



Inspectie van het Onderwijs
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

INTERNATIONALE TOEZICHTSCAN

NIEUWKOMERSONDERWIJS EN TOEZICHT

Utrecht, juni 2026

Inhoud

Samenvatting	3
Aanbevelingen	7
1. Inleiding	9
2. Portugal	12
3. Tsjechië.....	14
4. Beieren, Duitsland	16
5. Nederland.....	18
Referentielijst	20

Samenvatting

Deze toezichtscan laat zien hoe nieuwkomersonderwijs in verschillende Europese landen is georganiseerd en hoe daarop toezicht wordt gehouden. Team Internationale Samenwerking van de inspectie kreeg het verzoek om hier onderzoek naar te doen van de kerngroep die zich bij de inspectie bezighoudt met toezicht op nieuwkomersonderwijs. De samenvatting is gebaseerd op antwoorden van de landen die hebben gereageerd op een vragenlijst die we stuurden naar Europese onderwijstoezichthouders in Europa én op 4 aanvullende verdiepende interviews.

In totaal hebben op ons verzoek 17 landen en regio's informatie voor dit onderzoek aangeleverd, te weten: Beieren, Bulgarije, Catalonië, Engeland, Finland, Georgië, Luxemburg, Nederland, Noordrijn-Westfalen, Portugal, Schotland, Servië, Slovenië, Spanje, Tsjechië, Vlaanderen en Wallonië. Een onderzoek van UNESCO (2023)¹ leverde daarnaast nog informatie op over de situatie in Hongarije, Polen, Moldavië, Roemenië en Slowakije. We spraken vervolgens, op grond van de gegeven antwoorden, met experts op het gebied van nieuwkomersonderwijs van de inspecties van Portugal, Tsjechië, Beieren en Nederland.

De resultaten zijn niet representatief voor heel Europa, maar geven een beeld van de landen die hebben meegedaan. Waar in dit rapport (voor de leesbaarheid) 'de meeste landen' staat, bedoelen we dus: 'de meeste van deze deelnemende landen'. Nieuwkomersonderwijs blijkt voor elk land een uitdaging en vraagt om veel aanpassingsvermogen en flexibiliteit.

Nieuwkomersonderwijs

Definitie

Het is niet makkelijk om nieuwkomersonderwijs en het toezicht daarop internationaal te vergelijken. Zo is Nederland het enige land dat het woord 'nieuwkomer' gebruikt. Ieder land hanteert zijn eigen definities en wat er met deze termen bedoeld wordt, varieert dus. Het gaat om kinderen die uit een ander land komen, die (nog) geen officieel ingezetene van het land in kwestie zijn en/of een andere moedertaal hebben. Deze verscheidenheid aan begrippen bemoeilijkt een goede onderlinge vergelijking van de uitkomsten. De verschillen en overeenkomsten die we signaleren zijn dan ook indicatief. En vanwege alle verschillende definities gebruiken we in dit onderzoek als 'verzamelterm' het Nederlandse begrip *nieuwkomer*.²

Nieuwkomersonderwijs op stelselniveau

In ongeveer de helft van de gevallen is de nationale overheid eindverantwoordelijk voor nieuwkomersonderwijs, in de overige gevallen zijn lokale overheden verantwoordelijk. De wijze waarop nieuwkomersonderwijs in het onderwijssysteem is ingebed, verschilt sterk per land. Sommige landen, zoals Portugal, hebben inclusief onderwijs en taalondersteuning stevig wettelijk verankerd; daar wordt dit inclusieve onderwijs centraal georganiseerd door het desbetreffende ministerie van

¹ [Mapping education responses for Ukrainian refugees | UNESCO](#)

² [Technisch rapport Primair onderwijs - De Staat van het Onderwijs 2025 | Rapport | Inspectie van het onderwijs, blz. 5](#). We spreken in Nederland in het onderwijs van nieuwkomer als de leerling zelf en de beide juridische ouders niet in Nederland geboren zijn, én de leerling korter dan 4 jaar in Nederland is. Ter vergelijking: Een leerling die 5 jaar geleden naar Nederland gekomen is, is dus geen nieuwkomer meer. Deze restrictie in jaren van verblijf geldt doorgaans in andere landen niet. En zo zijn er meer onderlinge verschillen.

onderwijs. In Nederland daarentegen is nieuwkomersonderwijs minder geïntegreerd in het stelsel. Er bestaan aparte voorzieningen, zonder dat er hiervoor een wettelijke basis is. Ook is er een gedeelde verantwoordelijkheid voor besturen en gemeenten. Dit soort verschillen in juridische borging en de mate van centralisatie bepalen in hoge mate hoe consistent en duurzaam het onderwijs voor nieuwkomers is (of kan worden) ingericht.

Nieuwkomersonderwijs op schoolniveau

Om inclusie te bevorderen gaan nieuwkomers in de meeste landen naar reguliere scholen. Ze ontvangen daar, naast het reguliere curriculum, speciale taallessen die een half jaar tot 2 jaar kunnen duren. Alleen in Nederland, België, Duitsland, Finland en Spanje zijn er zowel in het basis- als voortgezet onderwijs aparte klassen speciaal voor nieuwkomers. Nieuwkomers zitten meestal 1 tot 2 jaar in zo'n nieuwkomersklas.

Examinering

Ook de manier waarop landen omgaan met examinering voor nieuwkomers verschilt. In de meeste landen (waaronder Nederland) worden nieuwkomers, na de periode waarin zij aanvullend taalonderwijs en/of andere ondersteuning hebben ontvangen, geacht gewoon deel te nemen aan reguliere toetsen en examens. In een aantal landen (zoals Tsjechië, Portugal en Spanje) bestaan regelingen die rekening houden met de taalontwikkeling van nieuwkomers, bijvoorbeeld door aangepaste (taal)examens of vrijstellingen op onderdelen. We zien in meerdere landen ook dat instroom in het beroepsonderwijs op verschillende manieren wordt gefaciliteerd met aanvullende taalondersteuning. Op deze manier zijn nieuwkomers beter in staat deel te nemen aan reguliere examens en kwalificatietrajecten.

Toezicht op nieuwkomersonderwijs

Het is niet altijd duidelijk of (en hoe) er specifiek toezicht wordt gehouden op nieuwkomersonderwijs. Dit komt vooral doordat nieuwkomers vaak bij reguliere leerlingen in de klas zitten. Een minderheid van de landen geeft aan specifiek toezicht te houden op nieuwkomersonderwijs. Maar áls ze dat doen, gebruiken ze daar meestal geen specifiek toezichtkader voor. De kwaliteit van het nieuwkomersonderwijs wordt in de meeste landen dus niet – zoals dat in Nederland wél gebeurt – op instellingsniveau beoordeeld. Sommige inspecties zijn ook meer gericht op het ondersteunen of adviseren van scholen met veel nieuwkomers dan op 'oordelend toezicht'. Dit zien we onder meer in Tsjechië, Portugal, Luxemburg en Spanje. In veel landen/regio's (zoals Engeland, Catalonië en Noordrijn-Westfalen) is er in het toezicht vooral aandacht voor de mate van inclusie en persoonlijke begeleiding van leerlingen. De inclusie en persoonlijke begeleiding van nieuwkomers kán hier dus onderdeel van zijn. De kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers als zodanig wordt alleen niet apart beoordeeld.

De meeste landen monitoren de onderwijsresultaten van nieuwkomers niet. Alleen Spanje vergelijkt de onderwijsresultaten van nieuwkomers met de resultaten van leerlingen die Spaans als moedertaal hebben.

Uitdagingen

Grote instroom en tekorten

Het nieuwkomersonderwijs staat door een combinatie van factoren in veel landen onder druk. Een belangrijke uitdaging is de groeiende instroom (onder meer door Oekraïense vluchtelingen en/of de komst van arbeidsmigranten), terwijl veel landen tegelijkertijd sowieso kampen met een tekort aan leraren en beperkte

schoolcapaciteit. Bovendien zijn lang niet alle leraren voldoende toegerust om les te geven aan deze doelgroep, met name als het gaat om taalondersteuning en sociaal-emotionele begeleiding.

Taalverwerving

De geboden taalondersteuning is vaak niet toereikend. Dit geldt met name voor jongeren van 14 jaar en ouder. Hierdoor verloopt het doorstromen naar vervolgonderwijs vaak moeizaam, zeker wanneer kinderen toch al onderwijsachterstanden hebben opgelopen of kampen met psychische en sociale problemen.

Vervolgonderwijs en continuïteit

Vervolgonderwijs is ook lastig toegankelijk voor nieuwkomers door examens en diploma-eisen. Daarnaast ervaren zij, vaker dan reguliere leerlingen, (stage)discriminatie. Bepaalde groepen nieuwkomers zijn daarbij 'beweeglijk': ze zwerven naar en door verschillende landen in Europa, hebben niet altijd een vaste plaats in het land waar ze tijdelijk verblijven of moeten, als gevolg van opvangprocedures in het ontvangende land, vaak verhuizen (zoals Nederland en Beieren). Dit belemmert de continuïteit van het onderwijs.

Ontbrekende data en logistiek

In veel landen ontbreekt het aan goede en betrouwbare data, zoals onderwijsresultaten, onderwijstijd of verzuim, waardoor inzicht in trends en in de effectiviteit van de aanpak ontbreekt. Verder kennen veel landen op het gebied van nieuwkomersonderwijs financiële en logistieke uitdagingen. Nieuwkomers worden ongelijk over scholen verdeeld, wat sommige onderwijsinstellingen extra belast.

Best practices

Internationale richtlijnen en praktijken, zoals die van UNESCO, benadrukken het belang van toegang tot scholen, veilige en passende leeromgevingen van goede kwaliteit, soepele overgangen binnen het onderwijs en toegang tot certificering en hoger onderwijs. Deze elementen vormen samen de basis voor succesvolle integratie en een kansrijke onderwijsloopbaan voor nieuwkomers. Dit sluit aan bij de best practices (of: voorwaarden) voor succesvol nieuwkomersonderwijs die onze respondenten noemen.

De meeste landen: combinatie inclusief onderwijs en intensieve taaltraining

Portugal en Tsjechië combineren inclusieve opvang en ondersteuning met intensieve taallessen. Omdat scholen geen nieuwkomers mogen weigeren, kunnen deze leerlingen in theorie evenwichtig verdeeld worden over scholen, zonder individuele scholen te overbelasten. De taallessen in Portugal sluiten aan bij het nationale curriculum, om zo de instroom op vakniveau te bespoedigen. Naast taalverwerving is er in Beieren en Portugal expliciete aandacht voor de inclusiviteit en culturele sensitiviteit van het curriculum.

Tsjechië en Portugal: alternatieve examens

Voor veel nieuwkomers vormen standaardexamens, die toegang verlenen tot vervolgonderwijs, een obstakel. In Tsjechië kunnen nieuwkomers mondeling of in het Oekraïens examen doen en mogen ze gebruikmaken van woordenboeken en extra tijd. In Portugal bestaan er verschillende varianten van het eindexamen voor de Portugese taal: als eerste taal, als tweede taal en voor non-native speakers.

Duitsland (Beieren) en Finland: instroom in beroepsonderwijs met taalondersteuning

In Duitsland is er gewerkt aan structurele toegankelijkheid van het beroepsonderwijs (Vocational Education and Training: VET), inclusief taalondersteuning, voor nieuwkomers tot en met 21 jaar. Duitsland ziet dit niet alleen als integratiemiddel, maar ook als mogelijke oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt. In Finland kunnen nieuwkomers makkelijker toegelaten worden tot het beroepsonderwijs en hiervoor 1 jaar voorbereidende lessen volgen.

Portugal en Tsjechië: sociale ondersteuningsprogramma's

In veel landen wordt er geïnvesteerd in brede sociale ondersteuningsprogramma's voor nieuwkomers. Portugal investeert in extracurriculaire activiteiten (met name voor leerlingen uit het primair onderwijs) waaraan alle leerlingen kunnen deelnemen om succesvolle integratie tussen nieuwkomers en reguliere leerlingen te bevorderen. En in Tsjechië en Portugal wordt, met hetzelfde doel, gewerkt met buddy-programma's. Leerlingen uit dezelfde of juist hogere klassen ondersteunen hierbij de nieuwkomer, onder meer met het vertrouwd worden in de nieuwe schoolsetting en het contact leggen met andere leerlingen.

Nederland, Tsjechië en Luxemburg: landelijke expertisecentra

Kwalitatief goede taallessen door goed opgeleide leraren die ook in staat zijn om intercultureel en trauma-sensitief te werken: dat wordt in veel landen als cruciaal gezien voor succesvol nieuwkomersonderwijs. Ondersteuning van leraren en scholen door experts, zoals psychologen en netwerk- en kennisorganisaties (zoals LOWAN in Nederland en het NPI in Tsjechië), is hierbij van grote waarde. In Luxemburg is een dienst voor schoolintegratie (SIA) die families ondersteunt bij het vinden van hun weg in het onderwijs.

Spanje: monitoring resultaten

Spanje volgt de resultaten van nieuwkomers om deze te kunnen vergelijken met de resultaten van reguliere leerlingen. Geen enkel ander land slaagt hier goed in.

Servië: onderwijspaspoort

In onder meer Servië verblijven veel leerlingen tijdelijk, vóór zij doorreizen naar andere landen en plaatsen in Europa. Zij stellen daar een onderwijspaspoort op voor nieuwkomers in het Servisch en Engels om de onderwijsloopbaan van deze doorreizende leerlingen beter te kunnen volgen. Daarin staat het niveau vermeld van de onderwijscompetenties die de nieuwkomer tijdens het verblijf in Servië heeft behaald.

Aanbevelingen

1. Zorg voor toegankelijk onderwijs, soepele doorstroom en waardering van diploma's

Een snelle en laagdrempelige instroom in het onderwijs bevordert het leerproces en de sociale integratie van nieuwkomers. Aangepaste procedures voor overgangen tussen schoolniveaus, zoals extra tijd bij examens of alternatieve beoordelingsvormen, helpen de barrières te verkleinen en daarmee hun kans op een doorlopende ontwikkeling te vergroten. Het behalen van een erkend diploma is cruciaal voor het toekomstperspectief van nieuwkomers, zowel binnen het onderwijs als op de arbeidsmarkt. Waardering voor eerder gevolgd onderwijs en behaalde diploma's in het thuisland vergemakkelijkt de toegang tot vervolg- en hoger onderwijs. Een toegankelijke en bij voorkeur inclusieve onderwijsketen biedt structurele kansen voor een ononderbroken ontwikkeling en voorkomt langdurige achterstanden.³ Integratie van nieuwkomers in het onderwijs is niet alleen belangrijk voor de individuele nieuwkomer, maar biedt de samenleving óók kansen voor het terugdringen van tekorten op de arbeidsmarkt. Goede integratie is dus nuttig voor de samenleving als geheel.⁴ Toegang tot en ondersteuning binnen het beroepsonderwijs zijn daarbij van belang.

2. Zorg voor inclusie met taalondersteuning

Veel landen kiezen ervoor reguliere klasplaatsing te combineren met specifieke taalondersteuning voor nieuwkomers. Onderzoek van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OECD) ondersteunt deze keuze. Taalonderwijs is volgens hen het effectiefste wanneer dit wordt aangeboden als *aanvulling op* en *in combinatie met* het reguliere curriculum. Omdat taalontwikkeling en cognitieve ontwikkeling sterk met elkaar verweven zijn, ontwikkelt taalbeheersing zich het beste wanneer zij vanaf het begin gekoppeld wordt aan betekenisvolle en vakspecifieke doelen.⁵ De OECD geeft daarbij aan dat concentratie van grote groepen nieuwkomers op achterstandsscholen kansengelijkheid belemmert en adviseert om nieuwkomers zo veel mogelijk te spreiden binnen het reguliere onderwijs.

3. Zorg voor structurele aandacht voor onderwijs aan nieuwkomers bij lerarenopleidingen en gerichte professionalisering van leraren

Goed opgeleide leerkrachten zijn cruciaal. Leraren moeten voldoende zijn toegerust voor lesgeven aan nieuwkomers.⁶ Dat betekent ook dat er binnen lerarenopleidingen en scholen structurele aandacht moet zijn voor tweedetaalonderwijs, voor diversiteit en inclusie in iedere school en voor culturele en trauma-competenties. Daarnaast is het belangrijk om diversiteit van het lerarenbestand te stimuleren en op alle scholen coördinatoren voor (tweede) taalonderwijs aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor de begeleiding van nieuwkomers.⁷

³ [Mapping education responses for Ukrainian refugees | UNESCO](#)

⁴ [Adviesraad Migratie: mbo-als-sleutel-tot-integratie-geef-nieuwkomers-en-het-onderwijs-de-ruimte](#)

⁵ [OECD Immigrant Students at School, blz 1-10](#)

⁶ [OECD_20240925_Nieuwkomers internationaal Perspectief Directie Kennis.docx](#): Leraren in Nederland blijken matig voorbereid te zijn op onderwijs aan nieuwkomers in vergelijking met landen als Engeland, Singapore of de VS. Professionalisering mist structuur, er zijn relatief weinig eisen voor leraren en er is weinig diversiteit in het lerarenbestand.

⁷ [Tsjechië Themaonderzoek Integratie en onderwijs van Nieuwkomers](#)

4. Zorg voor verbetering van gegevensverzameling

Uit het rapport van UNESCO en uit de inventarisatie van de OECD⁸ blijkt dat het ontbreekt aan betrouwbare, actuele en gedetailleerde data over aantallen, locatie, inschrijving, schoolcapaciteit en voortgang van nieuwkomers. Onze respondenten bevestigen dit. Het ontbreken van deugdelijke data belemmert effectieve beleidsvorming, resultaatmonitoring en verbetering van het onderwijsaanbod. Onderwijsinstellingen en overheden zouden daartoe centrale, actuele gegevenssystemen moeten opzetten. Nationale expertisecentra die zich richten op taalonderwijs, methode- en stelselontwikkeling kunnen hierbij een rol spelen. Het verzamelen, vergelijken en uitwisselen van deze informatie op Europees niveau zou het zicht op nieuwkomers nog meer versterken.⁹

5. Zorg voor evenwichtige spreiding van leerlingen en capaciteit

Om overbelasting van individuele scholen te voorkomen is het belangrijk om nieuwkomers zo evenwichtig mogelijk over het schoolnetwerk te verdelen. Scholen die relatief veel nieuwkomers ontvangen, moeten door lokale en nationale overheden in staat gesteld worden om fysiek en financieel aan de vraag te voldoen en verdienen waar nodig ondersteuning. Dit geldt ook voor onderwijs aan het jonge kind, waar integratie al vroeg kan beginnen.¹⁰

6. Zorg voor doelgerichte ondersteuning en constructieve samenwerking

Passende en gerichte doorstroom vraagt om het systematisch volgen van taalontwikkeling van nieuwkomers en een vloeiende doorstroming met zo min mogelijk knelpunten. Het helpt immers zeer als het onderwijs aansluit bij de leeftijd én het niveau van de leerlingen, als er hoge verwachtingen zijn van de leerling, als er flexibele beoordelingsmogelijkheden zijn én er gepersonaliseerde ondersteuning is van interne begeleiders of zorgcoördinatoren. Een passende ontwikkeling voor nieuwkomers gaat verder dan taalbeheersing. Het is belangrijk om de aanwezigheid en het verzuim van leerlingen goed te monitoren en om psychische problemen bij nieuwkomers zo vroeg mogelijk te signaleren en daarop zo snel mogelijk professionele hulp in te zetten. Sociale (extra-curriculaire) activiteiten en het aanstellen van buddy's bevorderen het welzijn en de participatie van nieuwkomers. Respondenten geven daarbij geregeld aan dat constructieve samenwerking tussen ketenpartners en stakeholders (schoolbesturen, lokale overheden, zorginstellingen en expertisecentra, zoals het Nederlandse LOWAN of het Tsjechische NPI) een positieve invloed heeft op doorlopende ontwikkeling en kwalificatie van nieuwkomers.

⁸ Zie hfst. 1 methodiek en definiëring, blz 9 voor verwijzing naar rapporten.

⁹ O.m. [OECD Immigrant Students at School, blz. 93](#)

¹⁰ [Tsjechië Themaonderzoek Integratie en onderwijs van Nieuwkomers](#)

1. Inleiding

Wat is een toezichtscan?

Een toezichtscan beschrijft het onderwijsbeleid in het buitenland en het toezicht van buitenlandse onderwijsinspecties, gericht op bepaalde thema's. Toezichtscans kunnen input voor vernieuwingen opleveren en reflectie geven voor de inspectie en beleid in eigen land

Aanleiding en doel

De aanleiding voor deze toezichtscan is driedelig:

Ten eerste: voor de inspectie geldt dat het toezicht op nieuwkomersonderwijs vaak complex is. Dat komt onder meer doordat het onderwijs aan nieuwkomers meestal gescheiden van regulier onderwijs wordt georganiseerd en nieuwkomersonderwijs niet direct is verankerd in de wet. Ook zijn er geen onderwijsresultaten beschikbaar zoals we die in het po en vo kennen. Dat maakt het lastig om een duidelijk beeld van het rendement van het nieuwkomersonderwijs te krijgen op stelselniveau^{1 1}. Het is daarom interessant om te zien hoe andere landen het toezicht op nieuwkomersonderwijs organiseren en wat wij hiervan in Nederland kunnen leren.

Ten tweede: ook het ministerie van OCW heeft behoefte aan kennis over nieuwkomersonderwijs in Europees perspectief, omdat men daar momenteel werkt aan een toekomstverkenning voor het nieuwkomersonderwijs.

Een derde reden om deze scan uit te voeren is dat juni 2026 het Europese Migratiepact van kracht wordt. Volgens deze nieuwe richtlijnen moeten (kinderen van) nieuwkomers die een asielaanvraag indienen zo snel mogelijk en uiterlijk binnen 2 maanden na het indienen van een aanvraag toegang krijgen tot onderwijs. We wilden weten in hoeverre landen er nu al in slagen om aan deze voorwaarde te voldoen.

Daarom is het team Internationale Samenwerking van de inspectie gevraagd door de kerngroep nieuwkomers een internationale toezichtscan uit te voeren rond dit thema. Uit onze contacten binnen het netwerk van Europese inspecties (the Standing International Conference of Inspectorates, SICI) bleek dat Portugal vergelijkbare vragen had. Nederland en Portugal besloten daarop hierin gezamenlijk op te trekken. In onderling overleg is een vragenlijst opgesteld.

Onderzoeksvragen

We hanteren voor deze toezichtscan de volgende hoofdvraag:

Hoe wordt er in het buitenland toezicht gehouden op nieuwkomersonderwijs?

Deelvragen:

1. Wie is **verantwoordelijk** voor het onderwijs voor nieuwkomers in andere landen?
2. Hoe is het onderwijs voor nieuwkomers in andere landen **georganiseerd**?
 - a. Heeft het onderwijs voor nieuwkomers een specifiek wettelijk kader?

^{1 1} [Onderzoek naar schoolloopbanen van nieuwkomers in het onderwijs | Onderwijs aan nieuwkomers | Inspectie van het onderwijs; De leerloopbaan van nieuwkomers in het primair- en voortgezet onderwijs - Hogeschool Rotterdam, vanaf blz 247.](#)

- b. Gaan nieuwkomers naar reguliere scholen of naar aparte scholen speciaal voor hen?
 - c. Zijn er specifieke onderwijsvoorzieningen voor nieuwkomers in andere landen, zoals ontvangstklassen, welkomstklassen, overgangsklassen of taalcursussen?
 - d. Hoe gaan andere landen om met examinering van nieuwkomers?
3. (Hoe) houden buitenlandse inspecties **toezicht op het onderwijs voor nieuwkomers**?
- a. Hebben andere landen specifieke toezichtkaders of een specifiek toezichtsbeleid voor nieuwkomersonderwijs?
 - b. Voert de inspectie specifieke activiteiten of interventies uit als het gaat om nieuwkomersonderwijs?
 - c. Monitort of beoordeelt de inspectie de onderwijsresultaten van nieuwkomers?
4. Wat zijn **uitdagingen** van nieuwkomersonderwijs en toezicht hierop in andere landen?
5. Wat zijn **best practices** voor nieuwkomersonderwijs en toezicht hierop in andere landen?

Methodiek en definiëring

We gebruiken in deze scan het in Nederland gangbare begrip 'nieuwkomer'. Een soortgelijke term wordt in andere landen niet gebruikt. In Nederland wordt een leerling tot een nieuwkomer gerekend als de leerling zelf én de beide juridische ouders niet in Nederland geboren zijn, én de leerling korter dan 4 jaar in Nederland is.

Voor we begonnen aan deze toezichtscan hebben we geïnformeerd bij OECD en in het SICI-netwerk of er landen zijn die bekendstaan om hun expertise of succes in het toezicht op nieuwkomersonderwijs. Hierop kwam geen duidelijk antwoord. We moesten dus eerst zelf achterhalen welke landen ons hier meer over konden vertellen.

We hebben vervolgens een online vragenlijst opgesteld en die bij de leden van SICI uitgezet. In deze vragenlijst hebben we de benaderde landen ook verzocht relevante websites, documenten of onderzoeken met ons te delen.

De vragenlijst is ingevuld door Beieren, Bulgarije, Catalonië, Finland, Georgië, Luxemburg, Nederland, Noordrijn-Westfalen, Portugal, Schotland, Servië, Slovenië, Tsjechië, Vlaanderen en Wallonië. Engeland en Spanje hebben niet onze online vragenlijst ingevuld, maar ons wel van informatie voorzien.

Daarnaast hebben we 4 verdiepende interviews uitgevoerd met Portugal, Tsjechië, Beieren en Nederland. Hiervoor hadden we goede redenen. Aangezien we deze scan in samenwerking met Portugal hebben uitgezet, lag het voor de hand het nieuwkomersonderwijs in dit land nader te verkennen. Op basis van de ingevulde vragenlijsten hebben we daarnaast om medewerking verzocht van Tsjechië en Beieren. Zij vormden een relevante aanvulling op de wijze waarop Portugal en Nederland met nieuwkomers omgaan. Zo heeft Beieren een eigen manier gevonden om de doorstroom van leerlingen in het beroepsonderwijs te begeleiden. In Tsjechië moesten in korte tijd grote aantallen Oekraïense leerlingen worden opgenomen in het onderwijs. Dit terwijl men daar tot dan toe niet veel ervaring had met nieuwkomersonderwijs op grote schaal. Deze 4 respondenten hebben we daarom extra uitgelicht. Ze geven ons een indicatief beeld van de verschillen en overeenkomsten in de omgang met onderwijs aan nieuwkomers en van de wijze waarop daarop toezicht wordt gehouden.

Veel landen hebben ook relevante documenten met ons gedeeld. Daarnaast hebben we zelf ook relevante onderzoeken gevonden. De belangrijkste literatuur die wij hebben gebruikt is een inventarisatie van de OECD naar internationale praktijken op het gebied van nieuwkomersonderzoek (2024)^{1 2}, een onderzoek van UNESCO naar onderwijs aan Oekraïense vluchtelingen (2023)^{1 3} en een themaonderzoek uit Tsjechië (2023)^{1 4}. Het UNESCO-onderzoek leverde informatie op over Hongarije, Polen, Moldavië, Roemenië en Slowakije. De onderzoeken van OECD en de Tsjechische onderwijsinspectie hebben onder andere input gegeven voor de aanbevelingen.

De antwoorden op de vragenlijst en de interviews hebben we samengevat per land. De websites, documenten en onderzoeken die met ons gedeeld zijn of die we zelf hebben gevonden, hebben we geanalyseerd en de relevante informatie verwerkt in de toezichtscan. In dit openbare rapport hebben we alleen de samenvattingen van Portugal, Tsjechië, Beieren en Nederland opgenomen.

Beperkt representatief

Deze toezichtscan kan alleen informatie geven over de landen waar wij informatie over hebben gekregen en is dus niet per se representatief voor héél Europa.

^{1 2} [OECD_20240925_Nieuwkomers_internationaal_perspectief: OESO en Euridyce samengesteld door Rien Rouw \(d. Kennis\), Maud Lourens \(d. Kennis\), Jan Maarse \(OEDC\) \(2024\) Directie Kennis.docx](#) Dit is een niet gepubliceerd artikel met een inventarisatie van internationale nieuwkomerspraktijken dat Jan Maarse e.a. maakten voor het ministerie van OCW. De link is alleen intern beschikbaar. Externe lezers kunnen contact opnemen met Team Internationaal van de Onderwijsinspectie voor meer informatie.

^{1 3} [Mapping education responses for Ukrainian refugees | UNESCO](#)

^{1 4} [Tsjechië Themaonderzoek Integratie en onderwijs van Nieuwkomers](#) Dit is een rapport van de Tsjechische inspectie en de link is alleen intern beschikbaar. Externe lezers kunnen contact opnemen met Team Internationaal van de Onderwijsinspectie voor meer informatie.

2. Portugal

Definitie en aantallen

Nieuwkomers in Portugal worden in de regel aangeduid met de term *aluno migrante* (migrant leerling). Hieronder verstaat men: leerplichtige leerlingen (6–18 jaar) die geen Portugees als moedertaal hebben of geen Portugeestalig onderwijs hebben gevolgd. Ook voorschoolse kinderen vallen onder de integratiemaatregelen. Het aandeel nieuwkomers is sterk gestegen: van 3,8% (2014/2015) naar zo'n 14% van alle leerlingen in 2023/2024.

Stelselniveau

Portugal kent sinds 2006 een volledig inclusief onderwijssysteem. Dit is wettelijk verankerd in 2018. Het stelsel is sterk gecentraliseerd en valt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Wetenschap en Innovatie (MECI). De autonomie van scholen is, eveneens sinds 2018, geborgd in de wet. Het *Direção-General da Educação* (DGE) is grotendeels verantwoordelijk voor de curricula, taalprogramma's en het inclusiebeleid. Scholen zijn georganiseerd in schoolclusters (*Agrupamentos*) die verantwoordelijk zijn voor plaatsing, taaltoetsing en ondersteuning. Er is vrije schoolkeuze en er zijn geen aparte nieuwkomerscholen.

Schoolniveau

Alle scholen moeten Portugees als niet-moedertaal (PLNM) aanbieden (niveaus A1, A2, B1 en sinds 2024/2025 ook een 0-niveau). Taalverwerving wordt gecombineerd met sociale integratie en kansgelijkheid. Scholen beschikken over ondersteuningsteams (docenten, psychologen, maatschappelijk werkers) en kunnen sinds 2025 culturele en taalkundige bemiddelaars inzetten. Daarnaast beschikken scholen over 'tijdscredits' (*créditos horários*). Dit zijn vrij inzetbare uren voor bijvoorbeeld professionalisering, extra activiteiten of versterking van het onderwijsaanbod.

Nieuwkomers volgen in principe het reguliere curriculum, maar krijgen taallessen binnen het rooster (vaak ter vervanging van andere vakken, afhankelijk van het taalniveau). Elke leerling heeft recht op een individueel leerplan. Taalontwikkeling is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle docenten, ook al is er ook in Portugal sprake van een lerarentekort.

Examinering

Nieuwkomers doen dezelfde examens als reguliere leerlingen, behalve dat het reguliere examen Portugees wordt vervangen door het PLNM-examen voor leerlingen die het Portugees niet als moedertaal hebben. Dit examen geldt ook als toegang tot de universiteit (al vragen sommige universiteiten alsnog het standaardexamen). Er wordt gewerkt aan taalniveaugevoelige beoordelingsinstrumenten voor andere vakken.

Toezicht

De inspectie van Portugal (IGEC) houdt jaarlijks toezicht op inclusief onderwijs via verplichte zelfevaluaties en externe evaluaties van schoolclusters. Het toezicht is niet risicogericht en heeft een stimulerend karakter. Er is geen apart toezichtkader voor nieuwkomersonderwijs, maar relevante indicatoren (zoals taalondersteuning en inclusie) maken deel uit van het reguliere kader. Er is beperkt zicht op langetermijnresultaten en het studiesucces van nieuwkomers.

Uitdagingen

- Voor scholen: verschillen in kwaliteit van uitvoering, tekort aan gespecialiseerde leraren, beperkte middelen (vooral op het platteland) en weinig ouderbetrokkenheid door taalbarrières.
- Voor leerlingen: taalachterstand, onderbroken schoolloopbanen, trauma, discriminatie en moeite met culturele codes.
- Voor beleid en toezicht: gebrek aan systematische data over studieverloop en integratie, waardoor de effectiviteit moeilijk te meten is.

Best practices

- Gestandaardiseerde PLNM-programma's volgens het ERK (het Europees Referentiekader voor Talen, van niveau A1 tot C2).
- Brede ondersteuningsstructuur: buddyprogramma's, bemiddelaars, oudergerichte activiteiten, anti-discriminatiebeleid en het keurmerk *Escola Intercultural*.
- Netwerken zoals REEI voor uitwisseling van goede praktijken.
- Flexibel inzetbare tijdscredits op scholen voor professionalisering en taalondersteuning.
- Verplichte zelfevaluatie als onderdeel van kwaliteitszorg.

3. Tsjechië

Definitie en aantallen

Tsjechië hanteert geen vaste definitie van 'nieuwkomers' zoals Nederland die kent. Wel wordt hier onderscheid gemaakt tussen leerlingen met een niet-Tsjechische nationaliteit en leerlingen met een andere moedertaal. De focus ligt vooral op Oekraïense leerlingen. Tot nu toe registreert men alleen nationaliteit; vanaf schooljaar 2025/2026 wordt ook bijgehouden hoeveel leerlingen het vak Tsjechisch als tweede taal volgen.

In 2024/2025 had 4 tot 8% van alle leerlingen in het funderend onderwijs in Tsjechië een niet-Tsjechische nationaliteit. We weten niet hoeveel van hen geen Tsjechisch spraken of extra taallessen volgden. We weten wel dat hier in maart 2023 meer dan 51.000 Oekraïense leerlingen in het reguliere onderwijs zaten.

Stelselniveau

Het Tsjechische beleid is sterk gericht op inclusief onderwijs: nieuwkomers worden (in principe) altijd geplaatst in reguliere klassen en scholen mogen hen niet weigeren. Alleen tijdens de piek van de Oekraïne-crisis zijn tijdelijk aparte Oekraïense klassen ingericht. Nieuwkomers hebben wettelijk recht op 400 uur Tsjechisch als tweede taal in de eerste 2 jaar dat zij naar school gaan. Scholen die deze ondersteuning niet zelf kunnen bieden, werken samen met zogeheten *assigned schools*. Er is een landelijk curriculum voor Tsjechisch als tweede taal en lessen worden binnen het reguliere rooster gegeven.

Schoolniveau

Op schoolniveau werken scholen samen met het Nationaal Pedagogisch Instituut (NPI) en NGO's. Ondersteuning bestaat uit taallessen, bijles, vertalingen, tolken, psychosociale hulp, differentiatie en buitenschoolse activiteiten. Scholen maken gebruik van individuele onderwijsplannen en diagnostiek om onderwijsbehoeften van leerlingen vast te stellen.

Examinering

Voor examinering gelden aanpassingen voor nieuwkomers (vooral voor Oekraïense leerlingen): mondeling examen Tsjechisch in plaats van schriftelijk, wiskunde-examen in het Oekraïens, extra tijd en hulpmiddelen. Toegang tot vervolgonderwijs is hierdoor flexibeler, al is ondersteuning boven de leeftijd van 15 jaar minder schoolgericht en wordt deze vaker via NGO's geboden.

Toezicht

Het onderwijssysteem is sterk gedecentraliseerd. Scholen hebben veel autonomie, wat leidt tot verschillen in kwaliteit en aanpak. De inspectie bezoekt scholen gemiddeld eens per 6 jaar en werkt nauw samen met het NPI. Toezicht is vooral adviserend en stimulerend. Tijdens de Oekraïne-crisis voerde de Tsjechische onderwijsinspectie een thematisch onderzoek uit, waaruit bleek dat taalonderwijs vaak wel aanwezig is, maar dat de aanpak niet altijd systematisch is en psychologische ondersteuning soms tekortschiet.

Uitdagingen

Belangrijkste uitdagingen zijn financiële druk, ongelijke spreiding van nieuwkomers over scholen, het tekort aan gekwalificeerde leraren en onvoldoende aandacht voor academische integratie. Leraren hebben behoefte aan meer materialen, training, tolken en psychologische ondersteuning.

Best practices

Best practices in Tsjechië zijn het inclusieve plaatsingsbeleid, alternatieve examinering, gedeelde verantwoordelijkheid van alle leraren, sterke landelijke ondersteuning via het NPI en het stimuleren van sociale integratie door gezamenlijke activiteiten en buddy-systemen.

4. Beieren, Duitsland

Definitie en aantallen

In Beieren wordt geen aparte registratie bijgehouden van net in Duitsland aangekomen leerlingen die geen Duits spreken. Ongeveer 29% van alle leerlingen in Duitsland heeft een migratieachtergrond. In 2023 stonden in Beieren ongeveer 29.000 Oekraïense leerlingen ingeschreven. De migratiegroei kwam daarnaast vooral uit Syrië en Turkije.

Stelselniveau

Het Beierse Ministerie van Onderwijs en Cultuur is verantwoordelijk voor het nieuwkomersonderwijs. Dit beleid is gericht op integratie in regulier onderwijs, aangevuld met extra ondersteuning. Nieuwkomers worden geplaatst in reguliere klassen met aanvullende taallessen of in speciale overgangsklassen (*Übergangsklassen/Deutschförderklassen*). Niet alle scholen zijn verplicht deze klassen aan te bieden; per district worden scholen aangewezen, vooral in stedelijke gebieden.

De leerplicht loopt van 6 tot 18 jaar. Nieuwkomers starten meestal binnen 3 maanden na aankomst in Duitsland met school. Jongeren van 16 tot 21 jaar zonder startkwalificatie kunnen verplicht worden een beroepsintegratieklas te volgen, gericht op taalontwikkeling en arbeidsmarkttoeleiding. Beieren investeert in extra taalonderwijs, sociaal-pedagogische begeleiding en scholing van leraren Duits als tweede taal.

Schoolniveau

Op schoolniveau beoordelen regionale autoriteiten nieuwkomers op basis van de combinatie van leeftijd, opleidingsachtergrond en taalvaardigheid. Nieuwkomers verblijven doorgaans 1–2 jaar in overgangsklassen, waar een sterke nadruk ligt op de Duitse taal (15–20 uur per week). In het basisonderwijs is een snelle doorstroom naar reguliere klassen gebruikelijk; in het voortgezet onderwijs is de voorbereiding intensiever. Integratie wordt daar ondersteund door deelname aan vakken als sport, kunst en muziek in reguliere klassen. Sinds 2023 vindt bovendien vroegtijdige taalscreening plaats bij jonge kinderen.

Examinering

Voor examinering gelden aanpassingen: nieuwkomers kunnen alternatieve of aangepaste toetsen krijgen en zijn niet verplicht om (direct) deel te nemen aan centrale examens. Er bestaat geen vaste norm voor wanneer zij dit wel kunnen of moeten doen; dit wordt individueel beoordeeld.

Toezicht

Wettelijk gezien hebben nieuwkomers dezelfde onderwijsrechten als reguliere leerlingen, ongeacht hun verblijfsstatus. Het toezicht is sterk gestandaardiseerd: elke school wordt eens per 5 jaar geïnspecteerd, zonder specifiek toezichtkader voor nieuwkomersonderwijs. Er is ook geen aparte monitoring van onderwijsresultaten van nieuwkomers, waardoor effectiviteit van de onderwijsaanpak en leerontwikkeling van de nieuwkomers moeilijk te volgen zijn.

Uitdagingen

Belangrijkste uitdagingen zijn het tekort aan overgangsklassen en gespecialiseerde leraren, overvolle klassen, ongelijkheid tussen stedelijke en landelijke gebieden en beperkte psychosociale ondersteuning. Nieuwkomers kampen met uiteenlopende onderwijsachtergronden, taalachterstanden, trauma's en moeite met het complexe,

prestatiegerichte schoolsysteem. Daarnaast bemoeilijken huisvestingsproblemen en frequente verhuizingen de onderwijscontinuïteit.

Best practices

Eén van de best practices in Beieren is het sterk praktijkgerichte beroepsonderwijs, met nauwe samenwerking met werkgevers en een brede ondersteuning voor nieuwkomers. Duitsland besteedt daarnaast veel aandacht aan migratie en integratie in het curriculum. Op basis van een Duits onderzoek wordt Europese landen aanbevolen om migratie en diversiteit structureel op te nemen in leerplannen en lerarenopleidingen, te investeren in trauma-sensitieve en vroegtijdige ondersteuning, om segregatie tegen te gaan en de samenwerking tussen instanties te versterken.

5. Nederland

Definitie en aantallen

Nieuwkomers zijn leerlingen die korter dan 4 jaar in Nederland verblijven en van wie de ouders ook in het buitenland zijn geboren. In 2023 volgden ruim 85.000 leerlingen nieuwkomersonderwijs (54.000 in het primair onderwijs, 32.000 in het voortgezet onderwijs). Het aantal leerlingen is de laatste jaren toegenomen: een groei die mede samenhangt met de instroom van Oekraïense leerlingen.

Stelselniveau

Nieuwkomers vallen onder de reguliere leerplicht (5–16 jaar) en kwalificatieplicht (tot 18 jaar). In het primair onderwijs varieert het aanbod van volledig aparte nieuwkomersscholen tot inclusief onderwijs op reguliere scholen. Het voortgezet onderwijs is niet inclusief: nieuwkomers krijgen eerst 1 à 2 jaar intensief taalonderwijs in aparte klassen voordat zij doorstromen naar regulier onderwijs of mbo. De aparte voorzieningen worden Internationale Schakelklassen (ISK) of Eerste Opvang Anderstaligen (EOA) genoemd. Scholen ontvangen tijdelijke aanvullende bekostiging (po: 1 tot 2 jaar; vo: maximaal 2 jaar).

Nieuwkomersonderwijs is niet apart wettelijk verankerd, behalve de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen. Gemeenten kunnen hiervoor bij wijze van tijdelijke noodoplossing een aanvraag doen als zij door een onverwachte grote instroom niet alle leerplichtige kinderen en jongeren een plek op een school kunnen geven.

Er is een door de overheid gefinancierd landelijk expertisepunt dat scholen inhoudelijk ondersteunt bij onderwijs aan nieuwkomers: LOWAN po en LOWAN vo. Zij ontwikkelen onder meer leerroutes en uitstroomprofielen.

Schoolniveau

In het po starten leerlingen vaak in aparte taalklassen, met een beoogde uitstroom naar regulier onderwijs. Flexibele (parttime) instroom in reguliere klassen komt hier vaker voor dan in het vo. De overgang van een taalklas naar het regulier onderwijs is niet altijd gemakkelijk. Het vraagt om ondersteuning op maat voor de leerling en extra deskundigheid (NT2 en traumasensitief onderwijs) van de leerkracht.

In het vo volgen leerlingen in ISK's een sterk taalgericht programma (veel NT2), aangevuld met basisvakken als wiskunde, LO en ook vaak Engels. Iedere ISK besteedt ook aandacht aan burgerschap. Er zijn gerichte intakeprocedures die tot een individueel doorstroomprofiel leiden. De overgang van ISK naar regulier onderwijs (vo of mbo) is kwetsbaar. Reguliere docenten en leerlingen zijn namelijk niet altijd ingesteld op het ontvangen van nieuwkomers. Dit verhoogt de kans op vertraging of uitval.

Steeds vaker zijn docenten en leerkrachten op nieuwkomersvoorzieningen in het po en ISK's in vo traumasensitief geschoold.

Examinering

Nieuwkomers doen in principe dezelfde examens als andere leerlingen. In het po hoeven leerlingen die korter dan 4 jaar in Nederland zijn en het Nederlands nog onvoldoende beheersen, de doorstroomtoets niet te maken. Er bestaan geen aparte eindtermen voor nieuwkomers.

Toezicht

De Onderwijsinspectie hanteert voor aparte nieuwkomersvoorzieningen een aangepast toezichtkader. Er gelden geen normen voor onderwijsresultaten; deze standaard krijgt altijd het oordeel '*niet te beoordelen*'.

In de *Staat van het Onderwijs 2025* signaleert de inspectie diverse knelpunten, zoals groeiende leerlingaantallen, wachtlijsten, verhuizingen binnen het asielsysteem, een beperkte aansluiting op regulier onderwijs en onduidelijke verantwoordelijkheden.

Uitdagingen

- Wachtlijsten, vooral in het vo (in 2023 wachtten naar schatting ±2.000 nieuwkomers op onderwijs)^{1 5}
- Lerarentekort, met name NT2- en taaldocenten.
- Moeizame doorstroom naar regulier onderwijs of mbo.
- Regelmatige verhuizingen van asielzoekersleerlingen.

Best practices

- LOWAN als sterk landelijk kennis- en ondersteuningsnetwerk.
- Toenemende aandacht voor meertaligheid en traumasensitief onderwijs.
- Flexibele instroom in het primair onderwijs om integratie te bevorderen.

^{1 5} [2000 kinderen VO-leeftijd geen onderwijs - LOWAN](#)

Referentielijst

Literatuur

[Mapping education responses for Ukrainian refugees | UNESCO](#)

[Onderzoek naar schoolloopbanen van nieuwkomers in het onderwijs | Onderwijs aan nieuwkomers | Inspectie van het onderwijs](#)

[De leerloopbaan van nieuwkomers in het primair- en voortgezet onderwijs - Hogeschool Rotterdam](#)

[Nieuwkomers in het primair en voortgezet onderwijs | Kohnstamm Instituut](#)

[OECD Immigrant Students at School](#)

[Lehrplanstudie Migration und Integration](#)

[Integrationpractices.eu 2023/04/SprING DE handbook.pdf](#)

[Unlocking the Potential of Migrants in Germany \(EN\)](#)

[Bulgaria's education responses to the influx of Ukrainian refugees | UNESCO](#)

Interne artikelen

[OECD 20240925 Nieuwkomers internationaal perspectief: OESO en Euridyce samengesteld door Rien Rouw \(d. Kennis\), Maud Lourens \(d. Kennis\), Jan Maarse \(OECD\) \(2024\) Directie Kennis.docx](#)

[Tsjechië Themaonderzoek Integratie en onderwijs van Nieuwkomers](#)

[beschrijving andere landen.docx](#)

Ondersteunend / verwijzingen

[Português Língua Não Materna | Direção-Geral da Educação](#)

[Formulier voor zelfevaluatie van scholen - Portugal](#)

<https://www.muni.cz/vyzkum/publikace/2270518>

[Technisch rapport Primair onderwijs - De Staat van het Onderwijs 2025 | Rapport | Inspectie van het onderwijs](#)

[LOWAN](#)

[Verlengde intake - LOWAN](#)

[Leerlijnen groep 3 tot 8 - LOWAN](#)

[2000 kinderen VO-leeftijd geen onderwijs - LOWAN](#)

[Alternatieve examinering Nederlands in VO stopgezet - LOWAN](#)

[Toezicht op tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen: waar kijkt de inspectie naar? | Nieuwsbericht | Inspectie van het onderwijs](#)

[Brief Verbetermaatregelen noodopvang situatie kinderen onveranderd zorgelijk](#)

[Post-basic preparatory education for immigrants - Studyinfo](#)

[LANGUAGE SKILLS AND SCHOOL READINESS Evaluation of the status and effectiveness of preparatory education and native language teachings \(2022\)](#)

[SIA](#)

[Enseignement.be](#)

[Adviesraad Migratie: Mbo-als-sleutel-tot-integratie-geef-nieuwkomers-en-het-onderwijs-de-ruimte](#)

Colofon

Inspectie van het Onderwijs
Postbus 2730 | 3500 GS Utrecht
www.onderwijsinspectie.nl

© Inspectie van het Onderwijs | juni 2026