbaanwensen van de mensen. Mijn beleid is er onder meer op gericht dit te realiseren. Ik vind het voorstel van de raad om leervouchers in te zetten specifiek gericht op het leren van een taal een sympathiek voorstel omdat het volwassenen een positieve prikkel geeft zich (verder) te scholen.

Ik ben echter van mening dat het in eerste instantie aan volwassenen zelf is, eventueel in samenspraak met hun werkgever, om keuzes te maken als het gaat om het type scholing. Ik wil daarbij geen specifiek beleid

oormerken voor taalonderwijs en om die reden ook geen specifieke leer-
vouchers ter beschikking stellen.

Tot slot

Door toenemende internationalisering en globalisering neemt Nederland een goede positie in in de wereld, maar is de wereld ook goed vertegenwoordigd in Nederland. Dit brengt met zich mee dat er naast aandacht voor de Nederlandse taal, ook aandacht is voor vreemde talen in het onderwijs. Ik wil de huidige ingezette en vaak ook autonome ontwikkelingen in het onderwijsveld op dit gebied blijven stimuleren en ben dan ook blij met de voorstellen die de Onderwijsraad in zijn advies doet. Tegelijkertijd wil ik het onderwijsveld niet overbelasten door nieuwe prioriteiten te stellen. Het is dus nodig om keuzes te maken. Hoewel (vroeg) vreemdetalenonderwijs mijn welwillende aandacht heeft, blijft de verbetering van de prestaties op het gebied van de Nederlandse taal en rekenen dé prioriteit die ik aan het onderwijsveld wil stellen. Dit als uitgangspunt nemend dragen de in deze brief geschetste lijnen mijns inziens goed bij aan een forse versterking van het vreemdetalenonderwijs.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
R. H. A. Plasterk