

# Quick scan

## Tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor asielzoekerskinderen

Bianca Leest & Annemarie van Langen

Nijmegen, december 2017



Projectnummer: 2017.710

© 2017 KBA Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vernieuwvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt te Nijmegen.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

## Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Onderzoeksaanpak	2
2.1	Achtergrond	2
2.2	Onderzoeksvragen	2
2.3	Onderzoeksopzet	3
3	De drie cases	4
4	Samenwerking en rolverdeling	5
4.1	Gemeente	5
4.2	Besturen	6
4.3	Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)	8
4.4	Wisselwerking landelijk – regionaal niveau	9
5	Beschouwing per thema	10
5.1	Huisvesting en vervoer	10
5.2	Personeel	11
5.3	Leerlingbekostiging	12
5.4	Op school	12
6	Reflectie en aanbevelingen	15
6.1	Succesfactoren	15
6.2	Verbeterpunten en aanbevelingen	16



# 1 Inleiding

Kinderen van asielzoekers die leer-/kwalificatieplichtig zijn (leeftijd van 5 tot 18 jaar) hebben recht op onderwijs. Voor hen geldt de leerplicht. Het streven van de overheid is om kinderen zo snel mogelijk nadat ze een veilige en rustige opvang hebben bereikt, onderwijs te laten volgen. De Europese richtlijn is dat dit binnen drie maanden dient te gebeuren. In tijden dat Nederland te maken heeft met een groot aantal asielzoekers, zoals in 2015 en 2016, wordt grote druk uitgeoefend op de capaciteit en flexibiliteit van partijen die dienen te zorgen voor onderwijs aan asielzoekerskinderen. Er moeten in hoog tempo tijdelijke onderwijsvoorzieningen worden ingericht en/of bestaande onderwijsvoorzieningen worden uitgebreid. Het ministerie van OCW wilde lering trekken uit de periode 2015-2016. Het ministerie heeft daarom aan KBA Nijmegen gevraagd een quick scan uit te voeren met als doel *'om lessons learned op te halen op plekken waar (een) tijdelijke onderwijsvoorziening(en) is (zijn) opgezet of waar onderwijsvoorzieningen tijdelijk aanzienlijk zijn uitgebreid'*. De quick scan richt zich op onderwijsvoorzieningen in het primair en voortgezet onderwijs en heeft geresulteerd in dit rapport en een bijlage in de vorm van een handreiking.

## 2 Onderzoeksaanpak

### 2.1 Achtergrond

Na aankomst in Nederland worden vreemdelingen die asiel vragen in eerste instantie opgevangen in een centrale ontvangstlocatie (de COL's in Ter Apel, Budel-Cranendonk en Veenhuizen). In afwachting van de uitkomst van het asielverzoek verblijft de asielzoeker in reguliere opvang (een locatie die minimaal twee jaar door het COA wordt geëxploiteerd), een noodopvang (sobere, tijdelijke opvang voor 6 tot 12 maanden) of crisisnoodopvang (grootschalige opvang voor enkele dagen die alleen in tijden van zeer grote instroom bestaat).

Reguliere opvang voor asielzoekers die zich in de asielprocedure bevinden, vindt in de regel achtereenvolgens plaats in een procesopvanglocatie (POL) en/of een asielzoekerscentrum (AZC). In een AZC kunnen ook statushouders (asielzoekers met een (tijdelijke) verblijfsvergunning) verblijven die in afwachting zijn van een woning. Daarnaast bestaan er opvanglocaties voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv'ers) en voor asielzoekers wiens asielverzoek is afgewezen.

Het recht op onderwijs voor kinderen geldt altijd, los van de uitkomst van de procedure, binnen drie maanden na de indiening van de asielaanvraag, maar liefst zo snel mogelijk. Zowel in de noodopvanglocatie als in de reguliere opvanglocatie (AZC) gaan de kinderen naar school. In deze quick scan ligt de focus op asielzoekerskinderen, die (nog) geen verblijfsstatus hebben en verblijven op een van de COA-opvanglocaties.

### 2.2 Onderzoeksvragen

In 2015 en 2016 heeft het COA vanwege de grote instroom van asielzoekers veel tijdelijke opvanglocaties geopend waarbij vervolgens ook de noodzaak tot het inrichten van tijdelijke onderwijsvoorzieningen ontstond of bestaande onderwijsvoorzieningen voor asielzoekerskinderen tijdelijk uitgebreid moesten worden.

Met de quick scan is teruggekeken op 2015 en 2016 en zijn ervaringen met de tijdelijke onderwijsvoorzieningen en 'lessons learned' opgehaald. Daarbij stonden de onderstaande vijf vragen van het ministerie van OCW centraal:

1. Wat is nodig in de samenwerking tussen betrokken partijen om een – uitbreiding van een – tijdelijke onderwijsvoorziening voor leerlingen in een opvanglocatie van het COA in te richten voor het primair en voortgezet onderwijs?
2. Wie is de kartrekker in de regio? Wie heeft welke rol gespeeld? Hoe zat de besluitvorming in elkaar?
3. Wat ging goed en wat is (achteraf) niet nodig geweest? Wat zijn succesfactoren, knelpunten en 'lessons learned'?

4. Wat kan er geleerd worden van de wisselwerking tussen Rijk/COA/OCW en de regio?
5. Wat is er nodig om een tijdelijke onderwijsvoorziening in te richten op het terrein van huisvesting, personeel en materiaal?

### 2.3 Onderzoeksopzet

In overleg met het ministerie zijn drie cases geselecteerd waarop we ons in de quick scan hebben gericht. Dit waren Nijmegen, Terneuzen en Harderwijk/Zeewolde. De laatste twee gemeenten zijn samen als een case gedefinieerd omdat het zeer nabije gemeenten betrof die een vo-voorziening hebben gedeeld en waarbij deels dezelfde personen waren betrokken.

In de voorbereidende fase van de quick scan is deskresearch uitgevoerd om reeds beschikbare informatie over tijdelijke onderwijsvoorzieningen in het algemeen en van de drie cases in het bijzonder te inventariseren. Daarnaast is in de voorbereiding gesproken met vertegenwoordigers van de PO-Raad, VO-raad, OCW en LOWAN. Op deze manier is al veel informatie verzameld ter voorbereiding van de gesprekken bij de geselecteerde gemeenten, voor de ontwikkeling van een interviewleidraad en voor een eerste beantwoording van de onderzoeksvragen. Bij elke case zijn gesprekken gevoerd met sleutelfiguren bij de gemeente(n), schoolbesturen en scholen die bij de opzet van de voorziening betrokken waren. Deze gesprekken zijn gevoerd aan de hand van een interviewleidraad en een eerste opzet van de handreiking, zodat steeds alle onderwerpen die spelen bij het opzetten van een tijdelijke onderwijsvoorziening aan bod kwamen en de handreiking steeds verder kon worden aangevuld. De quick scan heeft dus twee producten opgeleverd: voorliggend rapport en een handreiking.

In de handreiking is een overzicht gegeven van relevante onderwerpen, tips en overwegingen op basis van de inzichten uit de quick scan, bestemd voor toekomstige betrokkenen. Dit rapport, gebaseerd op ervaringen uit het recente verleden bij drie cases dient als een onderbouwing bij die handreiking. Het laat zien hoe de samenwerking en taakverdeling tussen de voornaamste partijen is verlopen en waar zij tegenaan liepen ten tijde van de hoge instroom. We hanteren in grote lijnen de onderzoeksvragen om de resultaten te bespreken. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de samenwerking en rolverdeling van de verschillende betrokken partijen in de regio of gemeente waar de tijdelijke onderwijsvoorzieningen gerealiseerd moesten worden en wordt specifiek ingezoomd op de wisselwerking tussen het regionale/lokale niveau en landelijke niveau (OCW, COA). Hoofdstuk 5 kijkt terug op de verdere ervaringen bij het opzetten van de tijdelijke onderwijsvoorzieningen en beschrijft deze aan de hand van de voornaamste thema's zoals ook in de handreiking benoemd: huisvesting en vervoer, personeel, leerlingbekostiging, en zaken die op de school spelen.

Het rapport sluit af met een beknopte reflectie op de resultaten in de vorm van een overzicht van succesfactoren en verbeterpunten met aanbevelingen.

Begrippen en regelingen worden in de handreiking uitgelegd. Om verdubbeling zoveel mogelijk te beperken, wordt in dit rapport voor uitleg van begrippen en regelingen naar de betreffende paragrafen in de handreiking verwezen.

## 3 De drie cases

### **Terneuzen**

Eind 2015 is een tijdelijke opvanglocatie voor 700 asielzoekers gevestigd in een vakantiepark in Hoek, een dorp in de gemeente Terneuzen. Midden januari zijn de leerlingen in de vo-leeftijd gestart op de bestaande ISK. De po-leerlingen zijn gestart op het nieuw opgerichte Taal Expertise Centrum (TEC), gevestigd in een leegstand schoolgebouw. Beide scholen zijn gevestigd in Terneuzen. Het TEC was een samenwerking tussen twee schoolbesturen, en ook in de ISK is samengewerkt met een ander bestuur dat een klas heeft overgenomen toen de maximale leerlingcapaciteit op de ISK was bereikt. De opvang sloot onverwacht in de zomer waardoor de leerlingen na de zomervakantie niet meer zijn teruggekeerd, de po-locatie is gesloten en de ISK weer (tijdelijk) werd teruggebracht naar de eerdere omvang.

### **Nijmegen**

In Nijmegen is van oktober 2015 tot mei 2016 een noodopvanglocatie gevestigd in een tentenkamp in Heumensoord. Toen in het najaar duidelijk werd dat de opvanglocatie langer zou blijven dan aanvankelijk gepland, is er een gezamenlijke po-vo-school opgericht in een leegstaand schoolgebouw, op enkele kilometers afstand van de opvanglocatie. De school heeft bestaan van midden januari tot eind april 2016 en heeft op de piek van de instroom in Heumensoord 600 leerlingen gehad. De school en de opvanglocatie sloten uiteindelijk eerder dan gepland.

### **Harderwijk – Zeewolde**

In Zeewolde is na de zomer 2015 begonnen met het opstarten van een AZC-school. De school is uiteindelijk vrijwel gelijk met het AZC geopend in maart 2016. In Harderwijk is in het najaar van 2016 gestart met de onderwijsvoorzieningen onderbouw en bovenbouw verdeeld over twee reguliere scholen, van twee samenwerkende schoolbesturen. De vo-leerlingen uit beide gemeenten gaan naar de ISK in Harderwijk, die daarnaast ook andere groepen uit de regio ontvangt en de capaciteit heeft uitgebreid.



## 4 Samenwerking en rolverdeling

In dit hoofdstuk beschrijven we de voornaamste partijen die betrokken zijn bij het inrichten van tijdelijke onderwijsvoorzieningen en de rollen die zij in dit proces hebben vervuld. In een aparte paragraaf gaan we in op de samenwerking tussen het landelijk niveau (COA, Ministerie van OCW) en de regio/gemeenten.

### 4.1 Gemeente

In eerste instantie wordt de gemeente door het COA gepolst voor de vestiging van een tijdelijke opvanglocatie. In 2015 en 2016, toen de instroom van asielzoekers uit met name Syrië en Eritrea in Nederland hoog was, moest snel worden gehandeld. De periode tussen het verzoek van het COA aan de gemeente en het realiseren van de opvang bedroeg vaak slechts enkele maanden. Dit betekende dat de gemeente ook vlot contact moest leggen met de schoolbesturen om te kunnen voorzien in onderwijs, zo snel mogelijk na aankomst van de kinderen in de opvang. Overigens is in dit voorbereidende stadium nog niet precies duidelijk hoeveel kinderen verwacht worden. Het COA en de gemeente realiseren een opvang met een bepaalde capaciteit en het COA rekent met een gemiddelde van 10-12% kinderen in de po-leeftijd en 7% in de vo-leeftijd. Dit is echter een schatting en aantallen konden uiteindelijk soms hoger of lager uitvallen, afhankelijk van de groep asielzoekers die opgevangen werd. Wanneer het alleen gezinnen betrof, konden de aantallen kinderen hoger uitkomen, of lager wanneer er veelal alleenstaande mannen werden opgevangen.

De gemeente is ook de schakel tussen schoolbesturen en het COA. Bij de eerste overleggen was meestal de locatiemanager van het COA aanwezig. Vanuit de gemeente zijn wethouder, beleidsmedewerkers en leerplichtambtenaren betrokken partijen. Het overleg gericht op onderwijs was in feite een afsplitsing van het overleg met betrekking tot het realiseren van de opvanglocatie. Gemeenten konden kiezen voor een gescheiden overlegstructuur met een bestuurlijk overleg van wethouder en schoolbesturen en een ambtelijk overleg van beleidsmedewerker(s) of projectleider van de gemeente, de (beoogde) schooldirecteur(en) en de COA-locatiemanager. De overleggen konden ook gecombineerd worden waarbij alle functionarissen samen om de tafel zaten. Belangrijk is een flexibele en efficiënte overlegvorm te kiezen, gezien de vaak korte voorbereidingstijd.

De gemeente heeft in dit proces waarin partijen worden samengebracht vooral een faciliterende rol gehad. De gemeente initieerde en organiseerde de overleggen en kon bijvoorbeeld al contact leggen met LOWAN, OCW of de adviseur over onderwijszaken van het COA om gezamenlijk in beeld te krijgen wat er op de gemeente en besturen af komt bij het (tijdelijk) geven van onderwijs aan asielzoekerskinderen. Ook coördineerde de gemeente de externe communicatie, zodat er één geluid naar buiten kwam, of het nu om de opvang, of de schoolvoorzieningen gaat. Vooral wanneer er mogelijk weerstand bij inwoners en ouders bestaat, is het verstandig om hier goede afspraken over te maken.

De gemeente is verantwoordelijk voor de onderwijshuisvesting en het aanvragen van de vergoedingen die vanuit de landelijke overheid worden toegekend. In de paragraaf 'huisvesting' wordt

verder ingegaan op de ervaringen met betrekking tot het kiezen, inrichten en financieren van de schoollocatie.

De verdere financiële betrokkenheid van de gemeenten varieerde tussen de cases. In één case was vooraf een convenant gesloten waarin de gemeente borg stond voor kostenneutraliteit voor de schoolbesturen en concreet voor fte's voor de opstart en minimaal twee groepen. In de andere cases heeft de gemeente bepaalde schoolspullen gesponsord of een verbouwing gefinancierd.

De samenwerking tussen gemeenten en schoolbesturen is door betrokkenen positief ervaren, waarbij de rol van de gemeente, zeker bij de twee 'kleinere' cases vrij beperkt en vooral faciliterend was. De invulling van het onderwijs lag volledig bij de besturen. Bij één schooldirecteur werd een gebrek aan visie op onderwijs vanuit de gemeente ervaren, hoewel dit vooral betrekking had op het ontbreken aan (een visie op) voorschoolse educatie.

## 4.2 Besturen

Een belangrijke eerste keuze was welke besturen betrokken worden bij het voorzien in het onderwijs. De gemeente kan ervoor kiezen om eerst gericht de po- en vo-besturen te benaderen die al een ISK (vo) verzorgen of al ervaringen hebben met het onderwijs aan anderstalige kinderen in het po en dit vervolgens breed voor te leggen aan de andere schoolbesturen in de gemeente (po) en regio (vo). Of andersom: de gemeente nodigt eerst alle besturen uit en inventariseert vervolgens welke besturen interesse hebben.

De besturen met ervaring in het onderwijs voor deze doelgroep werden gezien als de meest geëigende partijen om dit onderwijs te gaan verzorgen en in de praktijk hebben zij de drie cases ook opgepakt. Dit is echter geen vanzelfsprekendheid. Zeker in gebieden waar sprake is van krimp telt elke leerling en zullen schoolbesturen wellicht een tijdelijke uitbreiding willen aangrijpen om hun leerkrachten aan het werk te kunnen houden. Wanneer de gemeente financiële of materiele ondersteuning biedt aan het schoolbestuur dat het nieuwkomersonderwijs gaat verzorgen, moeten de andere besturen daarmee akkoord gaan (omdat hiermee afstand wordt gedaan van het gelijkheidsbeginsel). De onderlinge afstemming tussen de besturen was belangrijk en lijkt in de cases in het onderzoek goed te zijn verlopen.

Welke scenario's zijn mogelijk? In het po kunnen kinderen verdeeld worden over reguliere scholen en klassen, met aanvullend NT2-onderwijs. Voor de grotere aantallen instromers bij de drie cases uit dit onderzoek was dit geen reële optie. Daarbij is het in Nederland gebruikelijk dat deze doelgroep tijdelijk intensief taalonderwijs krijgt, dat plaatsvindt in aparte taalklassen. Deze taalklassen kunnen ondergebracht worden in een reguliere school of in een apart gebouw, mogelijk gevestigd op het AZC. In het vo wordt meestal aangesloten bij het bestaande ISK onderwijs. De nieuwe ISK-groepen kunnen ondergebracht worden op een aparte locatie of aansluiten bij een bestaande ISK als daar voldoende ruimte is (en die bestaande ISK kan dan weer gevestigd zijn op een reguliere schoollocatie of een aparte schoollocatie).

Bij twee cases in de quick scan was het po verdeeld over twee schoolbesturen. In het ene geval hebben de twee besturen een gezamenlijke voorziening opgezet, in de andere gemeente zijn de leerlingen verdeeld over twee scholen; één school ving de onderbouwleerlingen op, de andere school de bovenbouwleerlingen. Op die manier werd het financiële risico gespreid, kon er binnen

twee besturen personeel geworven worden en konden bij de tweede case de taalklassen op twee bestaande scholen inschuiven, zonder dat de asielleerlingen de schoolpopulatie gingen overheersen. In het vo is dit anders verlopen omdat bij alle drie de cases werd aangesloten bij de besturen die de ISK in de regio verzorgen. Bij één vo-bestuur gingen de leerlingen in principe naar de bestaande ISK maar is volgens afspraak - toen de capaciteit op de ISK bereikt was - een groep opgenomen door een school van een ander bestuur die ook een NT2-gekwalificeerde leeraar in dienst hadden.

Uit bovenstaande blijkt al dat de visie op het nieuwkomersonderwijs en de invulling van de onderwijsvoorziening geen puur pedagogisch/didactische keuze is maar dat hier ook andere, meer pragmatische overwegingen spelen; naast de keuze om met meerdere besturen samen te werken, speelt ook de aanwezigheid van geschikte huisvesting een grote rol, waarover meer in paragraaf 5.1.

Het regionale samenwerkingsverband heeft in de drie cases geen rol van betekenis gespeeld. Door het onderwijs op te zetten met een beperkt aantal actoren (één of twee po- en één of twee vo-besturen), was er een grote slagkracht waardoor men eenvoudig taken kon verdelen, kon afstemmen en de noodzakelijke snelheid in het proces kon houden. Voornaamste drijfveer in dit alles was de motivatie van de betrokken schoolbesturen. Allen benadrukten te hebben gehandeld uit een sterk gevoelde maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor het onderwijs voor deze kinderen. Natuurlijk, zo gaf een bestuurder aan, is iedereen continu risico-inschattingen aan het maken. Er heerste in de periode waarop wordt teruggekeken onzekerheid over de beschikbare budgetten onder de schoolbesturen. Dit speelde met name een rol in periode 2015-2016 waarin er verschillende opeenvolgende financiële regelingen waren. De intrinsieke motivatie van deze besturen maakte echter dat ze de verantwoordelijkheid voor een tijdelijke onderwijsvoorziening op zich wilden nemen. Een goede band tussen de samenwerkende schoolbesturen onderling en vertrouwen in de gemeente waren daarbij ondersteunend. Bij een case was al sprake van een goede band tussen de twee betrokken po-besturen omdat zij vanwege krimp van de leerlingaantallen in de regio al samenwerkten. In een ander geval is de gezamenlijke aanpak van het asielzoekersonderwijs juist een succesvolle aanzet geweest om twee schoolbesturen die voorheen nauwelijks samenwerkten nader tot elkaar te brengen.

Anders gezegd, andere besturen schrokken soms terug voor deelname niet alleen vanwege het ontbreken van de benodigde inhoudelijke expertise maar ook vanwege de financiële risico's die het met zich mee zou brengen. Want, naast maatschappelijke betrokkenheid en inhoudelijke expertise, was een solide financiële basis noodzakelijk omdat de schoolbesturen de onderwijsvoorziening moesten voorfinancieren. Huisvestingsvergoedingen en leerlingbekostiging worden namelijk pas uitbetaald als leerlingen daadwerkelijk naar school gaan. Voor kleine besturen of eenpitters, zo werd in de gesprekken aangegeven, is het dan ook nauwelijks een reële optie om verantwoordelijkheid te nemen voor een tijdelijke school of klas.

Naast de keuze van de besturen die het onderwijs gaan oppakken en daarmee samenhangend de keuze voor de invulling en huisvesting van de onderwijsvoorziening, was het aanstellen van een kwartiermaker/directeur/locatieleider voor de nieuwe onderwijsvoorziening een volgende belangrijke stap. In alle gevallen waar sprake was van een nieuwe schoollocatie is dit snel gebeurd en kreeg de nieuwe directeur meteen de opdracht om een schoolplan en begroting op te stellen en personeel te gaan werven.

### 4.3 Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)

De samenwerking met het COA op het lokale niveau werd door de scholen en schoolbesturen in alle drie de cases met name in het begin als lastig ervaren. Er werd in de quick scan begrip getoond voor lastige situatie van het COA, dat moest reageren op een grote en onvoorspelbare instroom van asielzoekers. Men zag echter mogelijkheden voor verbetering, met name als het gaat om de communicatie en informatievoorziening. Bij twee van de drie cases zat het COA vanaf het begin aan tafel bij de overleggen over het onderwijs. Bij de derde case werd het COA in de aanloop van het proces als 'de grote afwezige' bestempeld. Bij twee cases werd aangegeven dat er gedurende de looptijd van de tijdelijke onderwijsvoorziening wisselingen bij het COA waren waardoor zij een aantal keren te maken kregen met een nieuw contactpersoon.

Onduidelijkheid over het aantal leerlingen dat zou instromen, wanneer de leerlingen zouden arriveren en de school moest starten, leidde tijdens de voorbereidingsfase tot frustraties bij gemeenten, besturen en scholen en was de oorzaak van financiële onzekerheid bij de besturen. Bij een case werd de komst van het AZC enkele keren uitgesteld waardoor al aangestelde leerkrachten tijdelijk elders ingezet moesten worden omdat er vervanging voor hun reguliere onderwijs was geregeld, contracten verlengd moesten worden en de school tegen de ketenbepaling van de Wet Werk en Zekerheid aan liep.

Tijdens de looptijd van de onderwijsvoorzieningen bleef informatievoorziening regelmatig gebrekkig waardoor scholen onvoldoende op de hoogte waren wanneer kinderen vertrokken en geen afscheid konden nemen of soms juist al op de hoogte waren van een komend vertrek en afscheid gingen nemen terwijl het kind zelf nog niet op de hoogte was. Andere knelpunten waren de beperkte informatie-uitwisseling over de (medische) situatie van kinderen in de opvang, de beperkte samenwerking bij dossieroverdracht en bij één case verliep de toegang tot het AZC (dat niet vrij toegankelijk is) lastig, volgens de betrokken school. Bij een andere case is vanuit het vo actief geïnvesteerd in de contacten met het COA op het AZC, hebben leerkrachten regelmatig het AZC bezocht, zijn de banden versterkt en is de samenwerking vervolgens verbeterd.

De voortijdige sluiting van de opvang en daarmee van de school/klassen (bij twee cases het geval) heeft naast de personele en financiële consequenties in de eindfase van het proces tot onbegrip bij de scholen geleid. In één van de twee gemeenten gebeurde dit onverwacht gedurende de zomervakantie waardoor de leerkrachten geen afscheid konden nemen van leerlingen. Het COA probeert kinderen juist in de schoolvakanties te verhuizen zodat hun schoolperiode niet door een verhuizing wordt onderbroken. Voor de scholen is het belangrijk om hier voor aanvang van de vakantie van op de hoogte te zijn. Betrokkenen bij de drie cases zagen in dat het COA vanuit andere, bedrijfseconomische overwegingen moest werken en ook binnen het huidige politieke klimaat moest opereren. Zij gaven echter in de gesprekken aan dat het onderwijs een (te) lage prioriteit had in het opvangbeleid. Het beleid van het COA en de beslissingen ten aanzien van het vestigen en opheffen van opvanglocaties (en als gevolg daarvan de onderwijsvoorzieningen) werden als top-down en ongecoördineerd ervaren. Onderwijsvoorzieningen die net begonnen te lopen moesten weer gesloten worden omdat de opvang werd gesloten, terwijl betrokkenen zagen dat er elders een nieuwe opvang werd geopend en een nieuwe school moest worden opgestart. Expertise ging soms verloren omdat contracten beëindigd moesten worden en op de andere plek weer ontwikkeld moest worden.

#### 4.4 Wisselwerking landelijk – regionaal niveau

“Niet te veel pampieren, hou het basic’ versus ‘we moeten onderwijs en zorg bieden”.

In het kort verwoordt dit citaat de spagaat waarin de gemeenten en schoolbesturen zich bevonden. De schoolbesturen en scholen die - vaak in zeer korte tijd - de benodigde onderwijsvoorzieningen op poten hebben gezet, voelden zich verantwoordelijk voor hun leerlingen, die vaak een zware reis achter de rug hadden en mogelijk traumatische ervaringen moesten verwerken. Ze deden hun best om hen zo goed mogelijk onderwijs, structuur en veiligheid op school te bieden. Dit moest echter plaatsvinden tegen de achtergrond van een maatschappelijk en politiek debat over de opvang van asielzoekers. In 2015-2016 was in feite sprake van een crisissituatie, zo wordt het door enkele geïnterviewden benoemd, en de verantwoordelijkheid voor het oplossen van die situatie lag volgens hen te veel bij de gemeenten en - voor het onderwijs - bij de schoolbesturen. Er was op dat moment onduidelijkheid over financiële regelingen bij de schoolbesturen en zij hebben soms grote financiële risico's genomen. Vereenvoudigde en beter passende regels voor bekostiging zijn later gekomen.

Verder gaven verschillende betrokkenen aan dat ze veel hebben gehad aan de adviseur over onderwijszaken van het COA. De gemeenten en scholen hebben daarnaast gebruik gemaakt van de adviezen van accountmanagers van OCW. Wel liepen ze tegen hun beperkte mandaat aan; de accountmanagers konden adviseren maar geen toezeggingen doen over toekenning van middelen waardoor de onzekere situatie voor de schoolbesturen bleef bestaan. Ook lijkt de financiële afhandeling van de onderwijsvoorzieningen in de drie cases veel tijd in beslag te hebben genomen. De tijd tussen peildata en uitbetaling van leerlingbekostiging was te lang volgens betrokkenen. In de periode 2015-16 hebben veel scholen aanvragen ingediend voor de toen nog geldende maatwerkregeling voor leerlingbekostiging; bij twee cases liepen ten tijde van de quick scan nog procedures ten aanzien van inmiddels opgeheven onderwijsvoorzieningen.

Bij alle cases is er in de beginfase gebruikt gemaakt van de diensten van LOWAN, in de vorm van een presentatie aan schoolbesturen en gemeente, het volgen van workshops van LOWAN en /of twee ondersteuningstrajecten die LOWAN aanbood: het ‘vliegende keep’ team en ‘adopteer een school’. In het eerste traject werden gemeenten en besturen ondersteund door een aantal (tijdelijk aangestelde) adviseurs en in het tweede werden ervaren scholen gekoppeld aan startende scholen, om expertise te delen. De inzet en informatievoorziening vanuit LOWAN werd gewaardeerd, maar betrokkenen vanuit de cases gaven ook aan dat LOWAN in 2015-2016 soms te weinig capaciteit had, daardoor niet altijd proactief kon handelen en soms handelingsverlegen was. De website van LOWAN, bijvoorbeeld, biedt inmiddels veel meer informatie dan in die periode.

De ervaringen met de Inspectie van het Onderwijs waren wisselend bij de drie cases, wellicht mede door hun eigen attitude ten opzichte van de Inspectie. Bij twee cases is meteen bij aanvang actief contact gezocht met de Inspectie door de scholen. Bij één van deze twee wordt aangegeven dat zij de Inspectie hebben benaderd om te inventariseren wat hun eisen waren voor dit soort scholen en hoe ze aankeken tegen verzuim(registratie) op de tijdelijke school. Een directeur van een school uit de andere case geeft aan dat hij de Inspectie meteen heeft uitgenodigd om kennis te maken met de school en advies te geven: ‘je moet ze tot je bondgenoot maken’. Andere scholen waren minder te spreken over hoe snel de Inspectie op bezoek kwam en in hun ogen te weinig rekening hield met de specifieke situatie van het (tijdelijke) onderwijs aan asielzoekerskinderen.

## 5 Beschouwing per thema

In het vorige hoofdstuk hebben we de rollen van de verschillende betrokken partijen en de ervaringen met de onderlinge samenwerking beschreven. In dit hoofdstuk geven we een verdere onderbouwing bij de handreiking en gaan we wat dieper in op de ervaringen bij de drie cases met de voornaamste thema's uit de handreiking.

### 5.1 Huisvesting en vervoer

Met de verantwoordelijkheid voor het bieden van onderwijshuisvesting, hadden de gemeenten ook de verantwoordelijkheid voor de aanvragen van de financiële tegemoetkoming rondom de huisvesting. Voor het po betekende dit dat de gemeente de aanvraag voor de OHBA-regeling bij het COA indiende (zie paragraaf 3.1 in de handreiking). Dit werd door de gemeenten in de drie cases als een duidelijke en werkbare regeling gezien die voldoende voorzag in de kosten en daarmee maakte dat de gemeente de uitgaven kon verantwoorden naar de burgers. Voor het vo was en is de situatie veel minder duidelijk, zo gaven de geïnterviewden aan. In het vo zitten de middelen voor onderwijshuisvesting in het gemeentefonds, wat het voor scholen moeilijker maakt om aanspraak te maken op deze middelen. Het Rijk heeft voor de huisvestingskosten in het vo een tijdelijke voorziening opgesteld voor de schooljaren 2015/2016 en 2016/2017. Hier kunnen gemeenten met terugwerkende kracht een aanvraag voor indienen. In de periode waarop de quick scan betrekking heeft, was deze voorziening nog niet van kracht, wat voor gemeenten nadelig was in een periode waarin juist behoefte was aan helderheid en snelheid. Vanuit één case werd aangegeven dat er is gesoebat over toekenning van incidentele aanvullende middelen voor onderwijshuisvesting en dat het teveel tijd en energie kostte. Het ontbreken van een 'OHBA-achtige' regeling voor de huisvestingskosten in het vo, was een belangrijk knelpunt voor de gemeenten en het vo. Het financiële risico werd in afwachting van de toekenning van budget afgedekt door de gemeenten.

Naast de onderwijskundige visie, samenwerking tussen schoolbesturen en beschikbaarheid van geschikte onderwijslocaties, speelde op de achtergrond ook het politieke klimaat mee en (de verwachtingen over) hoe de lokale inwoners zouden reageren op de komst van asielzoekers. Vragen waar betrokkenen mee zaten waren bijvoorbeeld: Wil je de kinderen op het AZC houden (vaak op een perifere locatie) of juist naar een school in het dorp/stad laten gaan? Hoe wordt hier door inwoners op gereageerd? Hoeveel kan er tweedehands worden gebruikt en wat moet nieuw worden aangeschaft; hoe sober kunnen/moeten de voorzieningen zijn? Wat is een goede verhouding tussen reguliere leerlingen en leerlingen in de taalklas op een schoollocatie; hoe gaan de ouders van reguliere leerlingen hierop reageren?

Het COA is verantwoordelijk voor het vervoer van asielzoekersleerlingen van en naar school, de gemeente voor het vervoer van statushouders. Wanneer een gemeente beide groepen huisvestte kon dit een complexe administratie opleveren. Bij de tijdelijke onderwijsvoorzieningen in de quick scan was de taakverdeling ten aanzien van het vervoer duidelijk omdat het steeds asielzoekerskinderen zonder verblijfsstatus betrof: het COA financierde de chauffeur en de bus, of voor vo-leerlingen de buskaart voor het openbaar vervoer. Voor de kleinsten kon extra begeleiding in de bus gewenst zijn en de verantwoordelijkheid hiervoor was niet formeel geregeld. Bij één case leverde dit gesteggel op over extra kosten voor de inzet van deze begeleiding. Goede afspraken voor vervoer zijn essentieel omdat dit vertrouwen geeft aan de ouders om hun (jonge) kinderen

naar school te laten gaan. Daarbij stimuleren goede regelingen rondom vervoer ook de aanwezigheid van juist de oudere leerlingen, zo was de ervaring op de scholen. Vervoer van ouders naar school voor oudergesprekken of feestdagen of buitenschoolse uitjes voor de leerlingen waren geen standaardonderdeel van de verantwoordelijkheid van het COA. Alternatieven zijn het werven van sponsors voor vervoer voor schooluitjes en het organiseren van ouderavonden op de opvanglocatie. Ook hiervoor is het belangrijk dat dit goed wordt afgestemd met het COA zodat leerkrachten toegang krijgen tot de opvanglocatie.

## 5.2 Personeel

De onzekerheid over de sterk wisselende leerlingaantallen in combinatie met de ketenbepaling van de Wet Werk en Zekerheid vormden samen het belangrijkste knelpunt bij de drie cases als het gaat om het aanstellen van personeel. In alle drie de cases zijn de schoolbesturen geconfronteerd met onverwachte extra kosten omdat de opvang eerder sloot dan gepland, daaraan voorafgaand de leerlingaantallen al sterk terugliepen of omdat de opvang later startte dan voorzien. Dit is in het po lastiger dan in het vo: in het vo krijgen vakleerkrachten vaak een tijdelijke uitbreiding van hun aanstelling, in het po gaat het vaker om volledige aanstellingen. De veilige optie om via uitzendbureaus en payrolling in te huren zodat de samenwerking met de ingehuurde leerkrachten op elk gewenst moment kan worden beëindigd is kostbaarder dan contracten aangaan. Ook bestond er in het po onduidelijkheid over vergoeding van uitkeringskosten door het Participatiefonds. In de periode dat met maatwerkbekostiging werd gewerkt, was dit een onzekere factor voor de schoolbesturen waardoor er in een gemeente (deels) voor tijdelijke contracten werd gekozen en financiële consequenties daarvan nog niet waren opgelost ten tijde van de quick scan. Bij de twee andere cases ging het om minder fte's en is het deels opgevangen door de po-schoolbestuur zelf door de leerkrachten tijdelijk bovenschools of als vervanger in te zetten. Dat kan echter stuiten op weerstand bij ouders die zien dat de vaste leerkracht van de groep van hun kind is vrijgemaakt voor de taalklas en vervolgens daar niet aan de slag kan. Ook was het demotiverend voor leerkrachten die bewust hun reguliere onderwijs tijdelijk wilden inruilen voor een taalklas en vervolgens voor invalwerk werden ingezet. Deze onzekere situatie leidde ertoe dat leerkrachten tijdelijk contract op tijdelijk contract kregen en vervolgens soms expertise verdween omdat er geen vast contract geboden kon worden. En, wanneer het aanbod van leerkrachten kleiner wordt, zoals momenteel door enkele bestuurders wordt ervaren, kan het lastiger worden om mensen via kortlopende contracten of payrolling te werven.

Enkele bestuurders pleiten voor de mogelijkheid tot een 'projectaanstelling' voor leerkrachten in een onderwijsvoorziening waarvan op voorhand duidelijk is dat het een tijdelijke situatie betreft. Deze aanstelling zou voor de looptijd van het project gelden, dus als het project onverwacht korter of langer duurt, geldt dit ook voor de aanstelling.

Het werken in een onderwijsvoorziening voor asielzoekerskinderen werd door leraren als een waardevolle ervaring gezien, volgens betrokken directeuren en bestuurders, waarin een beroep werd gedaan op hun vakmanschap en er ruimte was om te pionieren. Deze kennis en ervaring, zo gaf een bestuurder aan, past ook in de huidige tijd waarin alle scholen te maken krijgen met nieuwkomers en/of leerlingen met verschillende culturele achtergronden.

### 5.3 Leerlingbekostiging

In de periode waarop de quick scan terugkijkt (2015-2016), waren er verschillende regelingen voor de bekostiging van leerlingen. Dit maakte de situatie voor de scholen en de administratie op dat moment erg complex. In het po gold destijds de gewichtenregeling ook voor asielzoekersleerlingen waardoor scholen geen bijzondere bekostiging ontvingen voor de kinderen van hoogopgeleide asielzoekers, die veel voorkwamen onder de Syrische vluchtelingen. In de huidige regelingen voor bekostiging van asielzoekers speelt dit geen rol meer waardoor ook voor leerlingen met hoogopgeleide ouders bijzondere bekostiging mogelijk is.

In het algemeen was de ervaring dat de toekenning van de bekostiging in de periode waarop wordt teruggekeken lang duurde, omdat het om maatwerk ging en de schoolbesturen hebben voorgefinancierd. De nieuwe regeling met vier peildata is een verbetering volgens betrokkenen. De meerdere peildata zorgen er voor dat de bekostiging sneller volgt en meer verspreid over het jaar wordt uitgekeerd waardoor de bekostiging beter inspeelt op schommelingen in leerlingaantallen. De regeling is in overleg met scholen, de raden en LOWAN tot stand gekomen. Er geldt een drempelwaarde in het po: om bijzondere bekostiging te ontvangen, moet een school minimaal vier asielzoekers of overige vreemdelingen hebben, die minder dan een jaar in Nederland zijn. Wanneer een school slechts enkele asielzoekersleerlingen opvangt vanwege onderlinge afspraken tussen besturen om het financiële risico te verdelen of uit inhoudelijke overwegingen, kan de drempelwaarde van vier leerlingen ertoe leiden dat zij geen bijzondere bekostiging voor deze leerlingen krijgen. De scholen zetten hier vraagtekens bij. De drempelwaarde zet hiermee impliciet aan tot het clusteren van leerlingen in het po (zodat een school minimaal vier asielzoekersleerlingen heeft), terwijl de scholen, zoals hierboven aangegeven, valide overwegingen voor een andere keuze kunnen hebben.

Voor schoolbesturen waren de onverwachte schommelingen in leerlingaantallen een groot financieel risico. Zo durfde een school bijvoorbeeld geen nieuwe klas te starten hoewel er eigenlijk al teveel leerlingen in de klas zaten, uit angst voor plotselinge terugloop in het aantal leerlingen. Bestuurders van schoolbesturen uit twee cases doen de suggestie om meer zekerheid te bieden door bijvoorbeeld vooraf afspraken te maken over een gegarandeerde bekostiging van een minimaal aantal leerlingen voor een vaste periode van bijvoorbeeld een jaar of half jaar.

### 5.4 Op school

#### **Invulling van het onderwijs**

De beperkte beschikbaarheid van methoden en materialen in het po vroeg extra inzet van leerkrachten en vroeg ook om een bepaald type leerkracht die goed methodeonafhankelijk kan werken en creatieve oplossingen kan bedenken. Het gebrek aan betaalbare actuele methoden en materialen leidde ertoe dat leerkrachten vaak opnieuw het wiel moesten uitvinden. Daarbij, zo gaf een schooldirecteur aan, kan het voorkomen dat leermethoden uitgaan van bepaalde basisvaardigheden, zoals ict-vaardigheden, die niet vanzelfsprekend zijn voor alle leerlingen in deze doelgroep. Anderzijds bood het gebrek aan vaste kaders en methoden ook kansen voor leerkrachten om hun eigen accenten te leggen op basis van hun eigen talenten en interesses. Inmiddels zijn veel voorbeelden van materiaal verzameld op de website van LOWAN. Voor het vo was er dankzij de bestaande ISK's veel meer materiaal voorhanden en kon gemakkelijk op de gebruikte methoden worden aangesloten.



### **Sociale veiligheid**

Alleen bij de grootste voorziening speelde op enig moment een veiligheidsrisico en moest extra beveiliging worden ingezet. De andere voorzieningen waren kleinschaliger. En, zo gaf een coördinator aan, als de leerlingen in de opvang meer ruimte en privacy hebben, nemen ze ook minder spanningen mee naar school. Zeker de oudere jongens moesten wel eens aangesproken worden op hun gedrag bijvoorbeeld naar meisjes toe of ten aanzien van roken, maar dit kon worden opgevangen door de leraren. In de handreiking zijn creatieve oplossingen benoemd voor het vergroten van de sociale veiligheid voor met name de jongere leerlingen.

### **Administratie, intake en overdracht**

Scholen ervoeren in de periode waarop de quick scan terugblijkt de administratie van het nieuwkomersonderwijs als complex en tijdrovend. Het vroeg specifieke expertise en tijd om achter zaken aan te gaan. De informatievoorziening vanuit het COA werd hierin ook als een complicerende factor ervaren. Zo ontbraken leerlingen op lijsten of was er vaak slechts zeer beperkte of geen overdracht van dossiers of relevante achtergrondinformatie over leerlingen waardoor de administratie op de scholen werd bemoeilijkt. Als de school zich niet op het terrein van de opvang bevond, vroeg zeker de eerste intake (wanneer de eerste groep leerlingen start) de nodige coördinatie van vervoer van ouders en leerlingen en dit verliep niet altijd even soepel. Ook vroeg het extra flexibiliteit van de school om de leerlingen in de vakantie in te schrijven omdat ze anders mogelijk bekostiging misliepen. Het overdragen van informatie over een leerling aan de volgende school probeerden de scholen dan ook via de leerlingen zelf te regelen, door hen zo snel mogelijk na aankomst alvast hun onderwijsnummer en een brief voor de nieuwe school mee te geven. Voor een uitgebreide eerste intake was in de regel geen tijd. In de handreiking is een overzicht opgenomen van de meest essentiële onderdelen van de intake.

### **Leerplicht**

Het was voor de scholen in de drie cases soms zoeken hoe om te gaan met leerplicht. Bij een case heeft de leerplichtambtenaar actief gehandhaafd, en kregen leerlingen bij absentie op school een gesprek met de ambtenaar en vond zo nodig een gesprek met de ouders plaats op de opvanglocatie. Dit werkte naar tevredenheid van de betrokken scholen. Bij een andere case werd gezocht naar een goede samenwerking en verdeling van verantwoordelijkheden tussen het COA en leerplicht, maar werd dit niet naar tevredenheid opgelost. Uiteindelijk is besloten om niet formeel te handhaven waardoor, zo geeft de school aan, de verantwoordelijkheid alleen bij de school kwam te liggen. De school kon echter niet handhaven omdat zij in principe het terrein van de opvanglocatie niet op mochten. Bij de derde case was vooraf afgesproken dat de leerplichtambtenaren niet zou handhaven. Wel werd op de school de aan-/afwezigheid bijgehouden, aan het COA doorgegeven en meldde het COA later terug of afwezige leerlingen nog op de opvanglocatie verbleven of waren verhuisd. Achteraf blijkt dat door af te zien van handhaving sommige leerlingen, met name amv'ers, uit beeld zijn verdwenen. Kortom, taakverdeling en mate van handhaving wisselden per case, maar zijn bij twee van de drie cases niet geheel naar tevredenheid verlopen.

### **Leerlingzorg**

Extra zorg en ondersteuning, waar de school niet zelf in kon voorzien, bleek bij alle drie de cases in de quick scan lastig te organiseren. Bij sommige leerlingen was er behoefte aan informatie over voorbeeld medische of psychische problematiek maar werd deze informatie uit privacyoverwegingen niet door de opvanglocatie gedeeld. Bij twee cases werd vermeld dat de samenwerking

op dit vlak na verloop van tijd verbeterde omdat de school meer in contact kwam met het COA en in een geval de school kon aanschuiven bij het zorgoverleg van de opvanglocatie.

Scholen probeerden zelf zo veel mogelijk op te vangen en bij kleine klassen lukte dat ook wel. Niettemin was er regelmatig sprake van handelingsverlegenheid, ook omdat op de school de uren voor de ondersteuning beperkt waren. Vanwege de korte verblijfsduur van kinderen op een opvanglocatie lukte het bij de drie cases niet om bijvoorbeeld het Centrum voor Jeugd en Gezin in te schakelen of een indicatieprocedure voor het speciaal onderwijs te doorlopen. Vanuit het COA wordt basale medische zorg geboden, maar er was onduidelijkheid over vergoeding van andere zorgkosten en doorverwijzing vanuit het COA.

### **Voorschoolse educatie**

Voorschoolse educatie werd bij alle drie de cases als een missende schakel ervaren. Het ontbrak aan een visie op hoe om te gaan met asielzoekerskinderen in deze leeftijdscategorie; po-scholen van de drie cases zien het als een gemiste kans en zouden graag aandacht willen besteden aan de taalontwikkeling van deze jongste kinderen. Er werd wel provisorisch opvang geboden, met vrijwilligers (in aanwezigheid van ouders) maar overal was behoefte aan een meer professionele, structurele aanpak, waarbij rekening wordt gehouden met de andersoortige situatie van opvang (commerciële partijen met eigen cao) ten opzichte van onderwijs.

## 6 Reflectie en aanbevelingen

We besluiten dit rapport met een beknopt overzicht van succesfactoren en verbeterpunten met aansluitende aanbevelingen. Tot slot gaan we kort in op een actueel aspect, namelijk de regionale aanpak van de tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor asielzoekerskinderen.

### 6.1 Succesfactoren

Op basis van de quick scan van drie cases, waarvan de resultaten zijn verwerkt in de handreiking en in voorliggend rapport, komen we tot onderstaande succesfactoren bij het opzetten van een tijdelijke onderwijsvoorziening voor asielzoekerskinderen.

#### *Bereidheid en gezonde financiële situatie van de schoolbesturen*

Het opzetten van een tijdelijke onderwijsvoorziening vraagt veel van de betrokken schoolbesturen. Zij moeten het financiële en organisatorische risico durven nemen om in een onzekere situatie ten aanzien van het aantal te verwachten leerlingen en vaak binnen een zeer kort tijdsbestek personeel te werven en een school of klas(sen) te gaan inrichten. Dat kan alleen als een schoolbestuur voldoende reserves heeft, maar bovendien intrinsiek gedreven is om vanuit maatschappelijke betrokkenheid deze taak op zich te nemen.

#### *Efficiënte overlegstructuur en heldere taakverdeling*

De korte termijn waarop de onderwijsvoorzieningen over het algemeen ingericht moeten worden vraagt om korte lijnen tussen gemeente, schoolbesturen en het COA. De taakverdeling tussen gemeente en schoolbesturen was bij de drie cases in de quick scan helder. De gemeente is verantwoordelijk voor de huisvesting en het aanvragen van bijbehorende regelingen, en initieert en faciliteert het overleg. De schoolbesturen organiseren het onderwijs en de bemensing ervan. Werken met een beperkt aantal schoolbesturen komt de efficiëntie en slagkracht ten goede evenals een flexibele overlegstructuur die past bij de omvang van de operatie.

#### *Vertrouwen*

Omdat er in een onzekere situatie wordt gewerkt en er snel gehandeld moet worden, is er soms geen tijd om alle risico's formeel af te dekken in convenanten en contracten. Dan moet er gewerkt worden op basis van vertrouwen. Vertrouwen van de gemeente dat de schoolbesturen redelijke uitgaven doen en de kosten laag proberen te houden, vertrouwen van de schoolbesturen dat de gemeente en de landelijke overheid zich aan de afspraken houden en onderling vertrouwen tussen de schoolbesturen die samenwerken in de onderwijsvoorziening. Dat vertrouwen is het beste gegarandeerd door aan te sluiten op bestaande samenwerkingen tussen besturen en samen te werken met bekende leveranciers. Andersom kan deze bijzondere situatie ook juist strategisch worden aangegrepen om in korte tijd een intensieve samenwerking tussen besturen tot stand te brengen die daarna uitgebouwd kan worden.

#### *Visie op nieuwkomersonderwijs met passende locatie*

Voor vo-leerlingen is steeds aangesloten bij een bestaande ISK-voorziening; voor het po bestonden er geen soortgelijke voorzieningen, niet inhoudelijk en niet qua locatie. In een situatie waarin twee schoolbesturen gaan samenwerken om de voorziening op te zetten, moeten zij

noodgedwongen eerst tot elkaar komen in hun visie op nieuwkomersonderwijs voordat ze hier invulling aan kunnen geven met onder andere de keuze van een locatie. Maar ook wanneer de inrichting van een tijdelijke onderwijsvoorziening door één bestuur en één schooldirecteur wordt opgepakt, verdient het aanbeveling om eerst stil te staan bij wat de visie op het onderwijs aan nieuwkomers is, los van beschikbare locatie of maatschappelijke druk.

#### *Gebruikmaken van bestaande kennis*

Bij alle drie de cases in de quick scan is aangesloten op de bestaande ISK vo-voorzieningen en kennis die daar al aanwezig was. Voor het po kon er niet overal worden aangesloten op bestaande voorzieningen en moesten de voorzieningen soms nog helemaal worden opgebouwd. In die situatie kunnen schoolbesturen ervoor kiezen om actief kandidaten binnen of buiten hun bestuur te benaderen met expertise en ervaring op het gebied van nieuwkomersonderwijs om directeur of leerkracht te worden op de nieuw op te richten school.

#### *Passende competenties voor nieuwkomersonderwijs*

Het onderwijs op een tijdelijke school of klas voor asielzoekerskinderen vraagt specifieke competenties van leraren, vooral in het po omdat daar meestal niet kan worden aangesloten op bestaande voorzieningen. De directeurs van de tijdelijke scholen hebben geselecteerd op leerkrachten met meer dan gemiddelde flexibiliteit, creativiteit, een pioniersmentaliteit en methode-onafhankelijkheid om zelf het onderwijs vorm te kunnen geven.

## **6.2 Verbeterpunten en aanbevelingen**

Uit de quick scan kwam een aantal zaken bij meerdere onderwijsvoorzieningen als knelpunt naar voren. Hieronder benoemen we deze knelpunten en geven we aanbevelingen voor oplossingen, sommige gebaseerd op ideeën en suggesties van de betrokkenen zelf.

#### *Meer coördinatie en communicatie rondom leerlingen*

Veruit het grootste knelpunt was de onzekerheid over leerlingaantallen en daarmee bekostiging en het wel of niet kunnen aanstellen/aanhouden van leraren. De vraag is of onderwijs een grotere prioriteit kan krijgen in het huisvestingsbeleid van het COA. Naast het menselijke aspect en 'de voortdurende inbreuk op het leerklimaat', zoals een directeur het beschrijft, is er ook sprake van kapitaalvernietiging. Dit speelt met name in het po waar nieuwe onderwijsvoorzieningen of klassen werden ingericht en expertise ontwikkeld, en deze soms binnen het jaar weer werden opgeheven om vervolgens elders hetzelfde proces op te starten. Betere communicatie en meer transparantie hierover vanuit het COA, dat zelf ook te maken had met een situatie waar zij slechts beperkte invloed op hadden, zou hier wellicht al een deel van het onbegrip bij de betrokkenen weg kunnen nemen. Een case waarin het contact met COA goed verlipe laat veel positievere ervaringen van de betrokken scholen zien, ook al sloot ook hier de opvanglocatie voortijdig. Een manier om het contact te verbeteren, is het COA vanaf het begin actief in het onderwijsoverleg met gemeente en schoolbesturen te betrekken, met een vaste contactpersoon vanuit het COA.

#### *Crisismanager met mandaat*

De overheid kent het concept van een 'liaison manager' in het geval van een crisissituatie, bijvoorbeeld bij een uitbraak van de vogelgriep. In 2015-2016 was volgens betrokkenen op lokaal niveau ook sprake van een crisissituatie. Daarbij konden ze op enig moment, toen de omvang en beheersbaarheid van de situatie voor de gemeenten lastig bleek te zijn, gebruik maken van ondersteuning door accountmanagers van OCW. De accountmanagers hebben de gemeenten naar

tevredenheid geadviseerd, maar konden geen harde toezeggingen doen. In een nieuwe situatie van vergelijkbare omvang zouden processen versneld en onzekerheid op lokaal niveau weggenomen kunnen worden door crisismanagers met mandaat aan te stellen die concrete afspraken mogen maken over met name vergoedingen. Wat twee gemeenten betreft zou het mandaat zelfs zover mogen gaan dat de crisismanager bepaalde taken van de gemeente over kan nemen en er direct afspraken gemaakt kunnen worden tussen de schoolbesturen en de landelijke overheid.

#### *Maak gebruik van het momentum*

De tijdelijke opvanglocatie en de bijbehorende onderwijsvoorziening kunnen een grote impact hebben op een gemeente. Er is in de gemeenten in de quick scan in de aanloop naar de komst van de opvanglocatie hard gewerkt aan maatschappelijk draagvlak, door transparantie en heldere communicatie naar ouders van de 'reguliere' leerlingen, buurtbewoners van de opvanglocatie en school en de andere inwoners van de gemeente. In dat proces is toegewerkt naar een bepaald moment waarop de asielzoekers werden verwacht. Wanneer de opvanglocatie vervolgens wordt uitgesteld, kan dit (opnieuw) maatschappelijke en bestuurlijke onrust veroorzaken.

#### *Projectaanstelling*

Uit de onzekerheid over leerlingaantallen en bekostiging volgt nog een andere aanbeveling. De schoolbesturen hebben geworsteld met de aanstellingen van leraren. Contracten konden vanwege de WWZ slechts beperkt verlengd worden en boden daardoor onvoldoende flexibiliteit. Inhuur via uitzendbureaus of payroll is relatief duur. Werken met projectaanstellingen zou een flexibel alternatief zijn dat de mogelijkheid biedt om leerkrachten aan te stellen voor de duur van het project en geen kostbare verplichtingen met zich meebrengt voor het schoolbestuur na afloop van de tijdelijke onderwijsvoorziening.

#### *Afspraken over handhaving leerplicht*

Uit de cases kunnen we afleiden dat een bepaalde vorm van leerplichthandhaving wenselijk is, zodat leerlingen niet uit beeld en wellicht in de illegaliteit verdwijnen. Er zou nagedacht kunnen worden over een vaste taakverdeling tussen de leerplichtambtenaren en het COA zodat niet bij elke tijdelijke onderwijsvoorziening opnieuw over de taakverdeling onderhandeld hoeft te worden. Een rol voor het COA is wenselijk omdat zij in beeld hebben of leerlingen alleen absent zijn van school of wellicht ook uit de opvang zijn verdwenen of zijn verhuisd naar een andere locatie. Ook moeten zij toestemming geven voor de leerplichtambtenaren om op bezoek te gaan bij de ouders. Bij grotere aantallen leerlingen vraagt dit ook om extra budget.

#### *Zorg en passend onderwijs*

Bij alle drie de cases bleek het bieden van extra (externe) zorg en ondersteuning aan leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte lastig. Dit hangt voor een groot deel samen met het gegeven dat de kinderen vaak maar een korte tijd op een locatie verblijven, waardoor er onvoldoende tijd is voor diagnose en indicatiestelling. Verbetering van deze situatie is niet eenvoudig. Het is een argument om asielzoekers langer op een vaste locatie te huisvesten. Daarnaast vraagt het om investering in een uitgebreidere en/of efficiëntere zorg en ondersteuning dan het COA nu kan bieden.

### *Regionale samenwerking*

Het Ministerie van OCW stimuleert regionale samenwerking in het onderwijs aan nieuwkomers<sup>1</sup>. Als er binnen de regio al ervaringen zijn of afspraken liggen over hoe om te gaan met (onverwachte) situaties van hoge instroom, kan sneller worden gehandeld als een dergelijke situatie zich voordoet. De ISK heeft in de regel al een regionale functie waarbij afspraken zijn gemaakt met de schoolbesturen in de regio dat het onderwijs aan nieuwkomers op deze school wordt geclusterd. Deze aanpak gaat uit van een visie op nieuwkomersonderwijs als NT2-onderwijs waarbij de nieuwkomers in kleine groepen intensief taalonderwijs krijgen voor een periode van maximaal 2 jaar en ze daarna doorstromen naar reguliere scholen. Regionale samenwerking gaat hier samen met regionale uitvoering.

In het po gaat het anders, zo liet de quick scan zien. Bij de jonge kinderen in het po speelt reisafstand een grotere rol. Bij de cases in de quick scan wilde men de kinderen niet te ver laten reizen en werd in eerste instantie gezocht naar locaties in de buurt van de opvang. Waar dit niet mogelijk bleek en de school op grotere afstand werd gevestigd, is vervoer georganiseerd. Vanwege de drempelwaarde in het po kan het voor scholen ongunstig zijn om kleine aantallen nieuwkomers (< 4 kinderen) op te vangen. Dan is clustering een alternatief. In dunbevolkte gebieden kan dit echter tot grote reisafstand voor de kinderen leiden en de vraag is hoe (on)wenselijk dit wordt gevonden. Als er po-scholen in de regio zijn die expertise hebben opgebouwd, is het vanuit onderwijskundig oogpunt gunstig als kinderen naar deze school kunnen. Als er echter geen vervoer is georganiseerd, zullen kinderen eerder naar de school in de buurt gaan. En voor scholen in krimpgebieden kan het onderwijs aan nieuwkomers, zoals al eerder aangegeven, een kans zijn om leerkrachten aan het werk te houden en/of de school te laten voortbestaan.

De ideeën over wat goed onderwijs aan nieuwkomers inhoudt, zijn constant in ontwikkeling. In het nieuwkomersonderwijs in Nederland ligt de focus momenteel op intensief taalonderwijs. Maar er zijn ook andere mogelijkheden, bijvoorbeeld meer nadruk op integratie door plaatsing in reguliere klassen (met deels (ambulant) taalonderwijs) of meer nadruk op het leren van Engels (niet alle kinderen krijgen een verblijfsvergunning). Deze ontwikkelingen zullen ook van invloed zijn op de wijze waarop in de toekomst bij grote instroom van nieuwkomers het onderwijs zal worden georganiseerd.

---

<sup>1</sup> Bussemaker, J. & Dekker, S. (2017). Regionale samenwerking onderwijs aan nieuwkomers tot 18 jaar [Brief naar onderwijswethouders van RMC-contactgemeenten].