

A close-up photograph of a child's hands pointing at a world map. The map is spread out on a surface, and the child's fingers are visible, pointing towards various locations. The map shows North America, Central America, and parts of South America. The text 'Andersson Elffers Felix' is overlaid on the left side of the image.

Andersson Elffers Felix

Vorbereid op de toekomst

Onderzoek naar onderwijs aan kinderen
met een negatieve beschikking
Eindrapport

29-8-2025



Inhoudsopgave

1. Over dit onderzoek

2. Over (onderwijs aan) de
doelgroep

3. Selectie van scenario's

4. Belang van ontwikkeling
van het kind

5. Effectiviteit m.b.t.
(terugkeer)perspectief

6. Haalbaarheid van de
scenario's

7. Conclusies en
aanbevelingen

Klik om hierheen te gaan

Colofon

Datum

09-09-2025

Versie

Eindrapport

Opdrachtgever

Ministerie van Asiel en Migratie en
ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Auteurs

Samar Nafie
Danique van der Burg
Anna De Groot
Michiel Ehrismann

Referentie

GO231/Rapport

1. Over dit onderzoek

1. Over dit onderzoek

Aanleiding en doelstelling

Alle kinderen hebben recht op onderwijs, ongeacht hun verblijfsstatus. Kinderen die (alleen of met hun ouders) naar Nederland zijn gekomen en een asielaanvraag hebben ingediend, moeten binnen drie maanden¹ na aankomst in Nederland naar school kunnen. Dat geldt ook voor kinderen van wie de asielaanvraag wordt afgewezen: zij krijgen een **negatieve beschikking**. Voor hen geldt in principe dat hun toekomst niet in Nederland ligt².

In de huidige situatie volgen deze kinderen onderwijs in nieuwkomersklassen, internationale schakelklassen (ISK) of reguliere klassen. Nieuwkomersonderwijs (de eerste twee jaar dat kinderen in Nederland verblijven) richt zich specifiek op het aanleren van de Nederlandse taal en bereidt kinderen voor op instroom in het reguliere Nederlandse onderwijs.

Het kabinet Rutte IV beoogde kinderen met een negatieve beschikking op gezinslocaties onderwijs te bieden in de taal van het land van herkomst, zoals Arabisch of Tigrinya. Het doel hiervan was om voor te bereiden op (eventuele) terugkeer en aan te sluiten bij het belang van het kind om (beter) bekend te worden met de taal en cultuur van het land van herkomst.

In 2021 is een ambtelijke verkenning uitgevoerd door de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Justitie en Veiligheid (JenV), specifiek voor kinderen die verblijven op gezinslocaties (glo's). Deze verkenning toonde aan dat de voorgenomen maatregel van kabinet Rutte IV op grote praktische en juridische bezwaren stuit³. Onder andere vanwege het gebrek aan leraren met de benodigde talenkennis, de grote diversiteit aan thuistalen en de noodzaak tot wetswijziging.

Tegelijkertijd blijft de vraag actueel hoe het recht op onderwijs voor deze kinderen kan worden ingevuld op een manier die wél uitvoerbaar is én zoveel mogelijk aansluit bij hun belangen en toekomstperspectief. Omdat de oorspronkelijke maatregel niet werkbaar bleek, ontstond er behoefte aan verdiepend onderzoek naar alternatieve scenario's.

De ministeries van OCW en Asiel en Migratie (AenM), dat sinds 2024 verantwoordelijk is in plaats van het ministerie van JenV, hebben onderzoeks- en adviesbureau Andersson Elffers Felix (AEF) gevraagd om alternatieve scenario's voor onderwijsaanbod aan kinderen met een negatieve beschikking te onderzoeken. Waar de voorgenomen maatregel van kabinet Rutte IV en de ambtelijke verkenning uit 2021 alleen keken naar kinderen op glo's, nemen we in dit onderzoek ook amv's met een negatieve beschikking mee.

De volgende onderzoeksvragen vormden de basis voor dit onderzoek

- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan voor een alternatief onderwijsaanbod voor uitgeprocedeerde minderjarige asielzoekers verblijvend in glo's binnen asielzoekerscentra en van uitgeprocedeerde alleenstaande minderjarige vreemdelingen met een negatieve beschikking op hun asielaanvraag in opvang van het COA?
- In hoeverre sluiten deze opties aan bij het (terugkeer)perspectief en beste belang van de betrokken kinderen en jongeren?

De scenario's zijn beoordeeld op het belang van de kinderen, de aansluiting bij hun perspectief op terugkeer, de praktische uitvoerbaarheid en de financiële en juridische gevolgen.

1. In het Europese Migratie- en Asielpact is deze termijn verkort naar 2 maanden. De uiterlijk implementatiedatum van dit pact is 12 juni 2026.
2. Zo lang zij een negatieve beschikking hebben en terugkeer mogelijk is.
3. Op gezinslocaties zijn ruim vijftig landen van herkomst vertegenwoordigd. Het verplicht aanbieden van onderwijs in een vreemde taal vraagt daarnaast om een wetswijziging in de Wet op het primair onderwijs (Wpo) en de Wet voortgezet onderwijs 2020 (Wvo 2020).

1. Over dit onderzoek

Aanpak en leeswijzer

We hebben dit onderzoek in drie stappen uitgevoerd, namelijk:

Stap 1: Identificatie van scenario's

We hebben scenario's geselecteerd voor nader onderzoek en een normenkader opgesteld met criteria om deze scenario's systematisch af te wegen. Dit deden we door eerdere scenario's uit de ambtelijke verkenning te analyseren. Daarnaast onderzochten we via documentstudie en gesprekken met experts of er internationale voorbeelden zijn van onderwijsaanbod aan kinderen met een negatieve beschikking. [Hoofdstuk 3](#) werkt dit nader uit.

Stap 2: Verdieping van scenario's

We hebben de effecten van de scenario's onderzocht met focusgroepen en verdiepende interviews. Onze tussentijdse bevindingen zijn besproken met een klankbordgroep.

Stap 3: Analyse en rapportage

Op basis van de bevindingen uit stap 2 hebben we een nadere analyse gemaakt van de scenario's. Deze analyse is verwerkt in deze rapportage.

In de bijlage is een overzicht opgenomen van de gesprekspartners die aan dit onderzoek hebben deelgenomen, waaronder vertegenwoordigers uit de migratie- en onderwijsketen.

1. Over dit onderzoek

Normenkader

Voor de weging van alternatief onderwijsaanbod zijn twee soorten criteria van belang: **inhoudelijke criteria** en **randvoorwaardelijke criteria**. In dit onderzoek wegen beide soorten criteria even zwaar mee. Om dit te waarborgen, hebben we een normenkader opgesteld. Dit normenkader geeft inzicht in de duiding en operationalisering van de criteria. Door de scenario's voor alternatief onderwijsaanbod langs het normenkader te leggen, krijgen we een beeld van de mate waarin deze bijdragen aan het doel: voldoen aan het recht op onderwijs voor kinderen, zo goed mogelijk aansluitend op hun belangen, rekening houdend met hun (terugkeer)perspectief, en op een uitvoerbare manier. Het normenkader bestaat uit drie elementen: criteria, indicatoren en definities. In dit onderzoek staan drie criteria centraal. Deze beschrijven we hiernaast.

Belang van de ontwikkeling van het kind

Dit criterium omvat de mate waarin de scenario's bijdragen aan intellectuele en sociale ontwikkeling, continuïteit van het onderwijs en behoeften van kinderen. Bij het leren van een taal voor kinderen is het belangrijk dat zij deze kunnen gebruiken in hun sociale context. Naast het leren van taal is het belangrijk om kinderen te blijven prikkelen. Ook hebben kinderen baat bij stabiliteit en continuïteit van onderwijs en bovenal bij een veilige omgeving. Zie hiervoor [hoofdstuk 4](#).

Effectiviteit m.b.t. (terugkeer)perspectief

Dit criterium gaat over de mate waarin de scenario's aansluiten bij het (terugkeer)perspectief. Aansluiting betreft verblijfsduur in Nederland, mogelijke wijzigingen in het verblijfrecht en terugkeermogelijkheden. Zie hiervoor [hoofdstuk 5](#).

Haalbaarheid van de scenario's

Dit criterium gaat over de uitvoerbaarheid, juridische en financiële haalbaarheid van de scenario's. De scenario's kunnen vragen om aanpassingen in de huidige uitvoeringssystematiek in termen van personeel, ICT, organisatie, financiën, administratie, communicatie, huisvesting, juridisch aspecten en materialen. Bovendien is er gekeken of de scenario's aansluiten bij de huidige wet- en regelgeving of dat ze om een mogelijke wijziging vragen. We hebben gekeken naar de Wpo en Wvo 2020. Tot slot wordt dit criterium geoperationaliseerd door financiële indicatoren waarbij gekeken wordt naar financiële consequenties voor scholen, het COA en de Inspectie van het Onderwijs. Zie hiervoor [hoofdstuk 6](#).

In de bijlage is het volledige normenkader te vinden, inclusief de indicatoren en definities per criterium.

1. Over dit onderzoek

Afbakening doelgroep en terminologie

Terminologie

Met het oog op de leesbaarheid gebruiken we in dit rapport soms vereenvoudigde terminologie. Hieronder lichten we toe welke termen en afkortingen we in dit rapport gebruiken en wat we er precies mee bedoelen.

- ▶ **'Gezinslocatie' (glo):** een locatie waar door het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) onderdak wordt geboden aan gezinnen met minderjarige kinderen die een negatieve beschikking op hun asielaanvraag hebben ontvangen en niet binnen de gestelde termijn zijn teruggekeerd¹.
- ▶ **'Alleenstaande minderjarige vreemdeling' (amv):** een kind dat zonder ouder(s) of wettelijk voogd in Nederland is aangekomen en asiel heeft aangevraagd.
- ▶ **'Primair onderwijs' (po):** onderwijs voor kinderen van circa 4 tot en met 12 jaar.
- ▶ **'Voortgezet onderwijs' (vo):** onderwijs voor jongeren vanaf circa 12 jaar, inclusief praktijkonderwijs en speciaal voortgezet onderwijs.
- ▶ **'Internationale Schakelklas' (ISK):** onderwijsvoorziening binnen het voortgezet onderwijs voor nieuwkomers vanaf 12 jaar die de Nederlandse taal nog onvoldoende beheersen. Het doel is doorstroming naar regulier voortgezet onderwijs of vervolgonderwijs.
- ▶ **'Taalschool':** onderwijsvoorziening voor nieuwkomers in het primair onderwijs die intensief taalonderwijs krijgen om door te stromen naar een reguliere basisschool.
- ▶ **'Land van herkomst':** het land waar een kind is geboren. Een deel van de kinderen in de doelgroep waar dit rapport over gaat is in Nederland geboren en heeft daarmee feitelijk Nederland als land van herkomst. In dat geval verwijzen we met de term 'land van herkomst' naar het land van herkomst van de ouder(s). Sommige kinderen moeten terugkeren naar een land waar zij of hun ouder(s) niet zijn geboren. In dat geval verwijst de term 'land van herkomst' naar het land waar zij naar terug moeten keren.

Afbakening van de doelgroep

Dit onderzoek richt zich uitsluitend op:

- ▶ Kinderen met een negatieve beschikking die verblijven op een glo en po volgen (hierna: kinderen op glo's). Dit zijn kinderen tussen 4-12 jaar.
- ▶ Amv's met een negatieve beschikking die op een COA-locatie verblijven en naar het vo gaan (hierna: amv's). Deze amv's zijn 15-18 jaar. Bevindingen over de kleine groep amv's die in een Justitiële Jeugdinrichting (JJI) verblijft zijn opgenomen in [Bijlage 3](#).

Kinderen op glo's die naar het po gaan, hebben andere behoeften en vragen een andere benadering dan amv's op het vo. Deze groepen worden daarom in deze rapportage steeds apart besproken.

Leeswijzer

Dit rapport is als volgt opgebouwd:

- **Hoofdstuk 2** beschrijft hoe de doelgroep van dit onderzoek eruit ziet en hoe het huidige onderwijs aan deze doelgroep is ingericht.
- **Hoofdstuk 3** licht toe hoe we tot de scenario's zijn gekomen die in dit onderzoek zijn onderzocht.
- **Hoofdstukken 4, 5 en 6** presenteren onze bevindingen over de scenario's.
- **Hoofdstuk 7** vat de belangrijkste conclusies van het onderzoek samen en bevat onze aanbevelingen.

2. Over (onderwijs aan) de doelgroep

2. Over (onderwijs aan) de doelgroep

Hoe ziet de huidige doelgroep eruit? (1/2)

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) geeft een negatieve beschikking af wanneer een asielaanvraag is afgewezen en alle beroepsmogelijkheden zijn uitgeput of de termijnen daarvoor zijn verstreken. Een persoon die een negatieve beschikking heeft ontvangen, moet Nederland binnen 28 dagen verlaten. In sommige gevallen gelden uitzonderingen, bijvoorbeeld wanneer iemand een nieuwe aanvraag indient op grond van nieuwe feiten en omstandigheden, of - in het geval van amv's - wanneer er geen sprake is van adequate opvang in het land waarnaar teruggekeerd moet worden.

Gezinnen met minderjarige kinderen die niet binnen de wettelijke vertrektermijn terugkeren naar het land van herkomst, kunnen op indicatie van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) worden overgeplaatst naar een glo. Het onderdak van gezinnen met minderjarige kinderen wordt beëindigd wanneer het gezin uit Nederland vertrekt, het jongste kind de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt, of het gezin na beroep of doorprocederen toch verblijfsrecht verkrijgt.

Voor amv's van wie de asielaanvraag is afgewezen geldt dat zij door het COA worden opgevangen totdat terugkeer mogelijk is (vaak vanaf 18 jaar), of totdat zij verblijfsrecht verkrijgen na beroep of doorprocederen.

In maart 2025 zaten 10.340 minderjarige kinderen in een asielprocedure (in afwachting van een besluit van de IND), waarvan 5.630 in gezinnen en 4.710 amv's. Per 1 mei 2025 verblijven 250 kinderen met een negatieve beschikking in Nederland.

Kinderen op glo's

Kinderen op glo's volgen (tot 12 jaar) vaak onderwijs op een basisschool op de glo. Ze volgen nieuwkomersonderwijs, regulier of gespecialiseerd basisonderwijs.

De top 5 nationaliteiten van deze groep is: Nigeria, Eritrea, Syrië, Pakistan en China. De meeste kinderen in gezinnen (62%) vallen in de leeftijdscategorie 4 t/m 12 jaar. De gemiddelde verblijfsduur vanaf het moment van plaatsing op een glo tot aan de uitstroom uit de glo bedraagt 20 maanden². In de afgelopen vijf jaar heeft ongeveer de helft van de minderjarige kinderen die uitstromen uit de glo een verblijfsvergunning gekregen.

Kinderen in asielprocedure op 1 mei 2025



5.630

Kinderen in gezinnen in asielprocedure

150

Negatieve beschikkingen

62%

4 t/m 12 jaar

20 maanden

Gemiddelde verblijfsduur bij het COA na een negatieve beschikking

2. Over (onderwijs aan) de doelgroep

Hoe ziet de huidige doelgroep eruit? (2/2)

Kinderen die zonder ouders naar Nederland komen kunnen op verschillende manieren worden opgevangen. Kinderen die jonger zijn dan 12 jaar worden opgevangen in gezinnen. Kinderen van 15 jaar of ouder verblijven op een locatie van het COA. Dit onderzoek richt zich op amv's die op een COA-locatie verblijven.

Amv's

Amv's krijgen een voogd tot ze 18 jaar zijn of vertrekken uit Nederland. Nidos is de onafhankelijke instelling die deze voogdijtaak uitvoert. Bovendien helpt Nidos amv's bij persoonlijke ontwikkeling of werken ze samen toe naar terugkeer.

Amv's van 12 jaar en ouder volgen voortgezet onderwijs (regulier/gespecialiseerd of nieuwkomersonderwijs op ISK's) of middelbaar beroepsonderwijs (mbo).

In maart 2025 zaten 4.710 amv's tussen 15 en 18 jaar in een asielprocedure¹. Op 1 mei 2025 waren ca. 100 amv's in Nederland met een negatieve beschikking. De vijf landen waar de meeste amv's met een negatieve beschikking vandaan komen zijn: Somalië, Ethiopië, Jemen, Gambia en Afghanistan. 71% van de amv's is 17 jaar oud. De gemiddelde verblijfsduur vanaf het moment van afwijzing van de eerste aanvraag tot het moment van uitstroom uit de COA-opvang is 10,4 maanden².

Amv's in asielprocedure op 1 mei 2025



4.710

Amv's in asielprocedure

100

Negatieve beschikkingen

71%

17 jaar

10,4 maanden

Gemiddelde verblijfsduur bij het COA

2. Over (onderwijs aan) de doelgroep

Hoe is onderwijs aan deze doelgroep ingericht?

Nieuwkomersonderwijs: wetgeving en financiering

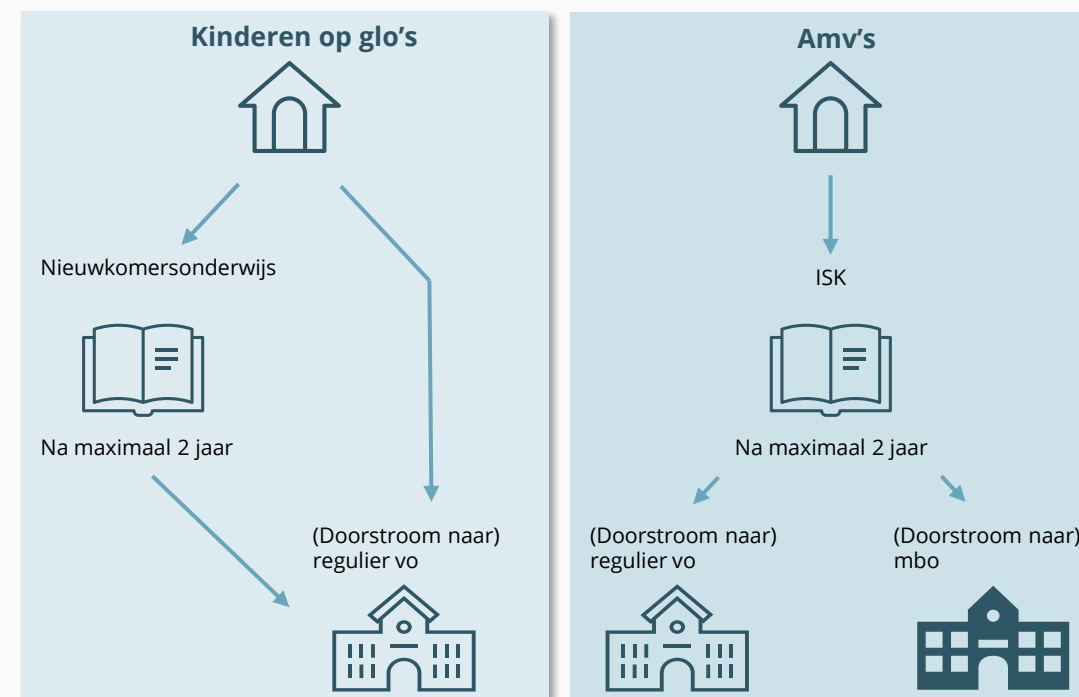
Er is momenteel geen onderwijs specifiek gericht op kinderen met een negatieve beschikking. Nieuwkomers worden doorgaans opgenomen in het bestaande (nieuwkomers)onderwijs, volgens voorschriften in de Wpo en Wvo 2020. Scholen die lesgeven aan nieuwkomers, waaronder asielzoekerskinderen of amv's, kunnen aanspraak maken op reguliere bekostiging en aanvullende bekostiging. Tijdens de eerste twee jaar dat een nieuwkomer in Nederland is, kan een school aanvullende bekostiging ontvangen.

Kinderen op glo's

Op glo's zijn scholen die specifiek onderwijs bieden aan kinderen in een asielprocedure. Ze volgen hier nieuwkomersonderwijs. Kinderen kunnen ook naar reguliere basisscholen gaan, waar ze extra begeleiding kunnen krijgen. Ouders kunnen kiezen bij welke scholen ze hun kinderen aanmelden. Dit is vaak afhankelijk van het niveau van de Nederlandse taal van het kind. Als kinderen net in Nederland zijn, volgen ze vaak nieuwkomersonderwijs in 'taalklassen'. Een groot deel van de kinderen verblijft - door de lange wachttijden in de reguliere asielprocedure - langer dan twee jaar in Nederland en volgt regulier (of gespecialiseerd) basisonderwijs. Hun schoolloopbaan kan tijdens de asielprocedure onderbroken zijn³.

Amv's

Amv's komen meestal terecht in Internationale Schakel Klassen (ISK's). Een ISK is een opleiding voor anderstalige leerlingen in de vo-leeftijd. Dit zijn leerlingen die de Nederlandse taal nog niet of onvoldoende beheersen. Een ISK vormt hiermee de brug naar het voortgezet onderwijs (vo) of het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Leerlingen worden voorbereid op Nederlands vervolgonderwijs. Het leren van de Nederlandse taal staat centraal met een focus op doorstroom naar vervolgonderwijs².



1. Rijksoverheid, *Onderwijs voor nieuwkomers*

2. Lowan (2018), *De overgang van ISK naar VO*

3. Kinderen die in een asielprocedure zitten moeten vaak verhuizen, waardoor hun schoolloopbaan kan worden onderbroken.

3. Selectie van scenario's

3. Selectie van scenario's

Input voor de scenario's

Uit de eerder genoemde ambtelijke verkenning van de ministeries van OCW en JenV zijn zeven opties gekomen voor de invulling van onderwijs aan kinderen met een negatieve beschikking. Deze verschillende opties vormden het startpunt voor dit onderzoek. Het gaat om de volgende invullingen:

- 1) Een aanbod buiten schooltijd, waarin aandacht wordt besteed aan de taal en cultuur van het thuisland;
- 2) Activiteiten buiten schooltijd die kinderen vaardigheden en competenties aanleren die zij nodig hebben voor het opbouwen van een toekomst in het land van herkomst;
- 3) De taal van het land van herkomst als vak op school aanbieden in plaats van een andere taal;
- 4) Een deel van het onderwijs in een andere instructietaal aanbieden, bijvoorbeeld in een wereldtaal;
- 5) Het besteden van extra aandacht, tijdens schooltijd, aan de cultuur van het land van herkomst;
- 6) Het aanleren van vaardigheden en competenties, tijdens schooltijd, die kinderen nodig hebben om een bestaan op te bouwen in het land van herkomst;
- 7) Onderwijs in de taal van het land van herkomst organiseren voor de top-5 aan thuistalen in de gezinslocaties.

Op de volgende pagina lichten we toe hoe we deze opties hebben gebruikt om te komen tot de scenario's die we in dit onderzoek hebben onderzocht.

Voordat we de scenario's op de volgende pagina hebben geselecteerd, hebben we ook een landenstudie uitgevoerd naar mogelijke voorbeelden van vergelijkbaar beleid uit andere EU-landen. Het doel hiervan was om inspiratie op te doen voor de te onderzoeken scenario's. De landenstudie bestond uit een documentstudie en een uitvraag onder diverse experts uit ons netwerk, waaronder medewerkers van ngo's, een gemeente en een universiteit. Uit deze landenstudie is gebleken dat er vrijwel geen informatie beschikbaar is over specifiek onderwijs voor kinderen met een negatieve beschikking. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de belangrijkste inhoudelijke bevindingen uit de landenstudie.

3. Selectie van scenario's

Drie geselecteerde scenario's



Klik om hier terug te komen

Om de zeven opties op een waardevolle manier te onderzoeken, is het van belang dat voldoende helder is wat bedoeld wordt met elk scenario en op welke wijze ze van elkaar verschillen. We zien dat twee soorten afwegingen daarbij van belang zijn: een **inhoudelijke afweging** (keuze voor de inhoud van het aanbod) en een **organisatorische afweging** (aanbod binnen of buiten schooltijd). Verschillende combinaties van keuzes in deze afwegingen leiden tot verschillende scenario's. Op basis hiervan hebben we drie onderscheidende scenario's geformuleerd. In hoofdstukken 3 t/m 6 zijn de scenario's te herkennen aan de pictogrammen in de rechterbovenhoek van de pagina. In alle scenario's gaat het om *aanvullend* aanbod dat *alleen voor kinderen met een negatieve beschikking* bedoeld is.

A	Aanbod waarin aandacht wordt besteed aan de taal en cultuur van het land van herkomst (alleen beschikbaar voor een select aantal doelgroepen); A1. Vrijwillig aanbod buiten schooltijd A2. Verplicht aanbod binnen schooltijd	
B	Aanbod gericht op een wereldtaal (zoals het Engels of Arabisch ¹); B1. Vrijwillig aanbod buiten schooltijd B2. Verplicht aanbod binnen schooltijd	
C	Aanbod gericht op het aanleren van vaardigheden en competenties die kinderen nodig hebben om een bestaan op te bouwen in het land van herkomst (zoals sociaal-emotionele ontwikkeling ²); C1. Vrijwillig aanbod buiten schooltijd C2. Verplicht aanbod binnen schooltijd	



4. Belang van ontwikkeling van het kind

Aansluiting bij kinderen op glo's

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste bevindingen voor de indicator 'Belang van de ontwikkeling van het kind'. We beoordelen de scenario's op basis van de volgende criteria:

- ▶ **Intellectuele ontwikkeling**

Dit criterium gaat over de mate waarin de scenario's bijdragen aan de intellectuele ontwikkeling van de doelgroep. Hieronder verstaan we: het bevorderen van taalontwikkeling of ontwikkeling van vaardigheden.¹

- ▶ **Continuïteit van onderwijs/doorlopende leerlijn**

Dit criterium gaat over de mate waarin de scenario's bijdragen aan de continuïteit van het onderwijs en de doorlopende leerlijn van de doelgroep. Dat betekent: zo min mogelijk wisselingen in taal, school en leerkrachten.

- ▶ **Sociale ontwikkeling**

Dit criterium gaat over de mate waarin de scenario's bijdragen aan de sociale ontwikkeling van de doelgroep. Daarbij kijken we specifiek naar de mogelijkheden voor de doelgroep om aan te sluiten bij hun sociale context.

- ▶ **Behoeften van het kind**

Dit criterium gaat over de mate waarin de scenario's bijdragen aan de vervulling van de behoeften van het kind, bijvoorbeeld: veiligheid, erkenning en rust.

We gaan eerst in op de bevindingen die relevant zijn voor de sub-doelgroep kinderen op glo's. Vervolgens beschrijven we de resultaten voor amv's die bij het COA verblijven. Waar relevant, gaan we in op verschillen tussen de scenario's en binnen of buiten schooltijd. We merken hierbij ook op dat de negatieve en positieve aspecten die aan de verschillende scenario's verbonden zijn niet altijd voor alle kinderen gelden. Er zijn uitzonderingen, maar over het algemeen gelden de effecten die we rapporteren voor de meeste kinderen in de doelgroep.



4. Belang van ontwikkeling van het kind

Aansluiting bij kinderen op glo's | Bevindingen (1/2)

Intellectuele ontwikkeling

Scenario A (les over de taal en cultuur van het land van herkomst) en B (les over een wereldtaal) dragen bij aan de taalontwikkeling van deze sub-doelgroep. Aangezien het om aanvullend aanbod gaat, leren de kinderen in dit scenario een extra taal, bovenop het Nederlands. In de gesprekken is naar voren gekomen dat de sub-doelgroep kinderen op glo's vaak een relatief groot deel van hun leven in Nederland hebben doorgebracht, bijvoorbeeld omdat ze hier geboren zijn of op jonge leeftijd hier gekomen zijn. In sommige gevallen kiezen ouders er daarnaast bewust voor om hun kinderen vooral te motiveren om Nederlands te leren. Dat heeft als gevolg dat een deel van de jongere kinderen minder binding heeft met de taal en cultuur van het land van herkomst. Daarmee kan scenario A bijdragen aan hun verdere intellectuele ontwikkeling. Hetzelfde geldt voor *scenario B*, maar dan wel alleen voor kinderen die nog geen wereldtaal (zoals het Engels of Arabisch) spreken. Volgens sommige respondenten zijn er namelijk wel kinderen die zo'n taal machtig zijn, bijvoorbeeld omdat het de voertaal is in hun land van herkomst.

Wat het leren van een extra taal betreft, zijn er twee perspectieven. Enerzijds is in de gesprekken naar voren gekomen dat het leren van de Nederlandse taal op school veel kan vragen van kinderen. Een extra taal hieraan toevoegen (in een schoolse setting) kan dan ook intensief zijn, zeker wanneer zij een intensief taaltraject volgen. Anderzijds wordt door verschillende respondenten benadrukt dat meertaligheid kan bijdragen aan de intellectuele ontwikkeling van kinderen, waaronder hun taalontwikkeling¹.

Voor *scenario C* geldt dat het scenario bijdraagt aan de ontwikkeling van vaardigheden. In de gesprekken hebben we respondenten gevraagd om mee te denken over de vaardigheden die in dat geval waardevol zouden kunnen zijn voor de doelgroep. Volgens hen is deze sub-doelgroep vooral gebaat bij vaardigheden die gericht zijn op sociaal-emotionele ontwikkeling. De reden hiervoor is dat deze kinderen vaak kwetsbaar zijn door de onzekere situatie waarin zij leven (bijvoorbeeld de onzekerheid over waar hun toekomst ligt, in Nederland of elders). Een concreet voorbeeld hiervan is speltherapie, waarbij kinderen spelenderwijs kunnen groeien in hun sociaal-emotionele ontwikkeling. In een gesprek is genoemd dat speltherapeuten laagdrempelig en snel kunnen helpen wanneer kinderen vastlopen en leerkrachten handelingsverlegen raken. Nu lopen scholen er tegenaan dat kinderen vaak op een wachtlijst komen te staan voor speltherapie.

Continuïteit van onderwijs/doorlopende leerlijn

Voor *scenario's A en B* geldt dat wanneer deze binnen schooltijd worden gegeven, het aanbod ten koste van regulier onderwijsaanbod zal moeten gaan. De scenario's gaan weliswaar over aanvullend aanbod, maar het feit blijft dat onderwijstijd beperkt is. Dat maakt het lastig om hier aanbod aan toe te voegen, zonder dat dit ten koste gaat van ander aanbod. Dat betekent dat het aanbod in *scenario's A en B* invloed kan hebben op de continuïteit van het reguliere onderwijsaanbod, wanneer dit binnen schooltijd wordt gegeven. Zeker in het nieuwkomersonderwijs – waar kinderen gemiddeld binnen 2 jaar worden voorbereid op regulier onderwijs – kan dit tot problemen leiden. Daarnaast geldt dat het aanbod in deze scenario's waarschijnlijk door andere leerkrachten dan de reguliere leerkrachten gegeven moet worden, wat zal leiden tot wisselingen in leerkrachten.

Of dit ook voor *scenario C* geldt, hangt af van de precieze invulling van dit scenario.



4. Belang van ontwikkeling van het kind

Aansluiting bij kinderen op glo's | Bevindingen (2/2)

Sociale ontwikkeling

Dit criterium gaat over de mate waarin de scenario's bijdragen aan de sociale ontwikkeling van de doelgroep. Daarbij kijken we specifiek naar de mogelijkheden voor de doelgroep om aan te sluiten bij hun sociale context.

In alle scenario's gaat het om aanvullend aanbod voor kinderen met een negatieve beschikking. Dat betekent dat het leren van de Nederlandse taal niet vervangen wordt door (in het geval van *scenario A of B*) bijvoorbeeld een andere taal. In alle scenario's leren de kinderen dus nog Nederlands en kunnen ze daarmee in verbinding blijven met hun klasgenoten en/of omgeving, zolang ze in Nederland blijven. In het geval van terugkeer, kan de taal van het land van herkomst of een wereldtaal (mogelijk) wel helpen bij aansluiting in die specifieke context, juist ook omdat jongere kinderen vaak minder binding hebben met hun land van herkomst.

Scenario C richt zich al op sociaal-emotionele ontwikkeling.

Wat in dit geval vooral relevant is, is dat de scenario's in de basis bedoeld zijn voor alléén kinderen met een negatieve beschikking. Wanneer de *scenario's A, B en C* binnen schooltijd worden uitgevoerd, betekent dit dat deze kinderen uit de klas moeten worden gehaald om dit aanbod te volgen. In veel gesprekken die we gevoerd hebben, is naar voren gekomen dat dit onwenselijk is, zeker voor jongere kinderen. Onder het volgende kopje 'Behoeften van het kind' gaan we verder in op het 'anders' behandelen van deze kinderen.

Behoeften van het kind

Dit criterium gaat over de mate waarin de scenario's bijdragen aan de behoeften van het kind, bijvoorbeeld: veiligheid, erkenning en rust.

Veel respondenten hebben aangegeven dat school voor kinderen een plek is die voor veiligheid, ritme en sociale verbinding moet zorgen. Voor kinderen in de asielprocedure (of die de asielprocedure hebben doorlopen, zoals bij kinderen in glo's het geval is) is dat extra belangrijk: zij leven vaak lang in onzekerheid en hebben veel moeten verhuizen. Soms hebben ze ook trauma's opgelopen.

Zoals bij het criterium hiervoor aangegeven, betekent aanbod binnen schooltijd dat kinderen met een negatieve beschikking ander aanbod krijgen dan hun klasgenoten¹. In veel gesprekken is naar voren gekomen dat dit – zeker voor deze doelgroep – onwenselijk is, omdat het ervoor zorgt dat deze kinderen als 'anders' worden behandeld en daarmee niet meer volledig onderdeel zijn van het 'normale' schoolleven. Dit rijmt volgens verschillende respondenten niet met pedagogische principes en kan emotioneel belastend zijn voor kinderen. Daarnaast geldt volgens hen dat jonge kinderen zich vaak onbewust zijn van hun verblijfstatus en vertrekplicht. Enerzijds omdat ouders hier soms weinig over delen om hun kinderen te beschermen. Anderzijds zijn processen rondom een negatieve beschikking niet goed te bevatten op jonge leeftijd. Dat maakt dat aanbod dat specifiek gericht is op terugkeer, vaak lastig aan hen uit te leggen zal zijn.

De onzekerheid waarin deze doelgroep zich verkeert, maakt dat verschillende respondenten in het geval van *scenario C* pleiten voor aanbod dat gericht is op veerkracht, weerbaarheid en sociaal-emotionele ontwikkeling, bijvoorbeeld via creatieve therapie.



4. Belang van ontwikkeling van het kind

Aansluiting bij amv's | Bevindingen

Intellectuele ontwikkeling

Scenario A en B dragen in beperkte mate bij aan de intellectuele ontwikkeling van deze sub-doelgroep. Voor *scenario A* geldt dat respondenten aangeven dat veel amv's al bekend zijn met de taal en cultuur van hun land van herkomst. In veel gevallen zijn zij namelijk in dat land opgegroeid en/of hebben zij contact met hun familie. Wel geldt dat amv's soms al een aantal jaar niet in hun land van herkomst zijn geweest, waardoor zij minder op de hoogte zijn van de actuele situatie in dat land. Aanbod dat zich richt op actuele ontwikkelingen in plaats van taal en cultuur, zou dus nuttig kunnen zijn.

Voor *scenario B* geldt dat de toegevoegde waarde voor de intellectuele ontwikkeling van deze sub-doelgroep zal verschillen per jongere. Het leren van een wereldtaal kan bijdragen aan intellectuele ontwikkeling in brede zin, mits amv's die taal niet al machtig zijn. In verschillende gesprekken is genoemd dat veel amv's naast de taal van hun land van herkomst al een wereldtaal spreken. Daarnaast is het zo dat sommige jongeren een wereldtaal als taal van land van herkomst hebben.

Voor *scenario C* geven deskundigen aan dat deze sub-doelgroep vooral gebaat is bij aanbod dat gericht is op praktische vaardigheden. Zeker wanneer er sprake is van maatwerk, kan dit bijdragen aan hun intellectuele ontwikkeling. Onder het kopje 'Behoeften van het kind' gaan we verder in op het belang van maatwerk.

Continuïteit van onderwijs/doorlopende leerlijn

In de gesprekken is naar voren gekomen dat het krijgen van een negatieve beschikking vaak een negatieve impact heeft op de motivatie van amv's om onderwijs te volgen¹. Het is dan moeilijk om motivatie te vinden voor deze amv's om nog naar school te gaan, terwijl school juist kan bijdragen aan een dagelijks ritme. Het 'apart' behandelen van amv's door middel van aanbod gericht op terugkeer zal volgens respondenten dan ook een extra afstotende werking hebben. Dit geldt voor alle scenario's, maar vooral voor *scenario A*, omdat de focus op het land van herkomst een duidelijkere link heeft met terugkeer.

In de gesprekken is naar voren gekomen dat *scenario C* de minst (duidelijke) koppeling met terugkeer heeft, omdat het aanbod in dit scenario bij kan dragen aan algemenere vaardigheden die in alle toekomstscenario's nuttig kunnen zijn. Daarmee heeft dit scenario meer potentie om de motivatie van amv's vast te houden, zeker wanneer dit voor hen duidelijk aansluit bij hun behoeften en interesses. Onder het volgende kopje gaan we hier verder op in.

Sociale ontwikkeling

Omdat het aanbod in de scenario's specifiek bedoeld is voor amv's met een negatieve beschikking, geldt ook voor deze sub-doelgroep dat het aanbod apart plaats zal vinden van mede-klasgenoten. Zeker binnen schooltijd heeft dit als gevolg dat zij 'apart' behandeld worden. In tegenstelling tot jongere kinderen, zullen deze amv's zich er vaak wel van bewust zijn dat dit te maken heeft met hun negatieve beschikking. Dit zal naar verwachting invloed hebben op de mate waarin zij zich verbonden voelen met hun sociale context.

Behoeften van het kind

Verschiedende respondenten hebben aangegeven dat deze sub-doelgroep vooral behoefte heeft aan praktische vaardigheden: dingen dóen. Het liefst vaardigheden die ingezet kunnen worden op werk. Bijvoorbeeld via praktijkgericht onderwijs en stages. Wat de invulling hiervan precies is, zal verschillen per jongere. Dit vraagt dus om maatwerk. Maar ook een algemene toekomstgerichte insteek, in plaats van een expliciete terugkeergerichte insteek. *Scenario C* kan gericht zijn op dit soort vaardigheden en aanbod. Zoals eerder aangegeven, sluit *scenario A* minder aan op de behoeften van deze doelgroep. In mindere mate geldt hetzelfde voor *scenario B*.

Vanwege de lage motivatie en hoge stress van deze sub-doelgroep, lijkt op basis van de gesprekken aanbod binnen schooltijd de voorkeur te hebben. Het aanbod heeft een grotere slagingskans wanneer dit onderdeel kan worden van hun dagritme. Daarnaast werken sommige amv's al buiten schooltijd.

1. Dat komt omdat zij veel hoop vestigen op een positieve beschikking, voor zichzelf, maar vaak ook voor familie. Hierdoor ervaren zij veel druk en komt een negatieve beschikking hard aan. Een negatieve beschikking resulteert in veel stress, verlies aan perspectief en soms ook isolement.



4. Belang van ontwikkeling van het kind

Belang van ontwikkeling van het kind | Deelconclusies

Kinderen op glo's

Voor jonge kinderen sluiten *scenario's A en B* in zekere zin aan bij de intellectuele ontwikkeling. Het leren van een taal, ongeacht welke, draagt in veel gevallen bij aan de cognitieve groei van kinderen. *Scenario A* is vooral relevant voor kinderen met een reëel perspectief op terugkeer. Voor hen kan het leren van de taal en cultuur van het land van herkomst bijdragen aan voorbereiding op die terugkeer en een gevoel van herkenning en verbondenheid bieden. Scenario B is minder gebonden aan één specifiek land en biedt kinderen in bredere zin perspectief voor de toekomst (en, in sommige gevallen, ook voorbereiding op terugkeer naar het land van herkomst).

Wel geldt voor beide scenario's een belangrijke kanttekening: het leren van een extra taal, bovenop het intensieve Nederlandse aanbod op school, kan belastend zijn. Beide scenario's zijn daarom vooral geschikt voor kinderen die al wat langer in Nederland zijn en het Nederlands voldoende beheersen om ruimte te hebben voor een aanvullende taal.

Scenario C sluit beter aan bij de sociaal-emotionele behoeften van jonge kinderen, zeker gezien de onzekerheid en stress die een asielprocedure met zich meebrengt. Aanbod dat gericht is op sociaal-emotionele ontwikkeling kan bijdragen aan veerkracht en basisvertrouwen, los van het land waarin de toekomst van het kind uiteindelijk ligt. Belangrijke elementen daarin zijn onder andere weerbaarheid, omgangsvormen en sociale vaardigheden.

In alle scenario's geldt dat aanbod dat uitsluitend is gericht op deze specifieke doelgroep risico's met zich meebrengt. Een belangrijk aspect van het veiligheidsgevoel van kinderen is juist dat zij niet anders worden behandeld dan hun klasgenoten. Dit geldt des te sterker wanneer het aanbod verplicht plaatsvindt tijdens schooltijd, omdat kinderen dan zichtbaar worden uitgesloten van het reguliere onderwijs, wat gevoelens van stigmatisering of 'anders-zijn' kan versterken. Bij aanbod buiten schooltijd, dat in de scenario's van dit onderzoek vrijwillig is, zal dit minder het geval zijn.

Amv's

Voor amv's is *scenario A* minder passend. Veel van deze amv's zijn opgegroeid in hun land van herkomst en spreken de taal al en/of zijn vertrouwd met de cultuur. Voor hen biedt dit scenario doorgaans weinig extra's. Alleen aanbod dat inspeelt op actuele ontwikkelingen in dat land zou in specifieke gevallen nog relevant kunnen zijn. *Scenario B* heeft in potentie meerwaarde. Het leren van een wereldtaal kan amv's toerusten voor de toekomst, los van het land waar zij uiteindelijk naartoe gaan. Tegelijkertijd geldt ook hier dat dit aanbod niet voor alle amv's geschikt is. Daarnaast staat voor sommige amv's de taal van het land van herkomst gelijk aan een wereldtaal.

Scenario C wordt door respondenten het meest relevant geacht voor deze doelgroep. Amv's met een negatieve beschikking ervaren regelmatig verlies van motivatie binnen het reguliere onderwijs, bijvoorbeeld op ISK's waar de nadruk sterk ligt op het leren van Nederlands. Aanvullend aanbod dat aansluit op hun leefwereld, zoals praktische vaardigheden, stages of vakonderwijs, kan helpen om amv's betrokken te houden en draagt bij aan hun bredere ontwikkeling. Belangrijk is dat dit aanbod flexibel en op maat wordt aangeboden, zodat het echt aansluit bij individuele behoeften en omstandigheden.

5. Effectiviteit m.b.t. (terugkeer)perspectief



5. Effectiviteit m.b.t. (terugkeer)perspectief

Aansluiting bij kinderen op glo's | Bevindingen (1/2)

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste bevindingen voor de indicator 'Effectiviteit m.b.t. (terugkeer)perspectief'. Daarmee bedoelen we: de mate waarin de scenario's aansluiten bij het terugkeerperspectief van de doelgroep of andere toekomstperspectieven (bijvoorbeeld voor kinderen of amv's die uiteindelijk toch – met of zonder verblijfsvergunning – in Nederland verblijven of doorreizen naar een ander land).

Dat doen we wederom eerst voor de sub-doelgroep kinderen op glo's. Daarna gaan we in op de sub-doelgroep amv's.

We gaan in dit hoofdstuk niet in op verschillen tussen de scenario's binnen en buiten schooltijd. Uit de gesprekken die we hebben gevoerd, blijkt dat die verschillen vooral relevant zijn voor het belang van de ontwikkeling van het kind ([hoofdstuk 3](#)).

Scenario A

Sommige kinderen met een negatieve beschikking keren niet terug naar het land van herkomst¹. In die gevallen sluit aanbod in de taal van het land van herkomst, zoals in *scenario A*, niet goed aan bij hun uiteindelijke verblijfsduur in Nederland. Ook in de tussentijd hebben zij het meeste aan de Nederlandse taal, aangezien dit de taal is waarin zij onderwijs volgen en die ze in hun sociale kring gebruiken.

Voor de kinderen die uiteindelijk wel terugkeren naar het land van herkomst, zou het zinvol kunnen zijn om aanbod te krijgen zoals in *scenario A* over de taal en cultuur van het land van herkomst. Zo kunnen ze worden voorbereid op wat hen te wachten staat, wanneer zij daadwerkelijk terugkeren.

Scenario B

De mate waarin *scenario B* bijdraagt aan de toekomst van kinderen, hangt af van de plek waar ze uiteindelijk zullen verblijven. Niet in alle (thuis)landen is een wereldtaal nuttig. De kans is wel groter dat een wereldtaal bijdraagt aan verschillende toekomstperspectieven dan de taal van het land van herkomst (wanneer deze niet gelijkstaat aan een wereldtaal) in *scenario A*. Een aandachtspunt hierbij is dat kinderen een nieuwe taal niet kunnen leren beheersen in hun resterende tijd in Nederland. Kinderen die al langer in Nederland zijn, spreken vaak ook al een wereldtaal. Voor hen is het beter om de focus ergens anders op te leggen. Kinderen die nog niet zo lang in Nederland zijn, zouden wel baat hebben bij het leren van een wereldtaal. In de praktijk is dat echter moeilijk te bewerkstelligen; de prioriteit ligt bij het leren van de Nederlandse taal en dat is vaak al complex.

Scenario C

Het is - op basis van de gesprekken die we gevoerd hebben - het meest waardevol om de focus te leggen op aanbod in *scenario C* waar kinderen in alle toekomstscenario's iets aan hebben. Voor kinderen op glo's is dat aanbod gericht op sociale ontwikkeling, weerbaarheid en veerkracht. Voorbereiding op een eventuele terugkeer gebeurt dan niet expliciet, maar impliciet. Scholen doen al veel op het gebied van sociaal-emotioneel leren; dit scenario voegt de expliciete aandacht voor het kunnen functioneren in verschillende contexten en landen toe.



5. Effectiviteit m.b.t. (terugkeer)perspectief

Aansluiting bij amv's | Bevindingen (2/2)

Scenario A

Veel amv's hebben de taal en cultuur van hun thuisland al meegekregen, omdat zij daar (anders dan jongere kinderen) zijn opgegroeid. In dat geval zal aanbod gericht op het land van herkomst, zoals in *scenario A*, hen minder voorbereiden op eventuele terugkeer dan jongere kinderen die deze taal en cultuur weinig of niet kennen. Afhankelijk van hun verblijfsduur in Nederland, kunnen amv's wel het zicht op maatschappelijke en/of politieke ontwikkelingen van hun land van herkomst zijn verloren. Een focus hierop kan ze wel beter voorbereiden op een toekomst in het land van herkomst. Dit zou een aanvulling kunnen zijn op *scenario A*.

Sommige amv's verdwijnen na het krijgen van een negatieve beschikking uit beeld, bijvoorbeeld omdat ze zonder verblijfsvergunning in Nederland verblijven of doorreizen naar een ander land. Voor deze amv's is het aanbod van scenario A gericht op het land van herkomst beperkt relevant.

Scenario B

Scenario B, gericht op een wereldtaal, kan wel relevant zijn; het leren van een wereldtaal draagt bij aan een toekomst in brede zin. Het is minder beladen dan aanbod enkel gericht op terugkeer en biedt een perspectief dat in veel landen nuttig is. Het ondersteunt de inzet van brede competenties, waar dan ook. Wel geldt: niet voor alle amv's zal een wereldtaal even nuttig zijn in het land waar ze terecht komen. Bovendien zijn er amv's die al een wereldtaal spreken. Deze amv's hebben baat bij ander aanbod dat ze kan voorbereiden op de toekomst.

Scenario C

Op basis van de gesprekken lijkt *scenario C*, dat zelfstandigheid, zelfreflectie en toekomstgerichtheid stimuleert, het meest effectief. Concreet, toekomstgericht aanbod kan wel helpen om motivatie bij amv's aan te wakkeren. Dit is praktisch en nuttig voor de toekomst, ongeacht waar die ligt. Amv's die via deze weg zelf regie ervaren, staan mogelijk eerder open voor een gesprek over hun toekomst, waaronder terugkeer. Het belang van maatwerk wordt daarbij vaak benadrukt: amv's verschillen enorm in zelfstandigheid, achtergrond, leerontwikkeling en veerkracht. Het kan bijvoorbeeld gaan om: weerbaarheidstrainingen, vakgericht onderwijs (in samenwerking met het mbo) en algemene vaardigheden leren zoals plannen, samenwerken of ondernemen.



5. Effectiviteit m.b.t. (terugkeer)perspectief

Effectiviteit m.b.t. (terugkeer) | Deelconclusies

Kinderen op glo's

Sommige kinderen keren niet terug naar hun land van herkomst. In deze gevallen sluit **scenario A** maar beperkt aan bij de realiteit. Vooral voor kinderen die daadwerkelijk terugkeren is aanbod over de taal en cultuur van het land van herkomst bruikbaar.

Voor **scenario B** geldt dit bezwaar in mindere mate omdat kennis van een wereldtaal niet alleen nuttig kan zijn in het land van herkomst, maar ook in andere landen. Daarvoor geldt wel dat er ook veel kinderen zijn die al kennis hebben van een wereldtaal en dus minder baat hebben bij dit type aanbod. Daardoor is de toegevoegde waarde van dit scenario sterk afhankelijk van de persoonlijke situatie.

Scenario C wordt gezien als het meest waardevol, omdat het inzet op vaardigheden waar alle kinderen, ongeacht hun verblijfsstatus of toekomstscenario, iets aan hebben. Voor jonge kinderen draait dit vooral om sociaal-emotionele ontwikkeling, weerbaarheid en veerkracht. Dit type aanbod ondersteunt kinderen breder en sluit goed aan bij wat scholen nu al bieden.

Amv's

Scenario A sluit beperkt aan bij de situatie van amv's. De meeste amv's zijn al bekend met de taal en cultuur van hun herkomstland. Actuele informatie over het land van herkomst zou nog wel relevant kunnen zijn voor amv's die daadwerkelijk terugkeren.

Scenario B biedt breder perspectief: een wereldtaal kan bijdragen aan ontwikkeling, ongeacht waar amv's terechtkomen. Tegelijkertijd spreken sommige amv's al een wereldtaal, en is het niet voor iedereen relevant, waardoor de meerwaarde per individu verschilt.

Scenario C sluit het best aan bij het terugkeerperspectief van amv's, maar ook eventuele andere toekomstperspectieven. Aanvullend aanbod gericht op zelfstandigheid, weerbaarheid en praktische vaardigheden versterkt motivatie en toekomstgerichtheid, en is in alle gevallen inzetbaar, waar de toekomst van de jongere ook ligt. Dat verkleint ook de kans dat onderwijs niet effectief is, omdat de jongere niet gemotiveerd is.

6. Haalbaarheid van de scenario's



6. Haalbaarheid van de scenario's

Uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid | Bevindingen (1/4)

Uitvoerbaarheid beschrijven we aan de hand van PIOFACH-elementen

Samen met de partijen die (mogelijk) een rol krijgen in een van de scenario's is in kaart gebracht in hoeverre de verschillende scenario's uitvoerbaar zijn en waar de knelpunten zitten. Dat is gedaan door de stappen die partijen moeten zetten in de uitvoering een voor een langs te lopen en voor elke partij een inschatting te maken van de impact. Alle scenario's kennen grote uitvoerbaarheidsproblemen. In veel gevallen heeft dit te maken met de kleine doelgroep waarop dit beleid van toepassing zal zijn. Daarnaast vormen de beschikbaarheid van personeel en lesmateriaal in verschillende scenario's een knelpunt.

Voor de beoordeling van de uitvoerbaarheid is gebruikgemaakt van de PIOFACH-elementen om op een gestructureerde manier te kijken naar de factoren die een rol spelen bij de uitvoerbaarheid. PIOFACH is een breed en integraal kader dat helpt om praktische belemmeringen en randvoorwaarden voor de implementatie inzichtelijk te maken. Door elk van deze elementen apart mee te nemen kunnen we gericht nagaan welke uitvoeringsaspecten onder druk komen te staan in de verschillende scenario's en welke voorwaarden noodzakelijk zijn om het beleid succesvol uit te voeren. Hiernaast is een uitwerking van de verschillende PIOFACH-elementen opgenomen.

Op de volgende pagina's beschrijven we hoe elk element zich verhoudt tot de onderzochte scenario's en geven we waar mogelijk aan voor welke partij de verschillende bevindingen gelden.

- **Personeel:** Zijn er voldoende bevoegde docenten en/of begeleiders met de juiste competenties?
- **IV/ICT:** Kan de informatievoorziening de gevraagde functionaliteiten bieden?
- **Organisatie:** Is er een effectief werkproces te organiseren dat logistiek haalbaar is?
- **Financiën:** Zijn de uitvoeringskosten in verhouding tot de opgave?
- **Administratie:** Zijn alle benodigde gegevens beschikbaar en te ontsluiten?
- **Communicatie:** Is het systeem uitlegbaar voor kinderen/ouders/scholen zonder verwarring?
- **Huisvesting:** Zijn er voldoende (geschikte) gebouwen en faciliteiten beschikbaar op acceptabele afstand?
- **Juridisch:** Kunnen de partijen voldoen aan alle geldende wet- en regelgeving?
- **Materialen:** Zijn er voldoende en geschikte/passende (fysieke of digitale) lesmaterialen beschikbaar in de juiste taal?



6. Haalbaarheid van de scenario's

Uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid | Bevindingen (2/4)

Personeel

Er is sprake van aanzienlijke krapte op de arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel. Die krapte speelt in elk scenario, maar de mate waarin dit leidt tot knelpunten hangt sterk af van de praktische uitwerking. Zo maakt het bijvoorbeeld uit of het aanbod fysiek of online wordt vormgegeven: online lessen kunnen personeel efficiënter inzetten, maar stellen weer andere eisen aan voorbereiding, didactiek en infrastructuur.

In *scenario A* is de personeelsopgave het meest complex en praktisch onuitvoerbaar, met name wanneer het aanbod binnen schooltijd georganiseerd moet worden. Door de grote variatie in herkomstlanden van kinderen in de doelgroep is ook het aantal benodigde talen en culturele referentiekaders groot. Daarmee stijgt de behoefte aan docenten met specifieke taal- en cultuurexpertise, die vermoedelijk beperkt beschikbaar zijn in Nederland. Ook wanneer het aanbod gericht is op de vijf grootste herkomstgroepen levert dat uitvoeringsproblemen op. Daarnaast beperkt deze keuze het bereik en kan het vragen oproepen over gelijke behandeling. Wanneer het aanbod buiten schooltijd wordt georganiseerd is een alternatief voor gekwalificeerde docenten om samenwerking te zoeken met bestaande diasporanetwerken of maatschappelijke organisaties die wél over de benodigde taal- en cultuurexpertise beschikken. Dat vraagt wel om aanvullende ondersteuning en borging van kwaliteit. Welke kwalificaties vereist worden van (vrijwillige) docenten die buiten schooltijd lessen verzorgen, hangt af van de eisen die aan dat aanbod worden gesteld, de doelen die hiermee worden beoogd (door de overheid) en kwaliteits- en veiligheidseisen die moeten worden gewaarborgd (denk aan kwalificaties en het kunnen overleggen van een VOG).

Scenario B, waarin wordt ingezet op een wereldtaal zoals Engels, is personeelsmatig iets eenvoudiger te organiseren. Deze talen worden al onderwezen binnen het reguliere onderwijs en de infrastructuur is deels aanwezig. Tegelijkertijd geldt ook hier dat het aanbod mogelijk een andere pedagogische aanpak vereist (bijvoorbeeld tweedetaalverwerving), en dat reguliere docenten niet zomaar inzetbaar zijn in aanvullende programma's.

In *scenario C* gaat het minder om taal, en meer om competenties en vaardigheden, bijvoorbeeld gericht op sociaal-emotionele ontwikkeling. De benodigde expertise is in beginsel breder beschikbaar op de Nederlandse arbeidsmarkt, bijvoorbeeld bij intern begeleiders, pedagogisch specialisten of jeugdhulpverleners. Maar ook hier geldt dat de beschikbare capaciteit beperkt is, en deze doelgroep mogelijk moet concurreren met andere beleidsopgaven.

Als het *aanbod binnen schooltijd* plaatsvindt, ontstaat een aanvullend knelpunt: kinderen vallen dan onder verantwoordelijkheid van de school. Dat betekent dat er vervangend toezicht moet worden geregeld als zij (tijdelijk) uit de klas gaan. In scenario A lijkt dat binnen de huidige formatie onhaalbaar. Het alternatief is dat de uitvoering *buiten schooltijd* wordt georganiseerd. In dat geval kunnen eventueel ouders betrokken worden bij het vervoer of de begeleiding om de uitvoeringslasten iets te beperken, maar de beschikbaarheid van gekwalificeerd personeel voor het onderwijs blijft dan nog steeds een aandachtspunt. Wat hier precies voor nodig is hangt af van de eisen die aan het onderwijs worden gesteld.

ICT/Informatievoorziening

De huidige leerlingvolgsystemen en ICT-structuren zijn niet ingericht op het registreren van aanvullend aanbod dat buiten het bestaande curriculum valt. Wanneer de uitvoering bij scholen, tijdens onderwijstijd, komt te liggen dient hier een oplossing voor te komen. Voor elk van de scenario's betekent dit dat aanpassingen nodig zijn in administratieve systemen, bijvoorbeeld om bij te houden welke leerlingen deelnemen, op welke momenten, en welk aanbod precies wordt gevolgd. Dat hoeft niet blokkerend te zijn, maar het kost wel tijd en geld.



6. Haalbaarheid van de scenario's

Uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid | Bevindingen (3/4)

Organisatie

De organisatorische uitvoerbaarheid van het aanbod verschilt sterk per scenario, maar kent enkele duidelijke knelpunten. Binnen *scenario A en B buiten schooltijd* is het zeer onzeker of er in elke regio een (maatschappelijke) organisatie beschikbaar is die het beoogde aanbod kan realiseren. *Binnen schooltijd* zou het aanbod van scholen zelf moeten komen, maar het is onwaarschijnlijk dat scholen dit zullen oppakken vanwege de complexiteit van de uitvoering van dit beleid en de extra belasting. Daarnaast vinden scholen het niet passend bij hun rol om onderscheid te maken op basis van verblijfsstatus. Dat maakt de schaalbaarheid en landelijke dekking kwetsbaar. Dat geldt zowel voor kinderen op glo's als voor amv's.

Daarnaast is het organiseren van leerlingenvervoer een uitdaging, zeker wanneer het aanbod niet op of nabij de school- of opvanglocatie plaatsvindt. Dit geldt met name voor kinderen die verblijven op afgelegen locaties. Mogelijk kan deels worden aangesloten bij bestaande regelingen voor leerlingenvervoer van specifieke doelgroepen, zoals in het (voortgezet) speciaal onderwijs, maar ook dan is aanvullende coördinatie en bekostiging nodig om dit voor deze doelgroep goed te organiseren.

Tot slot geven veel scholen aan terughoudend te zijn in de uitvoering van aanvullend aanbod voor een selecte groep leerlingen. Zij willen voorkomen dat er onderscheid (op basis van verblijfsstatus) ontstaat tussen leerlingen, en hebben bovendien op dit moment geen toegang tot informatie over de verblijfsstatus van kinderen.

Financiën

De financiële haalbaarheid van de scenario's staat onder druk door de combinatie van beperkte schaalgrootte en hoge uitvoeringsintensiteit. In *alle scenario's* gaat het om een relatief kleine groep kinderen, verspreid over het land, met uiteenlopende leeftijden en achtergronden. Dat betekent dat lesaanbod waarschijnlijk georganiseerd moet worden in zeer kleine groepen, soms zelfs individueel, wat leidt tot hoge kosten per leerling. Dit geldt met name in *scenario A*, waarin taal- en cultuurspecifiek onderwijs nodig is dat moeilijk collectief te organiseren valt.

Tegelijkertijd is de financiële impact nu nog moeilijk exact te bepalen. De uiteindelijke kosten hangen sterk af van keuzes in de praktische uitwerking: wordt het aanbod fysiek of online georganiseerd? Vindt uitvoering plaats op locatie, regionaal of landelijk? Wordt gekozen voor collectief onderwijs of individuele begeleiding? Ook het moment van uitvoering (*binnen of buiten schooltijd*) heeft gevolgen voor benodigde bekostiging en inzet van personeel en vervoer.

Een extra overweging is dat het aanbod in sommige scenario's expliciet gericht is op terugkeer, zoals het leren van de taal van het land van herkomst, terwijl in de praktijk een groot deel van de doelgroep uiteindelijk langdurig in Nederland blijft. Van de minderjarige kinderen die in de afgelopen 5 jaar uit een glo zijn uitgestroomd heeft ongeveer de helft een verblijfsvergunning gekregen. Van de andere helft is niet altijd bekend of zij zijn teruggekeerd naar het land van herkomst. Voor amv's zijn hierover geen cijfers bekend. Daarmee ontstaat het risico dat fors wordt geïnvesteerd in onderwijs voor kinderen die het geleerde mogelijk niet zullen toepassen in het land van herkomst, wat de doelmatigheid van de besteding ter discussie kan stellen. Dat geldt minder voor scenario B en C, waarin het aanbod kan bijdragen aan de toekomst van kinderen, ongeacht waar hun toekomst zich precies bevindt.



6. Haalbaarheid van de scenario's

Uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid | Bevindingen (4/4)

Administratie

De mate waarin administratieve taken ontstaan verschilt tussen de scenario's. Alle scenario's die *verplicht tijdens schooltijd* georganiseerd moeten worden vragen om administratie door in ieder geval het COA en scholen. Omdat scholen de asielstatus van kinderen (formeel) niet kennen, zal COA waarschijnlijk een rol moeten gaan spelen in de aanmelding van kinderen voor het aanbod. Daarnaast moeten scholen op hun beurt registreren of kinderen het aanbod hebben gevolgd. In het geval van *scenario A* en waarschijnlijk ook in *scenario B* zal ook moeten worden geregistreerd welk type aanbod kinderen volgen. In *scenario C* zou het kunnen dat het aanbod voor alle kinderen gelijk is en dat administratie zich beperkt tot het bijhouden welke kinderen deelnemen. Wanneer het aanbod *vrijwillig buiten schooltijd* wordt georganiseerd spelen deze uitdagingen niet. In dat geval kan een COA-locatie kinderen uitnodigen voor het juiste aanbod en bijhouden wie er deelneemt.

Communicatie

Een belangrijk aspect vanuit het oogpunt van uitvoerbaarheid is de mate waarin helder en overtuigend kan worden gecommuniceerd waarom het aanbod in het belang van het kind is. Wanneer de legitimatie niet duidelijk is of onvoldoende overtuigend, kan verwarring en weerstand ontstaan bij ouders, maar ook bij scholen en maatschappelijke organisaties die belast worden met de uitvoering van het beleid. Dit geldt in het bijzonder voor *scenario A*, waarin het aanbod is gericht op de taal en cultuur van het land van herkomst, terwijl veel kinderen in de praktijk niet (willen) terugkeren. Ouders zien dan mogelijk de meerwaarde niet. Ook *scenario B*, waarin kinderen onderwijs krijgen in een wereldtaal, vereist duidelijke uitleg over de toegevoegde waarde ten opzichte van het reguliere onderwijs. *Scenario C* is communicatief het meest toegankelijk omdat het in brede zin toekomstgericht is. Wel blijft de inhoud van extra lessen (zeker buiten schooltijd) gericht op sociaal-emotionele ontwikkeling, weerbaarheid en veerkracht nog steeds iets dat goed uitgelegd moet worden. De acceptatie en bereidheid van ouders om mee te werken is sterk gekoppeld aan de mate waarin het aanbod als zinvol en toekomstgericht wordt ervaren.

De manier waarop communicatie over dit beleid wordt ingezet is dan ook een belangrijke factor in het al dan niet slagen van het beleid. Voor de mate waarin communicatie een uitdaging vormt in de verschillende scenario's is het niet van belang of het *aanbod binnen of buiten schooltijd* wordt georganiseerd.

Huisvesting

De beschikbaarheid van geschikte leslocaties vormt een knelpunt voor alle scenario's. *Tijdens schooltijd* is er in veel scholen sprake van ruimtegebrek: leslokalen zijn schaars en worden doorgaans volledig benut binnen het reguliere rooster. Extra onderwijs voor een kleine groep leerlingen kan daarom botsen met de bestaande logistiek binnen scholen. Als het aanbod *buiten schooltijd* wordt georganiseerd, verschuift het knelpunt naar andere locaties, zoals COA-opvanglocaties of buurtvoorzieningen. In dat geval is de uitvoerbaarheid sterk afhankelijk van de lokale beschikbaarheid van ruimten en de bereidheid van beheerders om die beschikbaar te stellen. Daarbij is er specifieke wetgeving over waar klaslokalen voor kinderen aan moeten voldoen, en niet elke willekeurige beschikbare ruimte zal hieraan voldoen. Vooral in scenario's waarin aanbod op maat nodig is, zoals *scenario A*, kan het lastig zijn om structureel passende en toegankelijke huisvesting te regelen.

Lesmateriaal

Met name in *scenario A* is de beschikbaarheid van lesmateriaal een knelpunt. Zeker wanneer het aanbod ook elementen van toetsing en certificering moet kennen. Dat materiaal is momenteel niet beschikbaar en zou ontwikkeld moeten worden. Vanwege de kleine schaal is het voor aanbieders waarschijnlijk niet aantrekkelijk om dit aanbod te ontwikkelen, tenzij er voldoende financiële middelen voor beschikbaar worden gesteld. Voor *scenario's B en C* is nog onduidelijk of er uitvoerbaarheids-problemen ontstaan rond de beschikbaarheid van lesmateriaal. Hierbij is de beschikbaarheid grotendeels afhankelijk van de manier waarop het beleid wordt vormgegeven in de praktijk. Het maakt voor de beschikbaarheid van materiaal niet uit of het aanbod *binnen of buiten schooltijd* wordt georganiseerd.

/Andersson Elffers Felix



6. Haalbaarheid van de scenario's

Juridische haalbaarheid | Bevindingen

Juridische haalbaarheid van aanbod binnen schooltijd

Zowel in het po als in het vo is het wettelijk verplichte curriculum leidend.¹ Scholen zijn binnen schooltijd gehouden aan urennormen, kernvakken, leerdoelen en onderwijsbevoegdheden. Het wettelijk verplichte onderwijsaanbod laat scholen daarbinnen slechts beperkt keuzeruimte.

In het po is het Nederlands wettelijk gezien de voertaal. Een andere taal (zoals in *scenario's A en B*) mag ter ondersteuning van het Nederlands worden gebruikt (bijvoorbeeld om de lidwoorden te leren), maar mag de Nederlandse taal niet vervangen.

In het vo is er iets meer ruimte: indien er aantoonbare noodzaak is, mogen leerlingen onderwijs volgen in de taal van hun land van herkomst. Dit is binnen de huidige wettelijke kaders echter aanvullend op het verplichte curriculum en de reguliere onderwijstijd. Dit geldt ook voor de ISK's, die op dit moment primair gericht zijn op doorstroom naar regulier (of gespecialiseerd) Nederlands onderwijs.

In de praktijk wordt de wet niet altijd helemaal zwart-wit toegepast. Zo wordt bij onderwijs aan nieuwkomers (dat wettelijk niet apart is vastgelegd en dus een 'gewone' vorm van po en vo is) ook niet altijd alle urennormen, kernvakken en leerdoelen gegeven zoals wettelijk gezien zou moeten, om op die manier meer tijd te kunnen besteden aan NT2.

In dit geval zou het hier echter gaan om specifiek extra onderwijsaanbod dat in zijn geheel tegen de bovengenoemde wettelijke bepalingen ingaat. Een beroep op een juridisch grijs gebied lijkt daarmee juridisch gezien niet kansrijk voor scenario's A en B; dit zou eerder om een formele specifieke regeling vragen.

Een specifieke regeling voor een nieuw type onderwijs aan een afgebakende doelgroep (in dit geval kinderen met een negatieve beschikking) kan wellicht mogelijk zijn, maar dit vraagt wel om een politieke keuze (en vervolgens een wetswijziging). Een voorbeeld hiervan is de regeling voor onderwijs aan Oekraïense ontheemden.² De Experimentenwet Onderwijs biedt hier mogelijk ook ruimte voor, maar ook dat vraagt om een politieke keuze en deze wet biedt alleen tijdelijke opties (bijvoorbeeld in aanloop naar een potentiële wetswijziging).

Voor aanbod dat zich richt op brede competenties en vaardigheden (*scenario C*) biedt de bestaande wetgeving naar verwachting meer mogelijkheden. De precieze mogelijkheden zouden wel nader moeten worden onderzocht. In het vo is daarnaast ruimte voor het inzetten van een percentage van de klokuren aan praktijkervaring of stages.

Voor aanbod dat specifiek gericht is op kinderen met een negatieve beschikking tijdens schooltijd, geldt dat scholen moeten weten voor wie dit aanbod bedoeld is. Op dit moment hebben scholen geen inzicht in de verblijfsstatus van leerlingen. Om dit op een goede manier te kunnen organiseren, moet worden onderzocht of, en zo ja hoe gegevensuitwisseling tussen betrokken instanties kan plaatsvinden binnen de kaders van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Juridische haalbaarheid van aanbod buiten schooltijd

Voor vrijwillig aanbod buiten schooltijd (in *alle scenario's*) gelden in principe geen wettelijke beperkingen. Denk bijvoorbeeld aan Oekraïense ontheemden die in de avond onderwijs in het Oekraïens volgen, naast lessen op de ISK overdag.



6. Haalbaarheid van de scenario's

Haalbaarheid van de scenario's | Deelconclusies

Alle scenario's kennen aanzienlijke uitvoeringsknelpunten. De combinatie van een kleine, versnipperde doelgroep en de noodzaak tot maatwerk zorgt ervoor dat personele, organisatorische en financiële randvoorwaarden onder druk staan. Vooral in *scenario A* is de uitvoerbaarheid problematisch, vanwege het tekort aan (vrijwillige) docenten met specifieke taal- en cultuurkennis, het ontbreken van lesmateriaal en de beperkte schaalgrootte per taalregio.

In *scenario B* is de uitvoerbaarheid iets gunstiger, doordat talen als Engels al verankerd zijn in het Nederlandse onderwijs. Toch spelen ook hier knelpunten rond didactiek, roostering en informatievoorziening. *Scenario C* lijkt uitvoerbaar binnen bestaande infrastructuur, maar vereist extra inzet van begeleiders met specifieke expertise, waarvoor eveneens tekorten bestaan.

Over alle scenario's heen geldt dat uitvoering binnen schooltijd extra complicaties oplevert: het vraagt om toezicht, administratieve aanpassing en juridische borging binnen het verplichte curriculum. Buiten schooltijd vervallen sommige juridische beperkingen, maar ontstaan nieuwe knelpunten op het gebied van huisvesting, vervoer en betrokkenheid van ouders en kinderen (inclusief amv).

De financiële haalbaarheid is onzeker, omdat de kosten sterk afhankelijk zijn van keuzes in uitvoering (bijv. online vs. fysiek, individueel vs. collectief). In alle gevallen geldt dat de hoge uitvoeringsintensiteit per leerling leidt tot relatief hoge kosten. Tegelijkertijd bestaat het risico dat substantiële middelen worden geïnvesteerd in aanbod voor kinderen die uiteindelijk langdurig in Nederland blijven, maar waarvoor het onderwijsaanbod onvoldoende aansluit op dat toekomstperspectief.

7. Conclusies en aanbevelingen



7. Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

In dit onderzoek zijn scenario's onafhankelijk onderzocht. We hebben het huidige aanbod niet geëvalueerd, dus de bevindingen en conclusies die we presenteren staan op zichzelf. Daarnaast zijn er geen voorbeelden uit andere landen die laten zien hoe dit beleid in de praktijk kan uitpakken, waardoor de bevindingen vooral gebaseerd zijn op de visie en ervaring van experts, ouders en professionals die met de doelgroep werken.

Overkoepelend

Op basis van dit onderzoek zien wij geen mogelijkheden om een grootschalig, landelijk aanbod te realiseren *dat specifiek gericht is* op enkel kinderen met een negatieve beschikking. Daarbij spelen drie overwegingen:

1. Een dergelijke strikte afbakening van de doelgroep heeft tot gevolg dat in alle scenario's, zowel binnen als buiten schooltijd, **kinderen in glo's en amv's met een negatieve beschikking anders worden behandeld dan andere kinderen**. Experts geven aan dat dit schadelijk kan zijn voor de ontwikkeling, juist voor kinderen die veel hebben meegemaakt en veel onzekerheid ervaren, zoals bij deze doelgroep het geval is.
2. Het succes van vrijwillig aanbod buiten schooltijd staat of valt met de **motivatie van ouders, kinderen en amv's** om mee te doen. Aanbod dat expliciet gericht is op terugkeer zal waarschijnlijk tot zoveel weerstand leiden dat het onderwijs niet effectief is.
3. Elk scenario voor dit aanbod kent **knelpunten in de uitvoering** en is kostbaar doordat de doelgroep klein en divers is. Vooral extra aanbod tijdens schooltijd is organisatorisch ingewikkeld en in sommige gevallen onuitvoerbaar.

Zonder de specifieke focus op enkel kinderen met een negatieve beschikking, kan aanbod effectiever zijn. Dat geldt zeker wanneer het aanbod gericht is op de algemene ontwikkeling van kinderen en op vaardigheden zoals sociale vaardigheden, veerkracht, en praktische vaardigheden. Die zijn in verschillende toekomstperspectieven (waaronder ook terugkeer) nuttig. Zulk aanbod is niet schadelijk, vergroot de motivatie en kent minder uitvoerbaarheidsproblemen.

Hieronder bespreken we elk van de scenario's in meer detail.

Scenario A

Aanbod gericht op de taal en cultuur van het land van herkomst is vooral interessant voor kinderen die daadwerkelijk terugkeren. Voor hen kan het voorbereidend werken om vertrouwd te raken met de plek waar zij naartoe gaan. Wel is dit scenario praktisch onuitvoerbaar omdat er niet voldoende personeel of lesmateriaal is om dit aanbod te kunnen verzorgen. Daarnaast is van tevoren niet zeker welke kinderen terugkeren en welke niet.

Scenario B

Het leren van een wereldtaal is breder toepasbaar dan scenario A en kan kinderen toerusten voor verschillende toekomstscenario's. Tegelijkertijd kent ook dit scenario nadelen. Voor kinderen die de Nederlandse taal nog aan het leren zijn, kan het toevoegen van een extra taal belastend zijn. Voor kinderen die al kennis hebben van een wereldtaal, heeft dit aanbod beperkte meerwaarde. De conclusie voor dit scenario is dat dit alleen zinvol is wanneer het aanbod aansluit op de individuele taalontwikkeling en toekomstplannen van het kind.

Scenario C

Aanbod dat gericht is op breder inzetbare vaardigheden en competenties lijkt het meest waardevol, mits het goed georganiseerd wordt. Voor jongere kinderen draagt aanbod gericht op sociaal-emotionele ontwikkeling bij aan hun toekomst, ongeacht of die in Nederland ligt of in een ander land. Dit aanbod sluit ook het beste aan bij de motivatie van zowel ouders als kinderen. Voor amv's is dit scenario ook het meest nuttig, maar zou de focus moeten liggen op het aanleren van praktische vaardigheden die aansluiten bij de ontwikkelbehoefte van amv's. Wel geldt dat dit scenario (net als de andere scenario's) uitgaat van aanbod specifiek voor kinderen met een negatieve beschikking, wat onwenselijk is voor de doelgroep. Daarnaast is in dit onderzoek geen concreet gedeeld beeld naar voren gekomen van de precieze inhoudelijke invulling van dit scenario.



7. Conclusies en aanbevelingen

Aanbevelingen van AEF

Uit dit onderzoek blijkt geen van de onderzochte scenario's, op de manier waarop deze nu zijn samengesteld, wenselijk te zijn voor kinderen met een negatieve beschikking én uitvoerbaar te zijn. Wij bevelen dan ook niet aan om één van de scenario's zoals ze nu zijn geformuleerd in de praktijk te brengen. Er zijn wel elementen uit de onderzochte scenario's die goed kunnen werken. Onder de juiste voorwaarden kan aanvullend onderwijsaanbod wel zinvol zijn. Mocht ervoor worden gekozen om dergelijk aanbod te ontwikkelen voor deze doelgroep, dan is het belangrijk dat aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Deze randvoorwaarden beschrijven we hieronder, per sub-doelgroep.



Kinderen op glo's

Voor kinderen op glo's is het van belang dat aanvullend onderwijsaanbod:

- **Gericht is op sociaal-emotionele ontwikkeling.** Scholen werken al aan sociaal-emotionele ontwikkeling, maar kinderen met een negatieve beschikking hebben baat bij extra aandacht hiervoor gezien de onzekerheid waarin zij verkeren. Denk bijvoorbeeld aan speltherapie, waarbij kinderen spelenderwijs kunnen groeien in hun sociaal-emotionele ontwikkeling.
- **Voor alle kinderen in de klas beschikbaar wordt gesteld.** Niet alleen kinderen met een negatieve beschikking hebben baat bij aanbod dat gericht is op sociaal-emotionele ontwikkeling. De omstandigheden die maken dat deze doelgroep veel onzekerheid ervaart en dus extra ondersteuning bij sociaal-emotionele ontwikkeling kunnen gebruiken, gelden (grotendeels) ook voor kinderen die bijvoorbeeld nog in een asielprocedure zitten. Denk aan onzekerheid over de toekomst en veelvuldige verhuizingen gedurende de asielprocedure. Doe dit in ieder geval op scholen die verbonden zijn aan COA-locaties. Onderzoek in hoeverre deze scholen hier voldoende (financiële) middelen voor beschikbaar hebben.



Amv's

Voor amv's is het van belang dat aanvullend onderwijsaanbod:

- **Gericht is op praktische vaardigheden.** Praktische vaardigheden kunnen amv's helpen in hun toekomst, ongeacht waar die toekomst ligt. Praktijkgericht onderwijs of stages op ISK's kunnen hen de mogelijkheid bieden om dergelijke vaardigheden op te doen en om weer gemotiveerd te zijn voor school, bijvoorbeeld na het verkrijgen van een negatieve beschikking. Maatwerk en toekomstgerichtheid is daarbij van belang: iedere jongere zal behoefte hebben aan andere praktische vaardigheden voor diens toekomst.
- **Gerealiseerd kan worden door ISK's.** Om praktijkgericht onderwijs of stages in te kunnen zetten voor leerlingen die gemotiveerd zijn (bijvoorbeeld vanwege een negatieve beschikking), moeten ISK's weten wat de mogelijkheden zijn. Breng daarom de ruimte in de regelgeving voor praktijkgericht onderwijs in kaart, voor ISK's die hier onvoldoende van op de hoogte zijn. Bijvoorbeeld door voorbeelden uit te lichten van ISK's die al gebruik maken van deze ruimte en maatwerk bieden voor deze doelgroep. Onderzoek daarnaast in hoeverre ISK's hier voldoende (financiële) middelen voor hebben.

Organisatie van dit aanbod kan het beste buiten schooltijd. Binnen de vaste onderwijstijd wordt van scholen (wettelijk) verwacht dat zij een grotendeels vast curriculum aanbieden. Extra aanbod binnen schooltijd zal dus in principe ten koste gaan van ander aanbod. Organiseer aanbod daarom buiten schooltijd. Dat kan op schoollocaties of opvanglocaties. Versterk waar mogelijk bestaande initiatieven. Aanbod buiten schooltijd moet wel aantrekkelijk genoeg zijn voor de doelgroep, omdat dit altijd vrijwillig zal zijn. Daarvoor helpt het om aanbod te creëren dat toekomstgericht is en bijdraagt aan algemene ontwikkeling.

Bijlagen

Bevindingen landenstudie

- ▶ In **België** wordt onderwijs afhankelijk van de locatie van de asielzoekerscentra gegeven in het Vlaams of Frans. Zij kunnen worden opgevangen op lokale scholen en integreren daar in reguliere klassen wanneer zij hier klaar voor zijn. Er bestaan echter lange wachtlijsten vanwege een gebrek aan beschikbare scholen. Wanneer gezinnen worden verplaatst naar een andere opvanglocatie, kan dit betekenen dat de onderwijstaal verandert (van Vlaams naar Frans of vice versa).
- ▶ In **Duitsland** is het onderwijsaanbod in asielzoekerscentra beperkt. De voorzieningen zijn basaal, en kinderen hebben geen directe toegang tot het reguliere schoolsysteem. Er worden echter overganglessen in het Duits georganiseerd om de integratie te bevorderen en de overstap naar het reguliere schoolsysteem te vergemakkelijken. Voor kinderen boven de 16 jaar is er nauwelijks onderwijsaanbod.
- ▶ In **Frankrijk** worden jongere asielzoekerskinderen doorgaans opgenomen in het reguliere schoolsysteem, waarbij zij onderwijs volgen op de dichtstbijzijnde school in het Frans. Voor hen bestaan er overgangsklassen om hun beheersing van het Frans te verbeteren, zodat zij uiteindelijk kunnen integreren in reguliere klassen. Voor jongeren van 16 tot 18 jaar bestaat de mogelijkheid om onderwijs te volgen op lokale scholen, hoewel zij in deze leeftijdsgroep niet altijd worden toegelaten, aangezien er voor hen geen verplichte toelating geldt.
- ▶ In **Denemarken** verzorgt het Rode Kruis het onderwijs aan asielzoekerskinderen, gebaseerd op het Deense onderwijssysteem en gegeven in het Deens. Het onderwijs vindt plaats op locaties buiten de opvangcentra. Het Rode Kruis beoordeelt of kinderen in aanmerking komen voor een reguliere Deense school en overlegt met gemeenten over beschikbare plekken. Bij gedwongen verhuizingen dienen kinderen vaak hun lokale school te verlaten en weer aan te sluiten bij een school van het Rode Kruis. Voor kinderen vanaf 16 jaar die uitgeprocedeerd zijn, is er geen onderwijsaanbod meer. Onderwijs in de moedertaal is niet beschikbaar.
- ▶ In **Zweden** worden asielzoekerskinderen grotendeels geïntegreerd in het reguliere schoolsysteem, waar zij onderwijs krijgen in het Zweeds. De gemeente waarin zij verblijven is verantwoordelijk voor hun toegang tot het onderwijs. Kinderen hebben bovendien recht op moedertaalondersteuning, die wordt aangeboden wanneer er meer dan vijf kinderen zijn die dezelfde taal spreken (op dagelijkse basis en met ten minste één verzorger). Dat geldt ook voor kinderen die asiel hebben aangevraagd. Ouders moeten hun kinderen hiervoor wel zelf aanmelden. Deze ondersteuning vindt normaliter plaats in aparte klassen buiten schooltijd.
- ▶ In **Canada** krijgen kinderen onder de 18 jaar direct toegang tot gratis onderwijs bij aankomst. De voertaal is Engels, maar in veel gebieden kan het onderwijs ook in het Frans worden gevolgd.

Normenkader (1/2)

Het normenkader is deels gebaseerd op de bevindingen en aanbevelingen uit de ambtelijke verkenning en deels op expertise vanuit AEF. Op de volgende pagina staat het tweede deel van het normenkader

Criterium	Omschrijving	Operationalisering (indicatoren)
1. Belang van ontwikkeling het kind	Mate waarin in het alternatief rekening wordt gehouden met het belang van het kind	(Inschatting van) bijdrage aan: ▶ Intellectuele ontwikkeling (bijv. kwalitatief onderwijs, ruimte voor maatwerk, ruimte voor meertaligheid): Uit de verkenning blijkt dat naast het leren van een taal het ook belangrijk is om kinderen te blijven prikkelen, en in te zetten op het ontwikkelen van vaardigheden en competenties. ▶ Continuïteit van onderwijs/doorlopende leerlijn (bijv. aantal taalwisselingen, samenhang met ander onderwijs, aansluiting op vervolgonderwijs): kinderen hebben baat bij continuïteit en stabiliteit van onderwijs en dus zo min mogelijk wisselingen in taal, school en leerkrachten. ▶ Sociale ontwikkeling (bijv. aansluiting op sociale context): kinderen hebben baat bij het leren van een taal waarin ze zich in hun sociale context kunnen uitdrukken. (Inschatting van) aansluiting bij: ▶ Behoeften van het kind (bijv. veiligheid, erkenning en rust): het is voor kinderen belangrijk om in een veilige situatie onderwijs te krijgen en het leren in anderstalig onderwijs moet voelen als een kracht voor kinderen.
2. Effectiviteit m.b.t. (terugkeer)-perspectief	Mate waarin in het alternatief aansluit bij het (terugkeer)-perspectief kind	(Inschatting van) aansluiting bij: ▶ (Voorlopige en verwachte) verblijfsduur in Nederland ▶ Mogelijke wijzigingen in het verblijfsrecht ▶ Terugkeermogelijkheden

Normenkader (2/2)

Criterium	Omschrijving	Operationalisering (indicatoren)
3. Uitvoerbaarheid	Mate waarin het alternatief aanpassingen in de huidige uitvoerings-systematiek vraagt	(Verwachte) praktische consequenties voor: Huidige uitvoeringssystematiek (bijv. scholen en glo's/COA) en handhaving en toezicht vanuit IvhO, in termen van: ▶ Personeel (bevoegde docenten en begeleiders) ▶ ICT (indien van toepassing) ▶ Organisatie (logistiek haalbaar werkproces) ▶ Financiën (zie criterium 5) ▶ Administratie (gegevens beschikbaar en AVG-proof) ▶ Communicatie (uitlegbaar naar kinderen, ouders) ▶ Huisvesting (gebouwen met acceptabele nabijheid) ▶ Juridisch (zie criterium 4) ▶ Materialen (lesmateriaal/lesmethoden beschikbaar) Effect van mitigerende maatregelen: ▶ Voordelen ▶ Nadelen
4. Juridische haalbaarheid	Mate waarin het alternatief in lijn is met (internationale) wet- en regelgeving en/of vraagt om een wijziging	1. Risico op niet voldoen aan: ▶ WPO ▶ WVO ▶ Internationale wetgeving (EVRM, IVRK, IVESC) 1. Mogelijke beheersmaatregelen, bijvoorbeeld: ▶ Uitzonderingen, benutten experimenteerruimte ▶ Wetswijzigingen Aanpassen van de optie
5. Financiële haalbaarheid	Mate waarin het alternatief tot financiële gevolgen leidt voor betrokken partijen	1. (Inschatting van) financiële consequenties voor: ▶ Scholen ▶ COA, ▶ IvhO Daarmee indirect voor OCW

/ Amv's in de JJI

Er zijn amv's die in een Justitiële Jeugdinrichting (JJJ) verblijven. Binnen één JJI in Nederland is er een afdeling waar amv's worden geplaatst met het oog op passende begeleiding.

Bestaande alternatieven voor detentie, zoals taakstraffen, zijn in praktijk soms lastig uitvoerbaar bij amv's. Hierdoor komen amv's voor relatief kleine vergrijpen al in een JJI. Ze verblijven vaak kort en de doorstroom is hoog.

De omvang van de groep

Het aantal amv's dat in de JJI verblijft is wisselend, maar naar schatting gaat het over een groep van 70 tot 90 jongeren per jaar, waarvan de meesten enkele dagen of weken blijven. Structureel betekent dat dat er meestal rond de 10 jongeren tegelijkertijd verblijven. Het komt regelmatig voor dat jongeren meerdere keren terugkomen.

Hoe is het onderwijs georganiseerd?

Het is niet eenvoudig om jongeren die niet dezelfde taal spreken, allemaal een andere onderwijsachtergrond hebben en die slechts een korte periode in de JJI verblijven goed onderwijs te bieden. De JJI streeft ernaar om jongeren certificaten te laten halen, maar daarvoor is minimaal 3 maanden tot een half jaar nodig.

Zoals in alle JJI's wordt er onderwijs verzorgd dat zo goed mogelijk is ingericht op de specifieke doelgroep. In dat kader is er voor amv's een programma ontwikkeld op basis van de behoeften van jongeren zelf.

Belang van het kind

JJI-medewerkers geven aan dat veel van de amv's die in de JJI verblijven een negatieve beschikking hebben. Bij aankomst wordt contact gelegd met de ISK waar jongeren zijn ingeschreven, maar vaak blijken zij daar al langere tijd niet meer te zijn geweest. Hoewel de detentiesituatie verschilt van een verblijf op een COA-locatie, zijn er geen aanwijzingen dat hun belangen ten aanzien van de scenario's wezenlijk anders zijn.

Effectiviteit m.b.t. terugkeerperspectief

Er is geen aanwijzing dat de effectiviteit van de onderzochte scenario's anders uitpakt voor amv's in een JJI dan voor amv's die op een COA-locatie verblijven. Ook hier geldt dat scenario's gericht op bredere vaardigheden meer potentieel hebben dan uitsluitend taalgerichte varianten.

Uitvoerbaarheid

De jongeren krijgen in aparte groepen les. Tijdens reguliere schooluren zijn er docenten beschikbaar, en dat maakt onderwijs uitvoerbaar zolang het binnen deze uren en binnen de deskundigheid van het team valt. De grote variatie aan thuistalen en de korte verblijfsduur blijven hierbij belangrijke beperkingen. Een combinatie van maatwerk en toekomstgerichte vaardigheden lijkt daarom het meest kansrijk.

Klankbordgroep

Selectie en rol van klankbordgroep

De klankbordgroep van dit onderzoek is samengesteld in overleg met de opdrachtgevers van dit onderzoek. De klankbordgroep is aan het begin en gedurende het onderzoek bijeen gekomen om input te leveren voor de aanpak en bevindingen van het onderzoek.

Organisatie	Functie/rol
COA	Beleidsregisseur
DT&V	Adviseur
Nidos	Gedragswetenschapper
Lowan-po	Voorzitter
Lowan-vo	Algemeen adviseur
Ministerie van A&M	Beleidsmedewerker
Ministerie van OCW	Beleidsmedewerker

Overzicht gesprekspartners - Interviews

Selectie van gesprekspartners

Het overzicht hiernaast geeft weer welke organisaties we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken. Deze selectie is tot stand gekomen in overleg met de opdrachtgever, de klankbordgroep van dit onderzoek en (gaandeweg) suggesties van gesprekspartners.

Organisatie	Functie/rol
COA	Manager
COA	Gedragdeskundige
COA	Woonbegeleider
COA	Locatiemanager
COA	Programmabegeleider
Inspectie van het Onderwijs	Inspecteur (2x)
Dienst Justitiële Inrichtingen	Decaan en lid CvB
Ministerie OCW	Jurist
NIDOS	Jeugdbeschermer (7x)
NIDOS	Gedragswetenschapper
School op/bij een glo	Leerkracht (3x)
School op/bij een glo	Directeur (2x)
ISK	Docent (1x)
ISK	Directeur (1x)
Stichting Samah	Medewerker
Werkgroep Kind in azc ¹	Medewerker
N.v.t.	Ouder (9x)

Overzicht gesprekspartners - Focusgroepen

Selectie van deelnemers

Het overzicht hiernaast geeft weer welke organisaties we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken voor de focusgroep. Deze selectie is tot stand gekomen in overleg met de opdrachtgever en de klankbordgroep van dit onderzoek.

Organisatie	Functie/rol
Onderwijs	
School op/bij een glo	Coördinator
LOWAN	Algemeen adviseur
Ministerie van OCW	Beleidsmedewerker
School op/bij een glo	Directeur
Migratieketen	
NIDOS	Medewerker beleid en onderzoek
Ministerie van A&M	Beleidsmedewerker
COA	Locatiemanager (2x)
COA	Beleidsregisseur
Werkgroep	Lid
Juridische haalbaarheid	
Ministerie van OCW	Jurist



A watercolor illustration of a three-story red brick building with white window frames and arched doorways. Two people are standing in the central arched entrance. To the left, there are stylized green trees and a red diagonal line.

(030) 2363030
Andersson Elffers Felix
www.aef.nl
s.nafie@aef.nl

9-9-2025