

## **LOWAN-PO en de belangrijke gesprekpartners die de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers (kunnen) beïnvloeden.**

LOWAN is een door OCW gefinancierd landelijk steunpunt voor onderwijs aan nieuwkomers. Het steunpunt heeft contact met de meeste scholen die het onderwijs verzorgen aan deze kinderen en met de voor dit onderwijs belangrijke intermediaire organisaties. Naast voorlichting en advies, organiseert het studiedagen en entameert het innovatieve projecten. Door haar activiteiten heeft LOWAN goed zicht op de problemen die zich binnen het onderwijs aan deze specifieke doelgroep voordoen. LOWAN-PO richt zich op de onderwijskansen van buitenlandse kinderen in de basisschoolleeftijd voor de eerste periode dat ze in Nederland zijn en maakt zich sterk voor een succesvol onderwijscontinuüm onder een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Het gaat hierbij om een sterk heterogene groep, waarvan een deel van de kinderen in de asielzoekerscentra van het COA woont.

LOWAN maakt een onderscheid in de volgende doelgroepen:

1. De *eerste opvang* van kinderen met een gemeenschappelijke onderwijsbehoefte, namelijk zo snel mogelijk mee kunnen doen in het reguliere onderwijsprogramma, door:
  - a. zich sociaal en emotioneel thuis gaan voelen;
  - b. de Nederlandse taal leren;
  - c. een basale invoering in de vak- en vormingsgebieden;
  - d. het verhelderen van het ontwikkelingsperspectief van de leerling.

Zonder beperkende factoren blijkt dit in het gespecialiseerde eerste opvangonderwijs bij jongere kinderen in gemiddeld één jaar te realiseren. Bij oudere kinderen is meer tijd nodig. Ze leren wel sneller, maar de afstand met het Nederlandse onderwijsprogramma is groter.

2. De *vervolgopvang* in het reguliere onderwijs. Na de eerste opvang profiteren de kinderen meer van het onderwijs tussen Nederlands sprekende kinderen op de basisschool. Daarbij hebben ze nog wel extra ondersteuning nodig, bij voorkeur met ambulante begeleiding vanuit de eerste opvang.

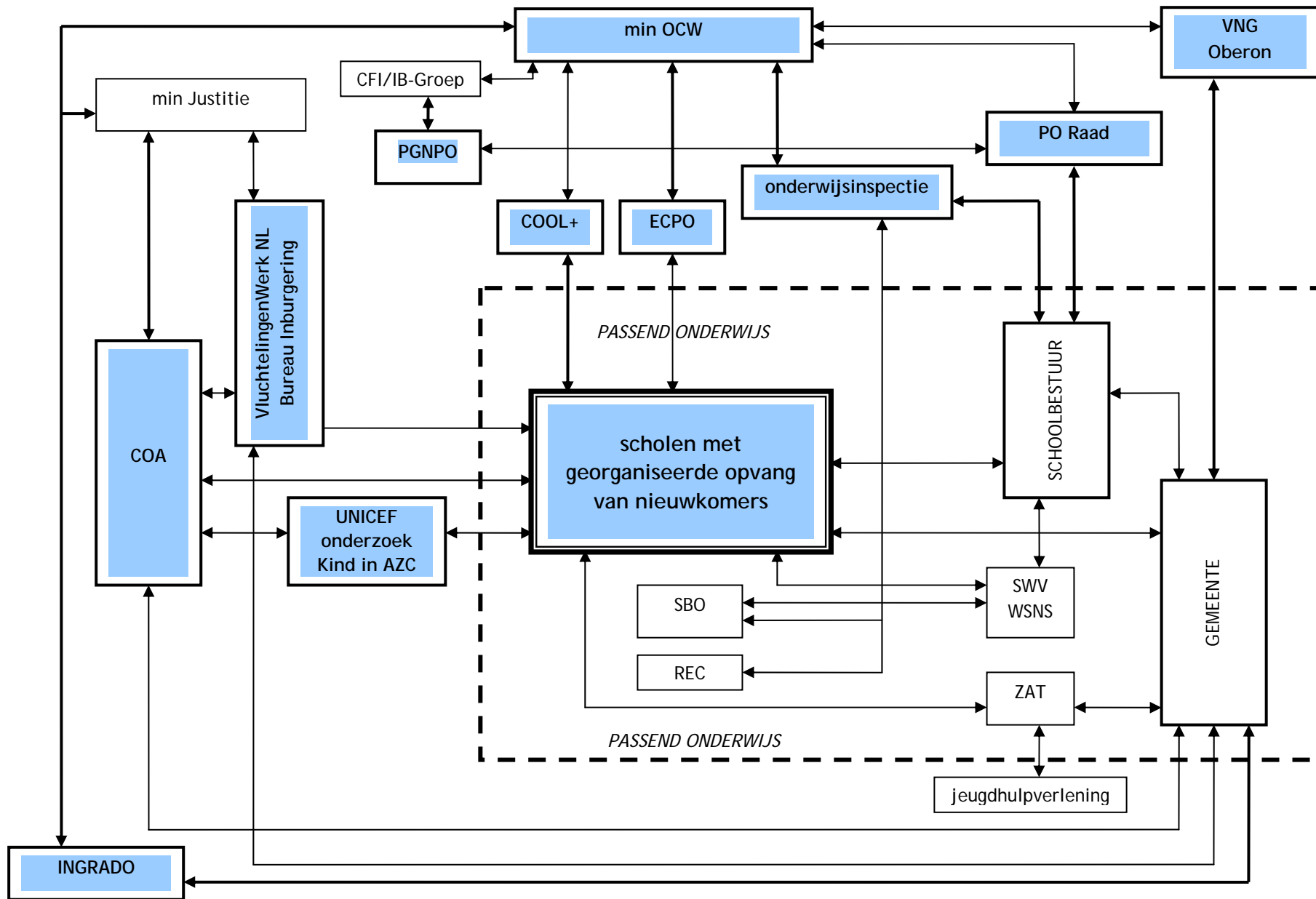
3. De echte *zorgleerlingen*. Voor de meeste kinderen geldt dat ze slechts een tijdelijke specifieke onderwijsbehoefte hebben, maar niet alle kinderen redden het binnen de periode van één tot twee jaar om een aansluiting te vinden bij Nederlandse leeftijdgenoten. De volgende veel voorkomende (cumulatie van) risicofactoren kunnen de ontwikkeling negatief beïnvloeden, waardoor ze meer tijd nodig hebben en afhankelijk zijn van extra zorg in de eerste- en vervolgopvang:

- negatieve ervaringen in het land van herkomst;
- (langdurig) verblijf in de centrale opvang (AZC's);
- veel schoolwisselingen;
- stressfactoren in het gezin (gezinshereniging, onzekerheid procedure, adoptie, stiefouder, illegaliteit e.d.).

De ondersteuningsbehoefte is hier vaak groter dan het eerste opvangonderwijs alleen kan bieden. Deze kinderen hebben langer een specifieke aanpak of extra hulp nodig. In de huidige situatie zouden deze kinderen moeten terug kunnen vallen op (financiële) ondersteuning van WSNS; SO/Rugzak; LWOO/PRO; Jeugdhulpverlening, enz. In de praktijk wordt dit vaak niet gerealiseerd. Deels door onwetendheid, lange procedures in relatie tot onduidelijke verblijfsduur en deels door gebrek aan expertise. In Passend Onderwijs moeten voor **alle** leerlingen de kansen op de beste ontwikkeling centraal staan, maar in de recente ontwikkeling van het beleidstraject komen deze kinderen niet in beeld.

Bij het onderwijs aan nieuwkomers hebben we te maken met een zeer breed en zeer complex werkterrein waarin tal van actoren een belangrijke rol spelen. In het volgende schema wordt de complexiteit weergegeven en daarna worden de actoren toegelicht.

In het schema zijn de belangrijke gesprekpartners van LOWAN-PO die de kwaliteit van het onderwijs aan nieuwkomers (kunnen) beïnvloeden in het blauw weer gegeven.



## **Scholen met georganiseerde opvang van nieuwkomers.**

Van oorsprong wordt er onderscheid gemaakt in scholen die onderwijs verzorgen aan nieuwkomers uit centra van het COA (asielzoekerskinderen) en nieuwkomers die niet op een centrum wonen (buitenlandse werknemers, kinderen uit moelanden, door gezinshereniging asielzoekers, huwelijk met Nederlandse man, adoptie, enz). Ze worden ook wel zij-instromers of neveninstromers genoemd en voor een deel gaat het om vluchtelingen met een verblijfsvergunning. Een andere grote groep wordt door de kinderen van arbeidsmigranten uit oost en midden Europa gevormd. Op de scholen zie je steeds meer een vermenging van de verschillende nieuwkomers. In de grote steden zoals Den Haag, Rotterdam en Amsterdam krijgen de nieuwkomers vanaf 6 jaar het eerste jaar in opvangklassen les. In andere steden zie je soms een bovenscholse georganiseerde opvang in klassen of een in een aparte school. Ruw geschat gaat het om ongeveer 4000 kinderen in Nederland die hier korter dan een jaar zijn, al dan niet georganiseerd opgevangen. Er is ook een grote groep niet-gedocumenteerde ('illegale') kinderen, waarvan het aantal onbekend is. Daarnaast is er een grote groep die door omstandigheden langer op eerste opvangonderwijs aangewezen is. In totaal gaat het om ongeveer 10.000 leerlingen.

De asielzoekerskinderen uit de centra vallen onder de verantwoordelijkheid van het COA. Deze kinderen worden in verschillende centra opgevangen en het COA maakt met de gemeentebesturen afspraken over het onderwijs. In de leeftijdsgroep van primair onderwijs zijn er nu ongeveer 1700 kinderen korter dan één jaar in Nederland en ongeveer 1300 langer dan één jaar in Nederland, waarvan ruim 400 langer dan 5 jaar. De aantallen waar de scholen mee te maken hebben zijn echter door de wisselende in- en uitstroom veel hoger. Zo heeft een school met kinderen uit een centrum bijvoorbeeld een gemiddeld aantal leerlingen van 80, maar in één schooljaar te maken met 160 verschillende leerlingen. De grote fluctuaties in de centra en het regelmatig sluiten en openen ervan heeft grote consequenties voor het onderwijs. Er is ook daar vaak sprake van krimpen, sluiten, opeens groeien of moeten opstarten. Het is voor besturen erg moeilijk om daar verantwoord op in te spelen. Dit heeft consequenties voor de kwaliteit van het onderwijs.

Een asielzoeker die asiel aanvraagt in Nederland moet wachten tot hij door de IND gehoord kan worden. In deze periode krijgen de kinderen vaak geen onderwijs. Het is de bedoeling dat deze periode van korte duur is, maar de praktijk wijst uit dat dit vaak anders loopt. Door de sterk wisselende instroom van kinderen in de centra is er regelmatig sprake van wachtlijsten. Scholen kunnen voor het eerste jaar dat de kinderen in Nederland zijn een additionele financiering aanvragen. Door het verzuim in de beginperiode en door het grote aantal schoolwisselingen kan er in dit eerste jaar veel te weinig effectieve schooltijd gerealiseerd worden. Hierdoor hebben ze langer een specifieke onderwijsbehoefte met een aangepast onderwijsaanbod. Hiervoor is dan onvoldoende financiering.

Kinderen met een specifieke onderwijsbehoefte vallen onder de zorgplicht van de scholen. In het kader van passend onderwijs is het samenwerkingsverband WSNS verantwoordelijk voor een passend onderwijsaanbod. Voor de Inspectie van het onderwijs zijn de nieuwkomers een aparte doelgroep in haar toezicht.

Een ander aandachtsveld vormen de wettelijke verplichtingen bij in- en uitschrijving van leerlingen en de consequenties daarvan voor de financiering van de school. Naast de vele administratieve handelingen vormt de wisselende persoonskenmerken van leerlingen een groot struikelblok bij de invoering in BRON en het gebruik van het persoonsgebonden nummer.

Men werkt hard, maar bovenstaande heeft tot gevolg dat veel scholen niet toekomen aan voldoende kwaliteitsbeleid en invulling van de zorg. Terwijl er ook scholen zijn waar het goed georganiseerd is en de schitterende resultaten die kinderen bereiken bij een goed onderwijsaanbod zorgen voor een schril contrast met de kinderen die deze kans niet krijgen. Voor LOWAN de uitdaging om met de verschillende gesprekpartners openingen te zoeken voor verbetering.

## **Ministerie van OCW**

Het Ministerie van OCW financiert de activiteiten van LOWAN en het activiteitenplan komt ook in overleg tot stand. Met het jaarverslag worden de uitgevoerde activiteiten verantwoord. Zonodig wordt er op specifieke onderwerpen overleg gevoerd.

Door het veranderen van de gewichtenregeling en het wegvallen van de GOA middelen zijn eerste opvangscholen in financiële problemen gekomen. Om dit gat te repareren is in overleg met LOWAN de additionele financiering voor tenminste 4 leerlingen die korter dan een jaar in Nederland zijn met ingang van 1 april 2009 verdubbeld. Voor alle nieuwkomers geldt dat ze zeker een jaar intensief eerste opvangonderwijs nodig hebben om te kunnen profiteren van het onderwijs in de reguliere klas met leeftijdgenoten. Het hangt van de omstandigheden en de leerling kenmerken af of dit eerste jaar voldoende is. Omdat hier geen algemene maatregel voor te nemen is, zal voor deze leerlingen de additionele financiering elders gezocht moeten worden. Voor suggesties en voorlichting daarover is LOWAN in overleg met OCW.

Een ander aandachtspunt in het overleg met OCW zijn de onderwijskansen van de doelgroep binnen de kaders van het landelijke onderwijsbeleid. In de kwaliteitsagenda 'Scholen voor morgen' staan de basisvaardigheden taal en rekenen centraal, met ondermeer de doorlopende leerlijnen taal en rekenen. Wat betekent dit voor de nieuwkomers die als zij-instromers in de leerlijnen hun inhaalslag moeten slaan. In Passend Onderwijs gaat het om een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een onderwijscontinuüm voor leerlingen met specifieke onderwijsbehoeften. Alle nieuwkomers vallen binnen deze definitie, maar in hoeverre zijn ze in beeld en krijgen ze de specifieke aanpak of extra hulp die ze nodig hebben? In het actieplan leerKracht van Nederland worden opleidingsbeurzen aangeboden voor bijvoorbeeld een bachelor- of masteropleiding. LOWAN stimuleert de leraren van de opvangscholen daar gebruik van te maken. Het onderwijs aan nieuwkomers vraagt om gespecialiseerde leerkrachten, maar in de praktijk wordt hier zelden rekening mee gehouden. Bij de beleidslijn 'Goed onderwijs en goed bestuur' gaat het over de zorgplichten waar een schoolbestuur aan moet voldoen, ook in relatie tot het onderwijs aan nieuwkomers.

## **Onderwijsinspectie**

Via de Onderwijsinspectie houdt OCW toezicht op de kwaliteit van het onderwijs. Het toezicht op kwaliteit, rechtmatige besteding van middelen, financieel beheer én de financiële positie van scholen en instellingen zijn in het onderzoek nu samengevoegd. Binnenkort wordt het toezicht uitgebreid op de invulling van de zorgplicht door school en samenwerkingsverband.

Voor de scholen met asielzoekers en andere nieuwkomers wordt de kwaliteit apart beoordeeld. In overleg met LOWAN hanteert Inspectie een aangepast waarderingskader. Uit het onderzoek onder de 36 scholen die er in het najaar van 2006 waren, blijkt dat de kwaliteit op belangrijke punten te wensen over laat. "Voor de betreffende besturen betekent dit een urgente, nadrukkelijke verantwoordelijkheid te zorgen voor de noodzakelijke verbeteringen." De teams werken met veel inzet en betrokkenheid en bieden veiligheid en structuur. Er blijkt echter vooral sprake van een gebrekkige kwaliteitszorg en een gebrekkige leerlingenzorg.

Als oorzaak worden de volgende factoren genoemd:

- Een ongunstige context. De snelle in-, door- en uitstroom van leerlingen, de grote diversiteit en veranderingen in samenstelling van de leerlingenpopulatie, de dreiging van discontinuïteit/opheffing van de school en de wisseling van personeelsleden hebben een negatieve invloed op de sfeer en motivatie van het personeel. Deze context wordt grotendeels toegeschreven aan het veranderende overheidsbeleid (COA). Door de regelmatige heroriëntatie op de inrichting van het onderwijs komt men niet toe aan de ontwikkeling van de kwaliteitszorg en door de brede onderwijsvraag worden de grenzen van de differentiatiecapaciteit overschreden. Door de soms korte verblijfsduur blijkt vooral de signalering en planmatige hulpverlening moeilijk uitvoerbaar.
- Een beperkte bestuurlijke visie. Op veel scholen is er een gebrekkige aansturing, omdat het bij het bestuur ontbreekt aan een onderbouwde kijk op het belang van een doordachte opvang/vervolgopvang. De

opvangschool verkeert vaak in een geïsoleerde positie binnen het bestuur en regelmatig worden minder goed functionerende leerkrachten onder het bestuur op hun school geplaatst.

- Beperkte faciliteiten. De relatief kleine omvang van de scholen geeft weinig ruimte voor taakrealisatie, terwijl de veranderende leerlingenproblematiek en leerlingenregistratie veel tijd en aandacht vraagt. In overleg met LOWAN wil OCW de financiering bij ten minste 4 leerlingen, korter dan een jaar in Nederland verhogen. Dit zal echter onvoldoende kunnen bijdragen aan de oplossing van dit probleem.
- Een gebrekkige kwaliteitszorg door het ontbreken van bovenschoolse aansturing en het ontbreken van passende kwaliteitszorginstrumenten. De inspectie is betrokken bij LOWAN studiedagen voor coördinatoren, interne begeleiders en schoolbesturen. Deze dagen staan vaak in het teken van praktische aanpakken van de verbetering van de onderwijskwaliteit. Ook het ontbreken van een referentiekader voor haalbare doelen en een curriculum met een verantwoorde selectie van onderwijsinhouden speelt een rol. De resultaten van COOL+ hebben tot vervolgstappen met het Cito geleid.
- Met inspectie zijn afspraken gemaakt over het in beeld brengen van de scholen die het onderwijs aan nieuwkomers verzorgen en het professionaliseren van inspecteurs bij het toezicht. Het onderwijs aan nieuwkomers wordt een apart aandachtspunt tijdens het overleg met de schoolbesturen. Er zijn concrete afspraken gemaakt over de invulling van het ontwikkelingsperspectief op de scholen.
- Een gebrekkige leerlingenzorg en te lage verwachtingen van leerlingen. De pedagogische kwaliteit is adequaat, maar de sterke gerichtheid op de pedagogische kant van het onderwijs gaat mogelijk ook ten koste van de cognitieve prestaties van leerlingen. Ook het ontbreken van een referentiekader werkt mogelijk handelingsverlegenheid in de hand en dat men zich 'verschuilt' achter contextfactoren of ontbrekende randvoorwaarden. Met COOL<sup>5-18</sup> is er een eerste impuls gegeven aan een referentiekader. LOWAN werkt met Cito aan een vervolg en participeert in een Op Maat-traject Opbrengstgericht werken om op deelleerlijnen de opbrengsten in beeld te krijgen. In overleg met het SLO is er een aparte veldaanvraag voor een leerplan uitgezet. Om meer grip te krijgen op het ontwikkelingsperspectief van een leerling op de huidige en op de volgende school, heeft LOWAN het digitale leerlingvolgsysteem Nieuwkomers In Beeld (NIB) ontwikkeld.

## **COOL<sup>5-18</sup>**

Ondermeer voor het onderwijsbeleid van OCW worden om de drie jaar op circa 550 scholen gegevens verzameld in het COOL<sup>5-18</sup> onderzoek. Dit is de opvolger van het PRIMA-cohortonderzoek. Vanwege de bijzondere positie die nieuwkomers (met of zonder asielprocedure) in het onderwijs innemen, worden deze leerlingen in overleg met LOWAN aanvullend onderzocht.

In het laatste COOL<sup>5-18</sup> onderzoek is er gekeken hoe ze zich per leeftijdsgroep na bijvoorbeeld één jaar en twee jaar onderwijs ontwikkelen en is er gekeken of er bijvoorbeeld verschillen zijn aan te tonen tussen nieuwkomers die in asielzoekerscentra wonen en nieuwkomers uit woningen. Voor de scholen met georganiseerde opvang van nieuwkomers geeft dit referentiepunten waarop ze hun opbrengsten kunnen beoordelen. Door de hectiek en de slechte randvoorwaarden op de scholen bleek het echter erg moeilijk om voldoende onderzoeksgegevens te krijgen. Met het Cito wordt gezocht naar betere mogelijkheden om de resultaten van alle nieuwkomers structureel in beeld te kunnen brengen.

## **PGNPO**

De projectorganisatie PGNPO begeleidt de invoering van het persoonsgebonden nummer. Het PGNPO is inmiddels opgeheven en de contacten verlopen nu via de PO Raad en contactambtenaren van OCW.

In het eerste opvangonderwijs is er veel onrust over de praktische consequenties. De bekostiging van de scholen zal in de toekomst via dit geautomatiseerde systeem verlopen. Voor elke leerling die ingeschreven wordt in een school dienen een aantal gegevens ingevoerd te worden, waaronder het burgerservicenummer. Voor leerlingen

waar een dergelijk nummer niet van bekend is, moet door de IB-groep een onderwijsnummer aangemaakt worden. Dit is een tijdsintensieve zaak. Daarbij komt nog dat de scholen met erg veel mutaties te maken hebben. LOWAN heeft met PGNPO afgesproken dat de scholen met veel nieuwkomers voorlopig nog niet meegenomen worden in de zogenaamde SCAN-2 fase. In de tussentijd wordt er door de projectorganisatie naar lastenverlichtende aanpassingen voor opvangscholen gezocht. Op dit moment wordt er in opdracht van OCW een voorstel ontwikkeld om scholen met een grote groep nieuwkomers een aparte status te geven onder het brinnummer, met een aangepaste gegevensset met gebruikmaking van Follow Us. Hiervoor worden de mogelijkheden verkend om Follow Us te koppelen aan het leerlingadministratiesysteem (LAS) van de school. Met het opheffen van het PGNPO zijn OCW en de PO-Raad voor dit onderwerp onze gesprekspartners geworden.

## **ECPO**

De Evaluatie- en Adviescommissie Passend Onderwijs adviseert de staatsecretaris over de invoering van Passend Onderwijs. De ondersteuning bij de uitvoering ligt bij de Regiegroep Passend Onderwijs en de PO Raad. Binnen Passend Onderwijs moeten scholen er voor zorgen dat voor ieder kind dat bij hun wordt aangemeld een onderwijsaanbod tot stand komt dat past bij de specifieke behoeften. De commissie evalueert de ontwikkelingen binnen Passend Onderwijs en doet onderzoek naar de inrichting daarvan, met als aandachtspunten:

- De vorming van regionale netwerken.
- De kwaliteit van de onderwijsprogramma's voor Passend Onderwijs en het effect daarvan.
- De toewijzing van extra ondersteuning en de vorming van één loket per regio.
- De financiering.
- De positie van personeel en ouders.
- De samenwerking met de zorg en de aansluiting op de arbeidsmarkt.

Daarnaast heeft de commissie nog enkele restvragen die ze op korte termijn wil beantwoorden.

LOWAN heeft advies gevraagd over hoe nieuwkomers in het idee van een onderwijscontinuüm met doorgaande leerlijnen meegenomen kunnen worden, hoe de kwaliteit van het onderwijs versterkt kan worden en de leraren bijgeschoold kunnen worden. Hier zijn wel ideeën over, maar door de problematische randfactoren ontstaat het gevoel van: 'dweilen met de kraan open ... en wie betaalt de rekening'. Door het uitgangspunt van innovatie van onderop is de kans groot dat deze 'tijdelijke' en 'weinig honkvaste' doelgroep buiten beeld blijft. Met ECPO is afgesproken dat er eerst gekeken wordt in hoeverre het mogelijk is om de doelgroep aan te sluiten en/of op te nemen in bestaande experimenten. Als dit niet mogelijk blijkt, staat ECPO open voor een apart, wetgeving overschrijdend experiment.

## **Schoolbestuur**

Ieder schoolbestuur krijgt de plicht ervoor te zorgen dat ieder kind een passend onderwijsaanbod krijgt, ook als het gaat om kinderen die bijzondere zorg nodig hebben. Dit geldt dus ook voor nieuwkomers. In het wetsvoorstel voor goed bestuur van OCW (1 februari 2008) wordt gesteld dat de kwaliteit van de opbrengsten van het onderwijs centraal staan en dat de bestuurlijke context van het onderwijs moet leiden tot maximale ontplooiing van leerlingen. Het bestuur is er voor verantwoordelijk dat leerkrachten goed kunnen functioneren, dat er een systeem van kwaliteitsborging is en dat de organisatie goed op orde is. Dit blijken nu net belangrijke knelpunten te zijn bij het onderwijs aan nieuwkomers.

Zoals ook de inspectie constateert is er voor veel besturen "een urgente, nadrukkelijke verantwoordelijkheid te zorgen voor de noodzakelijke verbeteringen." LOWAN heeft regelmatig contact met bovenschoolse directeuren, maar de aandacht van besturen is meestal beperkt tot financiële oplossingen. De aanleiding is vaak de plotselinge toename van leerlingen, het starten van een centrum, krimp en groei, de omzetting van een centrum of juist een enkele leerling in het reguliere onderwijs. Een adequate oplossing vraagt vaak om een bovenbestuurlijke, regionale aanpak. Op een aantal plaatsen zijn hier ook goede voorbeelden van bekend, maar

vaak kiest men nog voor een korte termijn oplossing. Een hardnekkig probleem blijft daarbij de grillige toestroom van asielzoekerskinderen. Dit vraagt eigenlijk om een landelijke aansturing.

Als gevolg van de geconstateerde beperkte bestuurlijke visie worden de nieuwkomers ook niet of nauwelijks meegenomen in de besprekingen rondom Passend Onderwijs. LOWAN heeft op een studiedag over Passend Onderwijs samen met de scholen handreikingen ontwikkeld om bij dit proces in beeld te komen en meegenomen te worden. In de praktijk blijkt dit echter niet of nauwelijks van de grond te komen. Op de studiedag van LOWAN rondom de kwaliteitszorg en de kwaliteit van zorg en begeleiding zijn de besturen ook nadrukkelijk uitgenodigd.

In opdracht van OCW heeft Andersson Elffers Felix (AEF) in 2001 onderzoek gedaan naar een nieuwe systematiek voor de bekostiging van onderwijs aan asielzoekers. Hierbij is uitgegaan van de eerste opvang van kinderen die nog geen jaar in Nederland verblijven. De uitkomsten van dit onderzoek zijn daarmee ook toepasbaar op de opvang van overige nieuwkomers. De bedoeling van dit onderzoek was om te komen tot een ontwerp dat rekening houdt met de eigen kenmerken van dit onderwijs en een structurele en duurzame basis geeft voor de ontwikkeling ervan. In haar reactie geeft de toenmalige minister aan dat ze het belang onderschrijft van kwalitatief goed eerste opvangonderwijs opdat de kinderen zo snel mogelijk kunnen instromen in het reguliere onderwijs traject. Hieruit is de regeling van additionele vergoeding voor ten minste 4 kinderen korter dan een jaar in Nederland voortgekomen.

In haar voorstel baseert AEF zich voor de vergoeding van goed eerste opvangonderwijs op de volgende uitgangspunten:

- een gemiddelde groepsgrootte van 12 leerlingen;
- bij een populatie van 96 leerlingen (acht groepen) behoeft een onderwijslocatie één fte coördinatie, één fte interne begeleiding en één fte voor conciërge/administratie;
- voor de professionalisering van leraren is verdubbeling van het nascholingsbudget vereist;
- voor de materiële component is aanvullende bekostiging nodig van 50% van het variabele deel van de bekostiging van dienstreizen, onderwijsleerpakket, vervanging meubilair en overige uitgaven.

In de praktijk worden deze uitgangspunten helaas nergens gerealiseerd. Toch zijn de besturen verantwoordelijk voor goed eerste opvangonderwijs.

Omdat het voor LOWAN niet mogelijk is om met alle schoolbesturen contacten te onderhouden, is de PO Raad als belangenvereniging voor schoolbesturen de gesprekspartner.

## **PO Raad**

De PO Raad is een belangenorganisatie voor schoolbesturen. Ze behartigt de belangen van het primair onderwijs op het gebied van de CAO (goed werkgeverschap), de bekostiging en de hoofdlijnen van beleid (passend onderwijs, kwaliteitsagenda 'scholen voor morgen'). De PO Raad hanteert de volgende uitgangspunten:

- De veranderingen moeten de leerling ten goede komen.
- Eenheid als een verzameling van gemeenschappelijke waarden en niet als een optelsom van machtswoorden.
- De maatschappelijke verantwoordelijkheid van de sector wordt gerealiseerd doordat scholen en besturen deze zelf invullen.
- Scholen laten zich niet opsluiten in hun eigen binnenwereld maar verbinden zich met elkaar en met de samenleving.

Met de PO Raad zijn gesprekken gevoerd over de mogelijkheden voor een gemeenschappelijke bestuurlijke aanpak van het onderwijs aan nieuwkomers. LOWAN ziet de eerste opvang van nieuwkomers als een gemeenschappelijke en maatschappelijke verantwoordelijkheid waarover bij voorkeur op landelijk niveau afspraken gemaakt worden.

Waar mogelijk zal LOWAN een bijdrage kunnen verzorgen op een landelijke bijeenkomst voor schoolbesturen. De PO Raad is ook de intermediair naar de Regiegroep Passend Onderwijs en subsidieaanvragen waar LOWAN

bij betrokken kan worden. Mede door inbreng van de PO-Raad is de veldaanvraag bij SLO tot stand gekomen en is de subsidie voor het Op Maat-traject Opbrengstgericht werken toegekend. Voor de situering van nieuwkomers in het referentiekader voor passend onderwijs en de invulling van het zorgprofiel is LOWAN in overleg.

## **Gemeente**

Gemeenten voeren de regie over het budget van Onderwijsachterstandenbeleid (OAB). In overleg met de schoolbesturen kunnen deze gelden ingezet worden voor VVE en/of schakelklassen. In de nieuwe OKE-wet hebben de gemeenten meer vrijheden gekregen. In veel gemeenten worden deze gelden ingezet voor de opvang van nieuwkomers, maar er is vaak onduidelijkheid hierover.

LOWAN heeft regelmatig contact met gemeenteambtenaren over de financiering van het onderwijs en bovenschoolse afspraken met schoolbesturen. Het valt op dat er vaak voor korte termijn oplossingen wordt gekozen. Maar er zijn ook gemeenten die investeren in een structurele, lange termijn voorziening van het onderwijs. Omdat het voor LOWAN niet mogelijk is om met alle gemeentebesturen contacten te onderhouden, is de VNG als belangenvereniging voor gemeentebesturen de gesprekspartner.

In het kader van Passend Onderwijs wordt onder verantwoordelijkheid van de gemeente via het Zorgadviesteam (ZAT) en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) het aanbod aan opgroei- en opvoedingsondersteuning gerealiseerd. De gemeenten plaatsen dit op de Lokaal Educatieve Agenda (LEA) en hebben ook een belangrijke taak in het leerlingenvervoer, leerplicht en huisvesting.

Voor de huisvesting en leerlingenvervoer van nieuwkomers uit woningen die bovenschools opgevangen worden maken gemeenten uiteenlopende afspraken met schoolbesturen. Over de huisvesting, opvang en het onderwijs van nieuwkomers uit centra maakt de gemeente afspraken met het COA.

De gemeenten hebben een taakstelling voor huisvesting van nieuwkomers. De inburgering en ondersteuning van nieuwkomers binnen de verschillende gemeenten wordt verschillend georganiseerd. Van een verantwoordelijke ambtenaar tot een bureau voor integratie nieuwkomers al dan niet geïntegreerd met VluchtelingenWerk Nederland.

## **VNG / Oberon**

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten ondersteunt haar leden en behartigt hun belangen. Ze heeft verschillende beleidsvelden, waaronder de gezondheid en integratie van nieuwkomers en de lokale uitvoering van het asielbeleid. Ze houdt statistieken bij, ondermeer over de bevolking en landen van herkomst binnen de verschillende gemeenten.

Omdat er de afgelopen jaren veel verschuivingen hebben plaatsgevonden binnen de VNG heeft LOWAN een verkennend overleg met VNG gehad. In dit overleg werd duidelijk dat OBERON de gemeenten ondersteund bij de uitvoering van de Lokaal Educatieve Agenda (LEA) en dit heeft ondermeer geresulteerd in een expertmeeting met gemeente- en schoolbesturen. De uitkomsten hiervan worden gepubliceerd in vakbladen.

## **INGRADO**

INGRADO is een brancheorganisatie voor leerplicht en voortijdig schoolverlaten en is hiervoor dé gesprekspartner voor de landelijke overheid, gemeenten, regio's en ketenpartners. Ze heeft intensief contact met OCW, Justitie en politieke partijen. Ze brengt gevraagd en ongevraagd advies uit.

Voor LOWAN een belangrijke gesprekspartner over oplossingen voor leerlingen die door asielprocedures niet naar school (mogen) gaan en ook door de procedure en de vele verhuizingen veel verzuimen. Met INGRADO wordt ook overlegd over een pro-actieve opstelling van leerplichtambtenaren bij inschrijving van een gezin met nieuwkomers in een gemeente. Nu komt het veel voor dat het lang duurt of niet duidelijk wordt op welke school

een kind aangenomen wordt. De school waar de leerling vandaan komt kan dan geen onderwijskundig rapport doorgeven en de ontvangende school heeft onvoldoende informatie om aan te sluiten bij het al ingeslagen onderwijstraject. Hierdoor gaat er, naast het verzuim, ook nog veel kostbare onderwijstijd verloren. Middels hun nieuwsbrief zijn leerplichtambtenaren hierover ingelicht en uitgenodigd om zich pro-actief op te stellen.

## **COA**

Het COA is verantwoordelijk voor de plaatsing, de kwaliteit en de continuïteit in de opvang van de kinderen van asielzoekers. Ze staat voor een moeilijke opgave om dit te realiseren bij een wisselende instroom van asielzoekers en aflopende contracten met gemeenten en instellingen die meewerken aan de huisvesting. Vaak worden er korte termijn afspraken gemaakt. LOWAN heeft regelmatig overleg met de landelijke organisatie van COA en heeft begrip voor de moeilijke taak waar ze voor staan. Toch zal er structureel meer rekening gehouden moeten worden met de belangen van de kinderen.

De 'stoelendans' van krimp-groei-start-sluiten, het 'rondpompen' van kinderen en de steeds wisselende doelgroepen in centra vormen het grootste struikelblok voor het realiseren van goed eerste opvangonderwijs. Een betere afstemming over het plaatsingsbeleid op de verschillende centra zou de eerste stap kunnen zijn. LOWAN heeft hierbij ondersteuning gevraagd van Inspectie, OCW, PO Raad, INGRADO en VNG. Het blijkt echter erg moeilijk te zijn om via deze weg het plaatsingsbeleid van het COA te beïnvloeden. De aanbevelingen uit het onderzoek 'Kind in AZC' biedt aangrijpingspunten voor verbetering. Daarnaast verwacht het COA dat door het nieuwe opvangmodel het aantal verhuizingen sterk zal worden teruggedrongen.

## **Unicef en het onderzoek 'Kind in AZC'**

Op 20 juni 2009 is het project 'Verbeter de situatie van kinderen in gezinnen die in asielzoekerscentra leven', kortweg 'Kind in AZC', van start gegaan. Het project is een samenwerking van Stichting Kinderpostzegels Nederland, het COA en Unicef Nederland. Unicef voert het project uit. Naast de drie opdrachtgevers is er nauw samengewerkt met andere organisaties, waaronder LOWAN. Het project heeft in beeld gebracht hoe de kinderen in Nederland in een asielzoekerscentrum leven en wat er beter kan. Doel van het project was om hun situatie meer in overeenstemming te brengen met het Kinderrechtenverdrag. Naast interviews op de centra en van deskundigen hebben alle scholen een vragenlijst toegezonden gekregen. LOWAN is intensief bij dit project betrokken geweest en tijdens de expertmeetings werd duidelijk dat het plaatsingsbeleid voor kinderen de grootste boosdoener is.

Er is vastgelegd dat op basis van de voorstellen tot verbetering van de leefsituatie van de kinderen het COA en andere ketenpartners hiermee aan het werk zullen gaan. Op 12 juni zijn de resultaten aangeboden aan staatssecretaris Albayrak. Dit onder grote belangstelling van veel organisaties.

LOWAN verwacht dat vanuit deze invalshoek de onderwijskansen voor de leerlingen zullen verbeteren.

## **VluchtelingenWerk Nederland**

VluchtelingenWerk Nederland is een belangrijke ondersteuner in het veld en vanuit de regionale en lokale afdelingen hebben de medewerkers veel contact met de doelgroep. De medewerkers ondersteunen de asielzoekers in centra en in gemeenten. Door de Wet Inburgering zijn er grote verschillen per gemeente ontstaan en nu zijn er gemeenten waar VWN alle migranten begeleidt bij de inburgering, maar ook gemeenten waar ze alleen de maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen doet. De medewerkers kunnen een grote invloed op de schoolkeuze hebben en kunnen de ouders ondersteunen bij hun gesprekken met school. Ook hier is het belangrijk dat de medewerkers op de hoogte zijn van de activiteiten van LOWAN.

Een gemeenschappelijk ervaren zorg is het uitplaatsen van uitgenodigde vluchtelingen in kleine dorpen waar VWN niet actief is. Ook voor de uit plaatsende school (de kinderen zijn dan gemiddeld 3 maanden in Nederland) is het erg moeilijk om zicht te krijgen op de school waar de leerling geplaatst wordt, met alle gevolgen van dien.

Kortom, de doelgroep van LOWAN is moeilijk grijpbaar en valt weinig op. Het gaat om een relatief kleine groep leerlingen (ongeveer 10.000 leerlingen van de 1.6 miljoen leerlingen in het primaire onderwijs) die afhankelijk zijn van een min of meer tijdelijk afwijkend passend onderwijsaanbod. De kwaliteit daarvan is vaak zorgelijk. In deze groep leerlingen komen relatief veel 'echte' zorgleerlingen voor. We hebben te maken met een zeer breed en zeer complex werkterrein waarin tal van actoren een belangrijke rol spelen, maar waarbij de doelgroep slechts marginaal in beeld is. Ook het rondzwerven door Nederland maakt het er bepaald niet gemakkelijker op.

LOWAN-PO ziet zich dan ook voor de volgende uitdagingen gesteld:

1. Het positioneren van het onderwijs aan nieuwkomers binnen de kaders van passend onderwijs.
2. De positionering van dit onderwijs als een gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid.
3. Het stimuleren van regionale voorzieningen met een adequate facilitering, met deskundige leerkrachten en een goede kwaliteitsborging.
4. Het stimuleren van een stabiel plaatsingsbeleid voor de kinderen in de centra van COA, waardoor de realisering van goed onderwijs daar ook mogelijk gemaakt wordt.
5. Het leveren van een inhoudelijke bijdrage aan de kwaliteit van het onderwijs, gebruik makend van de goede voorbeelden uit de praktijk en waar nodig door nieuwe ontwikkelingen in gang te zetten.

LOWAN heeft hier al verschillende stappen in gezet en wil in een goede samenwerking met haar gesprekpartners verder bijdragen aan het verbeteren van de onderwijskansen van de nieuwkomers. Gezamenlijk staan we daarbij voor de keuze:

- of we maken de leus waar dat voor **alle** leerlingen de kansen op de beste ontwikkeling centraal staan;
- of we moeten accepteren dat dit **niet** voor alle kinderen geldt ...

... maar de grote successen die we bereiken met kwalitatief goed eerste opvangonderwijs maken wel duidelijk dat we dan veel kinderen in de kou laten staan.

Rob Andriol,  
Coördinator LOWAN PO  
20 september 2010