

Vergaderjaar 2013–2014

**33 750 VIII**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2014**

**Nr. 62**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Binnen de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap hebben enkele fracties de behoefte om vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap d.d. 12 juli 2013 inzake het inspectierapport «Evaluatie toezicht op voorzieningen voor nieuwkomers 2011/2012, De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers (type 1 en 2)» (Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 159). Bij brief van 11 november 2013 heeft de staatssecretaris deze beantwoord. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,  
Wolbert

De adjunct-griffier van de commissie,  
Arends

<b>Inhoudsopgave</b>	<b>blz.</b>
<b>I Vragen en opmerkingen uit de fracties</b>	<b>2</b>
<b>1. Algemeen</b>	<b>2</b>
<b>2. Bekostiging</b>	<b>2</b>
<b>3. De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers</b>	<b>4</b>
<b>II Reactie van de staatssecretaris</b>	<b>6</b>

## **I Vragen en opmerkingen uit de fracties**

### **1. Algemeen**

De leden van de VVD-fractie danken de staatssecretaris voor het inspectierapport over de voorzieningen voor nieuwkomers. Ook op deze scholen dient de kwaliteit op orde te zijn en dient de doelmatigheid van ingezette middelen duidelijk te zijn. Daarom hebben deze leden enige vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris en van het inspectierapport. De leden zijn van mening dat aandacht voor en toezicht op onderwijsvoorzieningen voor nieuwkomers van groot belang is, temeer het de toekomst en de positie van kinderen die hier korter of langer verblijven ook in sterke mate zal bepalen. In dat licht hebben de leden dan ook met belangstelling gekeken naar het inspectierapport rond de onderwijskwaliteit en de voorzieningen voor deze jonge nieuwkomers. De leden hebben de indruk uit het rapport dat scherpe aandacht voor deze kwetsbare groep leerlingen van belang is en blijft, mede gelet op de knelpunten zoals beschreven in het rapport. Hierbij zijn aspecten als verbetering van het taalniveau, aansluitingsniveaus en goede monitoring en begeleiding van de jonge nieuwkomers van belang. De leden hebben nog enkele vragen naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris en het rapport van de inspectie van het Onderwijs (verder genoemd inspectie).

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de brief van de staatssecretaris rondom het inspectierapport «evaluatie toezicht op voorzieningen voor nieuwkomers».

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het inspectierapport. De leden zijn daarnaast blij te kunnen constateren dat er vooruitgang zit in de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers, desalniettemin zijn zij nog niet tevreden. Het onderwijs kan en moet dus beter.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het inspectierapport «Evaluatie toezicht op voorzieningen voor nieuwkomers 2011/2012». Deze leden menen dat elk kind recht heeft op goed onderwijs. Zij vinden het belangrijk dat juist ook jonge nieuwkomers goed onderwijs krijgen, in een fijne en stabiele omgeving. Zij waarderen de inzet van alle betrokkenen die hard werken om deze kinderen de kans op een mooie toekomst te bieden.

### **2. Bekostiging**

De leden van de VVD-fractie vragen of de staatssecretaris kan aangeven om welke bedragen het gaat voor de tijdelijke financiële voorziening van 2012–2013. Kan hij voorts aangeven welk bedrag per leerling nu wordt uitgegeven en welk vast bedrag in de toekomst daar aan toegevoegd

wordt? Deze leden vragen op basis van welke berekening deze bedragen tot stand zijn gekomen. Welke doelstelling van kwaliteitsverbetering is aan die extra bekostiging gekoppeld, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Scholen worden aanvullend bekostigd voor het onderwijs aan nieuwkomers mits zij vier of meer leerlingen onderwijs laten volgen. De inspectie schat in dat daardoor zo'n 1500 leerlingen geen extra bekostiging krijgen. Nu de beslissing is genomen dat de bekostiging per leerling wordt opgehoogd, willen deze leden graag weten of dat geld bedoeld is voor die 1500 leerlingen waar scholen nu geen bekostiging voor krijgen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de staatssecretaris in de brief aangeeft dat hij extra financiële bekostiging beschikbaar stelt. Zij vragen of de staatssecretaris kan aangeven om wat voor een bedrag het hier dan gaat en of hij nader kan onderbouwen waarom dat bedrag afdoende zou moeten zijn vanuit de gestelde reden voor deze extra middelen. In het inspectierapport<sup>1</sup> wordt opgemerkt dat het stoppen van de extra bekostiging na een jaar, ertoe bijdraagt dat kinderen geregeld worden doorgeplaatst naar het basisonderwijs, terwijl hun niveau nog te laag is. Een ongewenst gevolg hiervan kan volgens het inspectierapport zijn dat basisscholen drempels opwerpen bij de toelating van nieuwkomers. De leden vragen hoe de staatssecretaris een dergelijke ontwikkeling wil voorkomen. Kan de staatssecretaris ingaan op mogelijkheden en maatregelen om te zorgen dat de aansluiting van de leerling verbetert en op mogelijkheden om onwenselijke drempels voor toelating op scholen te voorkomen, zo vragen tot slot de eerder genoemde leden.

Type 1-scholen zijn verbonden aan een asielzoekerscentrum en type 2-scholen zijn scholen die uitsluitend gericht zijn op de eerste opvang van en onderwijs aan nieuwkomers, eventueel inclusief kinderen van een asielzoekerscentrum.

De leden van de PVV-fractie vragen wat de totale omvang van het aantal leerlingen op deze scholen is en wat de totale kosten zijn die gemoeid gaan met de type 1- en type 2-scholen. Deze leden zien verder geen aanleiding tot het stellen van vragen.

De leden van de SP-fractie hebben sterke twijfels over de vraag of één jaar aanvullende bekostiging voldoende is voor deze leerlingen, temeer daar sommige nieuwkomers na die periode niet in aanmerking komen voor de gewichtenregeling of deze niet voldoet voor de specifieke problematiek. Deze leden vragen of de staatssecretaris voornemens is hier zijn beleid met betrekking tot bekostiging beter op af te stemmen.

De leden van de D66-fractie constateren dat AZC<sup>2</sup>-scholen in het bijzonder voor een zware opgave staan. Onder de nieuwkomers bevinden zich kinderen die veel extra zorg en steun nodig hebben en verdienen. Zij hebben soms te maken met traumatische ervaringen, met grote verschillen in achtergrond en schoolniveau. Omdat er grote schommelingen in het leerlingaantal zijn, hebben deze AZC-scholen en de scholen onder wiens gezag deze scholen vallen, een lastige financiële positie. Vaak hebben zij de afgelopen jaren forse financiële verliezen geleden. Deze leden vinden het dan ook positief om te lezen dat er extra financiële bekostiging komt voor leerlingen die afkomstig zijn uit een Procesopvanglocatie en/of een Gezinslocatie, maar hebben nog vragen en zorgen of dit bedrag ook maar enigszins voldoende is om deze scholen te compenseren. Zij vragen of de staatssecretaris kan aangeven hoeveel extra bekostiging beschikbaar komt, op zowel korte termijn als structureel,

<sup>1</sup> Zie p. 29 van de bijlage bij Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 159.

<sup>2</sup> AZC: asielszoekerscentrum.

in totaal en gemiddeld per leerling. Hoe is deze extra bekostiging berekend? Tevens vragen zij of de staatssecretaris kan aangeven welke extra maatregelen hij neemt mocht de extra bekostiging toch niet voldoende zijn. Kan de staatssecretaris voorts aangeven in hoeverre de incidentele bekostiging voor 2012–2013 de tekorten van de afgelopen twee jaar compenseren, zo vragen de voornoemde leden.

### **3. De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers**

De leden van de VVD-fractie merken op dat van de in het schooljaar 2006/2007 bezochte scholen 52,8% zwak, en 5,6% zeer zwak was. De inspectie noemt het een verbetering dat het percentage zwakke scholen gezakt is tot 9% en deze leden onderschrijven dat. Echter, het percentage zeer zwakke scholen is gestegen naar 6%. Kan de staatssecretaris toelichten of deze scholen andere scholen zijn of dezelfde als in 2006/2007? Welke extra inzet is succesvol gebleken bij zwakke scholen, maar heeft niet geholpen bij de zeer zwakke scholen, zo vragen de voornoemde leden

De leden vernemen graag of de vergelijking met 2006/2007 wel opgaat, nu het toezichtskader gewijzigd is. Zij vragen of in het vervolg schooljaar 2006/2007 of 2012/2013 als jaar van nulmeting wordt gezien. Tevens vragen zij waarom de opbrengsten in de periode 2010–2012<sup>3</sup> niet te beoordelen zijn. Voorheen werd dit gedaan door leerlingen af te zetten tegen reguliere leeropbrengst (van 100%). Doordat de nieuwkomers slechts tijdelijk deelnemen aan deze vorm van onderwijs lijkt of de opbrengst niet meetbaar is. Deze leden vragen of de inspectie bezig is een vervangend instrument te ontwikkelen om de opbrengst wel te kunnen meten. Verwachtingen ten aanzien van taal zouden volgens de leden toch inzichtelijk moeten zijn. Zij zien deze opbrengst juist als een belangrijke indicator voor kwaliteit en geven de staatssecretaris mee om de inspectie aan te sporen een nieuw instrument te ontwikkelen om leeropbrengst te meten. Tot slot vragen de voornoemde leden in hoeverre type 1- en type 2-voorzieningen een beroep kunnen doen op de expertise van nabijgelegen regulier onderwijs (niet te verwarren met de pilots van type 3). Daarbij kan de staatssecretaris denken aan lesmateriaal, uitwisseling van docenten, of bestuurlijke expertise ten aanzien van kwaliteitszorg. Deze leden ontvangen graag zijn reactie hierop.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de staatssecretaris verder kan aangeven of er in samenwerking met de inspectie nog andere maatregelen worden genomen om de kwaliteit van het onderwijs voor nieuwkomers te verbeteren, zodat beter wordt geborgd dat nieuwkomers onder andere qua taalontwikkeling niet te ver achterlopen.

Voorts willen de leden graag weten op welke wijze er eerder en beter met scholen gecommuniceerd kan worden over overplaatsingen, zodat de komst en vertrek van leerlingen beter kan worden voorbereid. En op welke wijze kan bij overplaatsingen en uitzettingen het belang van kinderen (zowel zij die het betreffen als van de achterblijvende kinderen) voorop worden gesteld, zodat de emotionele schade kan worden beperkt, zo vragen deze leden tot slot.

De leden van de SP-fractie zijn niet verrast dat nieuwkomers na een jaar onderwijs nog niet op het niveau zitten van hun Nederlandse leeftijdsgenootjes, met name gezien de samenstelling van de klassen waarin de herkomst van de leerlingen vaak zeer uiteenlopend is. Ook speelt bij deze groep leerlingen vaak dat leerlingen al op jonge leeftijd geconfronteerd werden met indrukwekkende en soms schokkende ervaringen. De leden hebben om die reden begrip voor het feit dat er bij deze basisscholen

<sup>3</sup> Ibidem, Tabel 2.2, p. 14.

meer aangepaste arrangementen voorkomen. Wel vragen de leden of het niet wenselijk zou zijn om specifiek voor deze scholen een andere manier van beoordelen te hanteren. De leden benadrukken dat goed onderwijs stáát of valt met goede leraren, die zoveel mogelijk bevoegd moeten zijn of hun bevoegdheid moeten halen. Juist voor deze relatief zwakke groep leerlingen is de kwaliteit van leraren vaak van doorslaggevend belang. Deze leden schrokken van het percentage leerlingen dat zich volgens het onderzoek in het verleden naar hun mogelijkheden ontwikkelde. Zij vragen of de nieuwe wijze van opbrengstbeoordeling (sinds 2011) heeft geleid tot een beter inzicht in de ontwikkeling naar hun kunnen en of de staatssecretaris al een indicatie kan geven van de resultaten op basis van dat nieuwe inzicht. Ook vragen deze leden wat de reden is dat er zo slecht gescoord wordt op het efficiënt gebruik van de geplande onderwijstijd. Heeft dit redenen die specifiek zijn voor deze groep leerlingen die vaak toch meer behoefte heeft aan empathie en interpersoonlijk contact? Ook zijn de leden benieuwd wat er bekend is over de leraren op cluster 1- en 2-scholen en of er een reden aan te wijzen is waarom zij op veel gebieden minder goed scoren. In hoeverre kan dat wederom te maken hebben met de specifieke achtergronden van deze leerlingen? De leden zijn ook bezorgd over de slechte resultaten in de omgang met zorgleerlingen, waarvan het rapport al aangeeft dat deze onder andere te wijten zijn aan het feit dat leerlingen soms maar kort op één plek blijven. Zij vragen ook in hoeverre, in de vaak onzekere situatie waarin deze kinderen verkeren, structurele zorg kan worden geboden. In welke mate is het voor deze leerlingen mogelijk zorg te baseren op degelijke handelingsplannen? De leden vragen tevens of de afstemming tussen de verschillende scholen waar leerlingen terechtkomen niet beter zou kunnen.

De voornoemde leden erkennen de stelling in het rapport dat onzekerheid over (mogelijke) verplaatsingen van kinderen en gezinnen een sterke negatieve invloed kan hebben op het leren van kinderen. De druk die hierdoor op het pedagogisch klimaat van de school en ook op de leerling wordt gelegd is bijzonder onwenselijk. Deze leden dringen er dan ook op aan deze in alle gevallen tot een minimum beperkt te houden. Zij vragen of de staatssecretaris dat met hen eens is. De leden zijn tevens benieuwd in hoeverre scholen zich voor aankomst van bepaalde vluchtelingen-groepen kunnen voorbereiden op de specifieke onderwijsvraag die zo'n groep kan meebrengen, zoals bij groepen uit gebieden met verwante of niet-verwante talen.

De leden delen ook de zorg van het COA<sup>4</sup> over de overplaatsing van leerlingen naar andere opvangcentra. Hierdoor ontbreekt vaak enig contact tussen oude en nieuwe school van leerlingen. Het COA geeft aan zelf bewegingen van gezinnen met kinderen bij te zouden. De voornoemde leden vragen tot slot of dit volgens de staatssecretaris een onderdeel van de oplossing voor dit probleem zou kunnen zijn.

De leden van de D66-fractie lezen dat AZC-scholen regelmatig niet op de hoogte zijn van besluiten rondom verplaatsingen van kinderen en gezinnen. Deze onverwachte verplaatsingen zorgen voor onrust en sociale problemen bij kinderen, zowel de kinderen die worden verplaatst als de kinderen die in de klas achterblijven, en remmen de ontwikkeling van kinderen. Hoe gaat de staatssecretaris deze situatie verbeteren? Tot slot vragen de leden de aandacht voor de leermiddelen die beschikbaar zijn voor nieuwkomers. Deze zijn verouderd en niet in voldoende mate aanwezig. Zij vragen of de staatssecretaris de zorgen hierover deelt en hoe hij gaat zorgen dat dit verbeterd wordt.

---

<sup>4</sup> COA: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers.

## II Reactie van de staatssecretaris

### Inleiding

Ik dank de leden van de fracties van de VVD, de PvdA, PVV, de SP en D66 voor hun inbreng en voor hun betrokkenheid bij het inspectierapport «Evaluatie toezicht op voorzieningen voor nieuwkomers 2011/2012, De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers (type 1 en 2)» (Kamerstuk 33 400 VIII, nr. 159).

Alvorens ik op de beantwoording van de vragen over de bekostiging in ga, geef ik nog een kort overzicht hoe het onderwijs aan vreemdelingen in het primair onderwijs wordt bekostigd.

Alle vreemdelingen die zich op Nederlands grondgebied bevinden hebben recht op onderwijs. Zodra een vreemdeling zich inschrijft op een Nederlandse basisschool krijgt de basisschool een reguliere bekostiging voor deze leerling. Als de ouders van deze leerling laag zijn opgeleid, krijgt de school extra middelen op grond van de gewichtenregeling.

Daarnaast kunnen scholen aanspraak maken op extra middelen voor leerlingen die korter dan een jaar in Nederland zijn.<sup>5</sup> Ook kunnen scholen in aanmerking komen voor extra bekostiging bij toename van het aantal asielzoekerskinderen (circa € 1.325,00 extra per leerling)<sup>6</sup>. Er moet dan wel sprake zijn van een toename van minimaal 10 ingeschreven asielzoekerskinderen ten opzichte van het aantal ingeschreven asielzoekerskinderen op de datum van de laatste toekenning. In 2012–2013 is er voor deze groep € 145.000,00 extra bekostigd.

Naast de hiervoor genoemde bekostigingsmogelijkheden, heb ik besloten om AZC-scholen waar leerlingen staan ingeschreven uit een procesopvanglocatie en een gezinslocatie (die als gevolg van wijzigingen in het opvangbeleid, sinds 2010 bestaan) € 771,00 per leerling toe te kennen. Voor het schooljaar 2012–2013 zal dat gebeuren in de vorm van een additioneel bedrag en voor de jaren daarna ontvangen deze scholen een structureel bedrag voor de leerlingen die op de teldatum (1 oktober) van het desbetreffende schooljaar staan ingeschreven. Ik heb hiertoe besloten omdat er vanuit het veld signalen binnen kwamen dat het onderwijs aan de leerlingen uit de procesopvanglocatie en gezinslocatie specifieke problematiek met zich meebrengt, die voordien niet bestond. Kinderen uit een procesopvanglocatie zijn daar maximaal 4 à 5 weken aanwezig en spreken geen Nederlands. Kinderen die afkomstig zijn uit een gezinslocatie kunnen elk moment worden uitgewezen en dat brengt sociaal-emotionele problematiek met zich mee. Dat vergt een speciale aanpak van deze leerlingen.

Er zijn momenteel twee procesopvanglocaties en acht gezinslocaties. Om hoeveel leerlingen het gaat is nu nog niet duidelijk. Uit de beschikbare data kan namelijk niet worden opgemaakt of de leerlingen die verbonden zijn aan een AZC-school afkomstig zijn uit een procesopvanglocatie dan

<sup>5</sup> Conform artikel 32, derde lid, van de «Regeling bekostiging personeel PO 2013–2014 en aanpassing bedragen leerlinggebonden budget VO 2013–2014» (Staatsblad 9088, d.d. 9 april 2013), kunnen scholen aanspraak maken op bijzondere bekostiging voor personeel en aanvullende bekostiging voor materiële instandhouding (circa € 2.755,00 per leerling), als er tenminste 4 vreemdelingen aanwezig zijn op een school die korter dan een jaar in Nederland zijn. In 2012–2013 is er voor gemiddeld 2650 leerlingen (op ruim 160 scholen) in totaal € 7,3 miljoen extra bekostigd.

<sup>6</sup> Conform artikel 31 «Toename aantal asielzoekerskinderen», tweede lid, van de «Regeling bekostiging personeel PO 2013–2014 en aanpassing bedragen leerlinggebonden budget VO 2013–2014» (Staatsblad 9088, d.d. 9 april 2013).

wel een gezinslocatie. Binnenkort zullen de desbetreffende AZC-scholen worden benaderd met het verzoek een opgave te doen van deze leerling-aantallen. Grofweg kan ervan uit worden gegaan dat met het aanvullend bekostigen van deze scholen, jaarlijks een bedrag zal zijn gemoeid dat tussen € 0,5 miljoen en € 1 miljoen zal liggen.

### **Bekostiging**

*De leden van de PVV-fractie vragen wat de totale omvang van het aantal leerlingen op deze scholen is en wat de totale kosten zijn die gemoeid gaan met de type 1- en type 2-scholen.*

Het totaal aantal leerlingen op azc scholen wordt niet afzonderlijk bijgehouden, de bekostiging van deze leerlingen is niet anders dan voor gewone leerlingen. De totale kosten die gemoeid gaan met de type-1 en type 2-scholen<sup>7</sup> zijn derhalve niet te geven.

Conform artikel 31 «Toename aantal asielzoekerskinderen» (zie voetnoot 6) kunnen (AZC) scholen nog wel in aanmerking komen voor extra bekostiging (circa € 1.325,00 extra per leerling). In 2012–2013 is er voor deze groep € 145.000,00 extra bekostigd (voor ongeveer 110 leerlingen meer dan op 1-10-2011). Ook kunnen scholen met tenminste 4 leerlingen die korter dan 1 jaar in Nederland zijn, daarnaast extra bekostiging krijgen (zie hierboven). In 2012–2013 is er voor gemiddeld 2650 leerlingen (op ruim 160 scholen) in totaal € 7,3 miljoen extra bekostigd.

*De leden van de VVD-fractie, de PvdA-fractie en de leden van de D66-fractie hebben gevraagd aan te geven wat de hoogte is van het additionele bedrag dat zal worden toegekend voor het schooljaar 2012–2013 aan AZC-scholen waar leerlingen staan ingeschreven afkomstig uit de procesopvanglocatie (POL) en de gezinslocatie (GLO). De leden van de D66-fractie vragen zich ook af welk bedrag er totaal aan additionele bekostiging zal worden verstrekt. De leden van de VVD-fractie en de D66-fractie willen ook weten hoe dit bedrag tot stand is gekomen. Tevens willen de leden van de VVD-fractie weten welke bedrag er thans per leerling wordt uitgegeven.*

*Hoogte additionele bedrag en totstandkoming hiervan*

De dreigende sluiting van de Prinsenboschool te Gilze en Rijen, als gevolg van naar de mening van het bestuur financiële tekorten, is voor mij aanleiding geweest de situatie met betrekking tot het onderwijs aan leerlingen afkomstig uit de procesopvanglocatie en de gezinslocatie tegen het licht te houden. Gebleken is dat het onderwijs aan deze leerlingen specifieke problematiek met zich meebrengt. Hierover heb ik uw Kamer bericht, naar aanleiding van vragen gesteld door het lid Gesthuizen (SP) over het bericht dat de basisschool Prinsenbos op asielzoekerscentrum te Gilze dreigt te worden gesloten (Aanhangsel Handelingen II, 2012/13, nr. 2777). Kortheidshalve verwijs ik u naar dit Kamerstuk. Op basis van een door het bestuur van de Prinsenboschool ingediende begroting en een daaropvolgend overleg hierover met ambtenaren van mijn departement, is besloten het bestuur een extra bijzondere bekostiging voor personeelskosten toe te kennen van € 45.500,00 voor 59 leerlingen uit de procesopvanglocatie en gezinslocatie die per 1 oktober 2012 op de Prinsenboschool stonden ingeschreven. Dat komt globaal neer op één extra fte. De berekening is gebaseerd op gemiddelde personeelslasten zoals deze in de bekostiging worden gehanteerd, waarbij

<sup>7</sup> Type 1-school is verbonden aan een asielzoekerscentrum. Type-2 school is uitsluitend gericht op eerste opvang van en onderwijs aan nieuwkomers, eventueel inclusief kinderen van een azc.

rekening is gehouden met een tijdelijke uitbreiding van 1 groep gedurende het schooljaar. Op basis van deze berekening zal aan alle AZC-scholen met leerlingen uit een procesopvanglocatie en met leerlingen afkomstig uit een gezinslocatie een bedrag van € 771,00 per leerling worden toegekend voor het schooljaar 2012–2013.

#### *Totaal bedrag aan additionele bekostiging*

Het totaal bedrag aan additionele bekostiging is nu nog niet bekend omdat uit de beschikbare data niet kan worden opgemaakt of de leerlingen die verbonden zijn aan een AZC-school afkomstig zijn uit een procesopvanglocatie dan wel een gezinslocatie. Binnenkort zullen de desbetreffende AZC-scholen worden benaderd met het verzoek een opgave te doen van deze leerlingaantallen.

#### *Hoogte huidige bedrag per leerling*

Naast de reguliere bekostiging kunnen AZC-scholen waar leerlingen uit een procesopvanglocatie en/of gezinslocatie staan ingeschreven, ook nog aanspraak maken op extra bekostiging op grond van de regeling «Toename aantal asielzoekerskinderen» (circa € 1.325,00 extra per leerling) en op grond van de regeling eerste opvang vreemdelingen die korter dan 1 jaar in Nederland zijn (circa € 2.755,00 extra per leerling).

*Door de leden van de VVD-fractie en de D66 fractie wordt gevraagd welk bedrag er structureel zal worden toegekend en hoe hoog dat bedrag per leerling zal zijn.*

De totale omvang van het toe te kennen structurele bedrag is thans niet aan te geven. De hoogte van dat bedrag zal afhangen van het totaal aantal ingeschreven leerlingen uit de procesopvanglocatie en gezinslocatie per 1 oktober, voorafgaand aan het schooljaar waarover de betaling aan de AZC-scholen zal plaatsvinden. Het toe te kennen bedrag per leerling zal € 771,00 bedragen conform het hierboven genoemde bedrag aan additionele bekostiging per leerling.

*De leden van de PvdA-fractie en de D66-fractie vragen zich af, of het volume van de additionele bekostiging voldoende is, om de extra (onderwijs) problematiek die het onderwijs aan leerlingen afkomstig uit de procesopvanglocatie en de gezinslocatie het hoofd te bieden.*

Hierboven gaf ik aan dat de berekening van de hoogte van het additionele bedrag aan bijzondere personeelskosten tot stand is gekomen aan de hand van een door het schoolbestuur van de Prinsenboschool ingediende begroting en daaropvolgend overleg met ambtenaren van mijn departement. Het schoolbestuur van de Prinsenboschool heeft destijds aangegeven dat de specifieke onderwijsproblematiek kan worden verlicht door de inzet van extra personeel.

De uiteindelijke hoogte van het bedrag is gebaseerd op de gemiddelde personeelslasten zoals deze in de bekostiging worden gehanteerd, waarbij rekening is gehouden met de tijdelijke uitbreiding van 1 groep per schooljaar. De berekeningswijze is dus gebaseerd op een reële aanname, zodat mag worden aangenomen dat met deze extra personele bekostiging aan de specifieke problemen die het onderwijs aan deze leerlingen met zich meebrengt, het hoofd kan worden geboden. Het uitgangspunt bij het toekennen van de bijzondere personeelskosten is dus geweest het inzetten van een extra fte, waardoor het mogelijk is geworden om kleinere groepen te formeren.



*De leden van de VVD-fractie vragen zich af welke doelstelling van kwaliteitsverbetering aan die extra bekostiging is gekoppeld.*

Zoals hiervoor aangegeven is het vergroten van het beschikbare aantal fte's het uitgangspunt geweest bij het toekennen van de extra bekostiging. De school kan zelf de afweging maken, voor welk (kwalitatief) doel de extra middelen kunnen worden ingezet.

*De leden van de D66-fractie vragen aan mij welke extra maatregelen ik zal nemen als blijkt dat de extra bekostiging niet voldoende zal zijn en of de incidentele bekostiging voor het schooljaar 2012–2013 de tekorten van de afgelopen twee jaar compenseren.*

Zoals ik hiervoor aangaf, is de berekening van de extra bekostiging gebaseerd op een reële aannname. Ik ga ervan uit dat met deze extra bekostiging aan de specifieke problemen die dit onderwijs met zich meebrengt het hoofd kan worden geboden. Het treffen van extra maatregelen als de bekostiging niet voldoende zou zijn, is thans niet aan de orde.

Het beeld dat er de afgelopen twee jaar sprake zou zijn van financiële tekorten herken ik niet. Het model met onder andere de procesopvanglocatie en de gezinslocatie is pas in 2010 geïntroduceerd. Na een korte aanloopperiode begint nu pas duidelijk te worden dat het onderwijs aan leerlingen uit de procesopvanglocatie en de gezinslocatie specifieke problemen met zich meebrengt en dat de financiering daarop moet worden toegesneden. Die constatering heeft mij ertoe gebracht de bekostiging van het onderwijs aan deze leerlingen te verruimen.

*De leden van de VVD-fractie merken op dat scholen aanvullend worden bekostigd voor het onderwijs aan nieuwkomers mits zij vier of meer leerlingen onderwijs laten volgen. De inspectie schat in dat daardoor zo'n 1500 leerlingen geen extra bekostiging krijgen. Nu de beslissing is genomen dat de bekostiging per leerling wordt opgehoogd, willen de leden van de VVD-fractie graag weten of dat geld bedoeld is voor die 1500 leerlingen waar scholen nu geen bekostiging voor krijgen.*

Conform artikel 32, derde lid, van de «Regeling bekostiging personeel PO 2013–2014 en aanpassing bedragen leerlinggebonden budget VO 2013–2014» (Staatsblad 9088, d.d. 9 april 2013), kunnen scholen aanspraak maken op bijzondere bekostiging voor personeel en aanvullende bekostiging voor materiële instandhouding, als er tenminste 4 vreemdelingen aanwezig zijn op een school die korter dan een jaar in Nederland zijn. De drempel van 4 leerlingen wordt gehanteerd, omdat er vanuit mag worden gegaan dat een school in staat is om voor minder dan 4 dergelijke vreemdelingen, het (taal)onderwijs te verzorgen zonder aanvullende bekostiging. De extra bekostiging die zal worden toegekend aan leerlingen die afkomstig zijn uit de procesopvanglocatie en de gezinslocatie, staat los van de hiervoor genoemde regeling en is dus niet bedoeld voor die 1500 leerlingen waar scholen geen bekostiging voor krijgen.

*De leden van de SP-fractie hebben sterke twijfels over de vraag of één jaar aanvullende bekostiging voldoende is voor deze leerlingen, temeer daar sommige nieuwkomers na die periode niet in aanmerking komen voor de gewichtenregeling of deze niet voldoet voor de specifieke problematiek. Deze leden vragen mij of ik voornemens ben hier mijn beleid met betrekking tot bekostiging beter op af te stemmen.*

In de inleiding heb ik uiteengezet hoe het onderwijs aan vreemdelingen wordt bekostigd. Ik heb aangegeven dat scholen een aanvullende bekostiging ontvangen voor leerlingen die korter dan een jaar in Nederland zijn. Deze extra bekostiging is met name bedoeld om leerlingen die de Nederlandse taal nog niet machtig zijn, het Nederlands aan te leren. Basisschoolleerlingen zijn doorgaans goed in staat om in een jaar tijd de Nederlandse taal machtig te worden. In 2009 werden door het veld signalen afgegeven dat de hoogte van deze extra bekostiging onvolgende was. Dat is voor de toenmalige bewindspersoon aanleiding geweest om het bedrag aan extra middelen te verdubbelen. Daarmee is tegemoet gekomen aan de wens van het veld om de bekostiging te verhogen. Ik ben niet voornemens om mijn beleid ten aanzien van deze extra bekostiging weer aan te passen.

*De leden van de PvdA-fractie vragen zich af hoe ik het opwerpen van drempels door basisscholen wil voorkomen, zodat de aansluiting van deze leerlingen op het basisonderwijs zou kunnen verbeteren.*

De regeling eerste opvang vreemdelingen die korter dan een jaar in Nederland zijn, stelt (AZC-)scholen in staat om extra inzet te plegen om leerlingen die de Nederlandse taal niet of nauwelijks beheersen, de Nederlandse taal aan te leren. De meeste jonge niet-Nederlandstalige leerlingen zijn binnen een jaar in staat de Nederlandse taal redelijk goed te beheersen. Bij langer verblijf in Nederland ligt het doorstromen van kinderen van een AZC-school naar een reguliere basisschool zodoende voor de hand. De meeste basisscholen zijn in staat om deze leerlingen goed op te vangen. Mij is echter niet bekend dat basisscholen grootschalig drempels opwerpen om de toegang van asielzoekersleerlingen te beperken.

Op basis van de gesprekken die de inspectie heeft gevoerd op type-2 voorzieningen, heeft de inspectie wel het beeld dat er een aantal scholen zijn die leerlingen weigeren. Het is de inspectie niet bekend welke scholen dit zijn. Conform artikel 40 van de Wet op het primair onderwijs berust de beslissing over toelating en verwijderen van leerlingen bij het bevoegd gezag van de school. Ouders kunnen in geval van weigering tot toelating van hun kind tot een school, bezwaar indienen bij het bevoegd gezag. Ik zal de inspectie vragen mij te berichten, als er wordt geconstateerd dat scholen stelselmatig leerlingen uit type-2 voorzieningen weigeren toe te laten. Als hier sprake van blijkt te zijn, zal ik bezien of ik daar op bestuurlijk niveau aandacht voor kan vragen.

### **De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers**

*De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de scholen die door de inspectie als zeer zwak zijn bestempeld dezelfde scholen zijn als de in 2006/2007 zeer zwak gemeten scholen. Ook vragen zij zich af of de vergelijking met 2006/2007 wel opgaat, nu het toezichtskader gewijzigd is. Zij vragen zich ook af of in het vervolg schooljaar 2006/2007 als het jaar van nulmeting wordt gezien of 2012/2013.*

De zwakke/zeer zwakke scholen uit de periode 2010/2012 zijn andere scholen dan die uit de periode 2006/2007. De gegevens van 2006/2007 en 2010/2012 kunnen redelijk met elkaar vergeleken worden omdat een groot deel van de indicatoren uit het waarderingskader 2006/2007 niet of slechts beperkt veranderd is. In de gevallen dat er wezenlijke veranderingen zijn aangebracht in de inhoud van de indicatoren is dit in de tekst van het inspectierapport aangegeven. Wel bevat het in 2010–2012 gebruikte waarderingskader enkele indicatoren, die in 2006–2007 in het geheel niet

beoordeeld zijn. De meting in 2010/2012 kan daarom in het vervolg het beste als jaar van de nulmeting worden gezien.

*De leden van de VVD-fractie vragen zich af waarom de opbrengsten in de periode 2010–2012 niet te beoordelen zijn.*

Het beoordelen van de opbrengsten van nieuwkomersvoorzieningen is op dit moment niet mogelijk omdat:

- de meeste landelijk genormeerde toetsen niet genormeerd zijn voor nieuwkomers;
- veel toetsen, gezien hun talige karakter, niet geschikt zijn voor nieuwkomers;
- er geen geschikte landelijk genormeerde toetsen zijn om de taalvaardigheid (receptief en productief) te meten;
- de inspectie niet over normen beschikt op basis waarvan de leeropbrengsten van nieuwkomersvoorzieningen beoordeeld kunnen worden.

De ontwikkeling van leerlingen wordt overigens wel beoordeeld door deze te vergelijken met het te verwachten ontwikkelingsperspectief. Scholen zijn hier net mee gestart, waardoor het niet mogelijk is deze indicator te waarderen. Daarom wordt deze indicator standaard als «niet te beoordelen» gescoord. In het verleden (2006/2007) zijn de leeropbrengsten van nieuwkomersvoorzieningen overigens ook wel beoordeeld, door deze te baseren op het al dan niet realiseren van een reguliere leeropbrengst. De inspectie is hiervan afgestapt omdat dit geen recht deed aan het nieuwkomersonderwijs en bovendien mogelijk een verkeerd signaal zou afgeven.

*De leden van de SP-fractie vragen zich af of het niet wenselijk zou zijn om specifiek voor deze scholen een andere manier van beoordelen te hanteren. Ook vragen deze leden zich af of de nieuwe wijze van opbrengstbeoordeling (sinds 2011) heeft geleid tot een beter inzicht in de ontwikkeling naar hun kunnen en of ik al een indicatie kan geven van de resultaten op basis van dat nieuwe inzicht.*

Momenteel is gekozen voor een insteek (bij de beoordeling van opbrengsten) die vergelijkbaar is (was) met het speciaal basisonderwijs. De opbrengsten worden niet beoordeeld, maar in de inspectierapporten wordt, indien mogelijk, hierover wel een uitspraak gedaan. Dit gebeurt door na te gaan of leerlingen zich ontwikkelen conform hun ontwikkelingsperspectief, en of de geformuleerde leerdoelen voldoende ambitieus zijn. De gegevens van de meeste voorzieningen waren tot nog toe niet toereikend om een uitspraak over de opbrengsten te doen. De inspectie verwacht evenwel in de toekomst vaker uitspraken te kunnen doen over de behaalde opbrengsten.

*De leden van de VVD-inspectie vragen of de inspectie bezig is een vervangend instrument te ontwikkelen om de opbrengst wel te kunnen meten.*

Nee, de inspectie is niet bezig met de ontwikkeling van een vervangend instrument. Zoals hierboven beschreven verwacht de inspectie in de toekomst vaker uitspraken te kunnen doen over de behaalde opbrengsten door na te gaan of leerlingen zich ontwikkelen conform hun ontwikkelingsperspectief, en of de geformuleerde leerdoelen voldoende ambitieus zijn.

*De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre type 1- en type 2-voorzieningen een beroep kunnen doen op de expertise van nabijgelegen regulier onderwijs.*

Voorzieningen voor nieuwkomers type-1 en -2 kunnen gebruik maken van expertise van basisscholen en vice versa. De uitwisseling van informatie tussen beiden is echter geen vanzelfsprekendheid. Wel is het zo dat de ontwikkelingen rond passend onderwijs er in sommige regio's toe leiden dat nieuwkomersvoorzieningen en reguliere basisscholen elkaar nader informeren over de beschikbare NT2-expertise.

*De leden van de PvdA-fractie vragen of ik kan aangeven of er in samenwerking met de inspectie nog andere maatregelen worden genomen om de kwaliteit van het onderwijs voor nieuwkomers te verbeteren.*

Het is aan de school om te zorgen voor kwalitatief goed onderwijs. Scholen ontvangen voor deze groep additionele bekostiging en vallen onder een zwaarder toezichtregime. De inspectie beoordeelt de kwaliteit van de type 1- en type- 2 voorzieningen een keer per twee jaar. Indien de resultaten daartoe aanleiding geven stelt de inspectie zo nodig een aangepast toezichtarrangement vast, waarna een verbetertraject en een onderzoek naar de kwaliteitsverbetering volgt. Ik zie geen noodzaak om nog andere maatregelen te treffen om de kwaliteit van het onderwijs voor nieuwkomers te verbeteren.

*De leden van de SP-fractie vragen wat de reden is dat er zo slecht gescoord wordt op het efficiënt gebruik van de geplande leertijd. Heeft dit redenen die specifiek zijn voor deze groep leerlingen die vaak toch meer behoefte heeft aan empathie en interpersoonlijk contact?*

Het minder efficiënt omgaan met leertijd heeft diverse oorzaken. In de eerste plaats is het inefficiënte gebruik van leertijd vooral terug te voeren op het «weglekken» van tijd doordat leraren onvoldoende bewust omgaan met leertijd. Dit blijkt onder andere uit het te lang duren van wisseling van niveaugroep, te veel tijd laten verstrijken tussen binnenkomst van leerlingen en de start van de les, of te vroeg ophouden met de les. In de tweede plaats blijkt met name op AZC-centra dat ouders moeite hebben met de schooltijden van hun kinderen. De inspectie rekent dit scholen niet aan, maar verwacht wel dat scholen actie ondernemen om ouders erop te wijzen dat het belangrijk is dat hun kind op tijd op school is.

Empathie en interpersoonlijk contact zijn erg belangrijk voor de groep nieuwkomers. Op alle door de inspectie bezochte voorzieningen wordt hier veel tijd aan besteed. De inspectie vindt dit ook van belang voor de ontwikkeling van de leerlingen.

*Ook zijn de leden van de SP-fractie benieuwd wat er bekend is over de leraren op type 1- en 2-scholen en of er een reden aan te wijzen is waarom zij op veel gebieden minder goed scoren. In hoeverre kan dat wederom te maken hebben met de specifieke achtergronden van deze leerlingen?*

Kijkend naar de kwaliteitsindicatoren betreffende het pedagogisch-didactisch handelen van leraren (schoolklimaat, didactisch handelen, afstemming) kan worden vastgesteld dat leraren op voorzieningen voor nieuwkomers het ongeveer even goed doen als hun collega's in het reguliere basisonderwijs. In vergelijking met het reguliere basisonderwijs hebben nieuwkomersvoorzieningen meer moeite met het aanbieden van een passend taalaanbod, de leerlingenzorg en de kwaliteitszorg, maar dit is niet altijd te verklaren vanuit achtergronden van leerlingen. Ten aanzien van het bieden van een passend taalaanbod stelt de inspectie andere eisen aan nieuwkomersvoorzieningen dan aan het taalaanbod van reguliere basisscholen. Dat komt omdat het taalonderwijs de kern is van het onderwijs aan nieuwkomers. Op dit onderdeel wordt meer verwacht

van de leraren in nieuwkomersvoorzieningen en levert daardoor lagere scores op. De lagere scores voor kwaliteitszorg zijn deels verklaarbaar vanuit contextfactoren, deels vanuit schoolfactoren. De achtergronden van leerlingen spelen hierbij niet de hoofdrol.

*De leden van de SP-fractie zijn ook bezorgd over de slechte resultaten in de omgang met zorgleerlingen, waarvan het rapport al aangeeft dat deze onder andere te wijten zijn aan het feit dat leerlingen soms maar kort op één plek blijven. Zij vragen ook in hoeverre, in de vaak onzekere situatie waarin deze kinderen verkeren, structurele zorg kan worden geboden. In welke mate is het voor deze leerlingen mogelijk zorg te baseren op degelijke handelingsplannen?*

De verschillende niveaus en achtergronden van leerlingen, het ontbreken van informatie over het instroomniveau, het ontbreken van vaste normen, de korte verblijfsduur van leerlingen, sterke fluctuaties in de omvang en samenstelling van de leerlingenpopulatie, maken het moeilijk om de leerlingenzorg systematisch en planmatig vorm te geven. Het werken met ontwikkelingsperspectieven geeft leraren en intern begeleiders handreikingen om de planmatigheid van de leerlingenzorg te verbeteren. De inspectie ziet hierin een positieve ontwikkeling op de scholen.

In geval van ernstige of zeer opvallende problemen van leerlingen die de begeleidingsmogelijkheden van de school overstijgen, wordt op alle voorzieningen contact gezocht met externe partners. Voor deze leerlingen wordt dus gezocht naar passende hulp, in een aantal gevallen buiten de school. Bij leerlingen met minder zware problemen verwacht de inspectie dat scholen deze problemen vroegtijdig signaleren en planmatig zorg bieden. Scholen schieten op beide punten nog wel te kort. Dit zal een uitdrukkelijk aandachtspunt vormen tijdens de kwaliteitsonderzoeken op de voorzieningen.

De korte verblijfsduur van leerlingen, met name in AZC-centra, is wel een belemmering voor de continuïteit in de zorg. Er is een format genaamd «Zorg en begeleiding», voor een onderwijskundig rapport ontwikkeld. Dit is één van de onderdelen van het onderwijskundig rapport. De intentie is dat voorzieningen voor nieuwkomers dit rapport gaan gebruiken en meesturen als de leerling overgeplaatst wordt naar een andere school. Een goed gebruik van het onderwijskundig rapport kan bijdragen aan de continuïteit van de zorg.

*De leden van de SP-fractie, de PvdA-fractie en de D66-fractie vragen mij of ik het er mee eens ben dat de verplaatsing van asielzoekerskinderen tot een minimum beperkt moet worden, aangezien dit een negatief effect heeft op de ontwikkeling van deze kinderen en kan leiden tot emotionele schade bij deze kinderen.*

Uw Kamer heeft eerder haar zorgen over de verplaatsing van asielzoekerskinderen geuit en heeft daarover een motie van het lid Spekman (PvdA) aangenomen (Kamerstuk 19 637, nr. 1447). Op basis van genoemde motie is toegezegd uw Kamer te informeren over de verhuiscijfers van asielzoekersgezinnen met kinderen. Op 12 februari heeft de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie uw Kamer een brief gezonden waarin deze cijfers zijn opgenomen (Kamerstuk 19 637, nr. 1605). In deze brief is aangegeven dat het aantal verhuisbewegingen is verminderd als gevolg van overplaatsing van gezinnen naar een gezinslocatie en omdat het COA steeds meer structurele opvangcentra werft. Om het negatieve effect op de ontwikkeling van kinderen te beperken, is het bovendien het uitgangspunt van het COA om verhuizingen zoveel mogelijk in de schoolvakanties te laten plaatsvinden. Ook is er in deze brief nog

aangegeven, dat het COA een pilot is gestart waarbij geëxperimenteerd wordt om bij de besluitvorming over een verhuizing, het belang en de mening van het kind mee te nemen in de afweging.

*De SP-leden vragen zich af in hoeverre scholen zich voor aankomst van bepaalde vluchtelingengroepen kunnen voorbereiden op de specifieke onderwijsvraag die zo'n groep kan meebrengen. Ook vragen de leden van de SP-fractie of de afstemming tussen de verschillende scholen waar leerlingen terechtkomen niet beter zou kunnen, en vragen de leden van de PvdA fractie of er eerder en beter met scholen gecommuniceerd kan worden zodat de komst en het vertrek van leerlingen beter kan worden voorbereid.*

Als gevolg van een wijziging in de asielpcedure in 2010 is het model met onder andere de procesopvanglocatie en de gezinslocatie geïntroduceerd. Inmiddels zijn er twee procesopvanglocaties en acht gezinslocaties. De scholen die zijn verbonden aan deze locaties zijn inmiddels op de hoogte van de specifieke onderwijsvraag van deze leerlingen en kunnen zich hier dus goed op voorbereiden. Met de extra financiële impuls die ik deze scholen heb geboden omwille van de specifieke onderwijsproblematiek, kunnen scholen nog beter inspelen op deze specifieke onderwijsvragen.

Voor wat betreft de afstemming tussen de verschillende scholen merk ik het volgende op. Hierboven gaf ik aan dat er een onderwijskundig rapport is ontwikkeld, dat zal worden gebruikt en meegestuurd als een leerling wordt overgeplaatst naar een andere school. Mocht dat niet het geval zijn, dan zal de ontvangende AZC-school zich moeten inspannen om het contact te leggen met de oude AZC-school van het kind. Ik zal met het COA afspreken dat zij zich zullen inspannen om ontvangende AZC-scholen zo vroeg mogelijk op de hoogte te brengen van de komst van een kind en als er sprake is van een verplaatsing, daarbij de vermelding van welke AZC-school dat kind dan afkomstig is.

*De leden van de D66-fractie vragen mij of ik hun zorgen deel over de melding in het inspectierapport dat de leermiddelen op de AZC-scholen verouderd en beperkt aanwezig zijn en hoe ik ga zorgen dat die verbeterd worden.*

Ik kan me voorstellen dat het geven van onderwijs aan deze kinderen lastig is door het ontbreken van de juiste of verouderde leermiddelen. Het is echter aan scholen om te zorgen voor adequate leermiddelen, die worden hiervoor immers bekostigd. De ontwikkeling van leermiddelen ligt in handen van educatieve uitgeverij.